



# Asamblea General

Distr. general  
28 de mayo de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

26º 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, Rashida Manjoo\***

### *Resumen*

El presente informe se centra de forma general en los avances realizados en las Naciones Unidas en el ámbito de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, durante 20 años aproximadamente. El objetivo es proporcionar una visión de conjunto de esos avances, entre ellos la conceptualización cada vez más amplia de la cuestión de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. El análisis de los desafíos que persisten se basa en la labor efectuada en el marco del mandato, que se ha determinado mediante los informes temáticos, las misiones a los países y la participación en conferencias y reuniones. Debido a las limitaciones en la extensión de los documentos, en el presente informe no se abordan los avances a nivel regional y nacional.

\* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	3
II. Actividades.....	2–5	3
A. Visitas a los países .....	2–3	3
B. Informes a la Asamblea General y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer .....	4–5	3
III. Veinte años de avances en las Naciones Unidas y una reflexión sobre los desafíos que persisten.....	6–75	4
A. Introducción.....	6–7	4
B. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.....	8–20	5
C. Disposiciones de los tratados pertinentes y directrices de interpretación .....	21–25	8
D. Resoluciones y declaraciones .....	26–36	9
E. Breve sinopsis de la labor realizada por entidades de las Naciones Unidas ...	37–42	12
F. Mandato de la Relatora Especial.....	43–60	14
G. Desafíos que persisten .....	61–75	18
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	76–78	23

## **I. Introducción**

1. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, presenta este informe de conformidad con la resolución 23/25 del Consejo de Derechos Humanos. En la sección II se resumen las actividades realizadas por la Relatora Especial desde la presentación de su último informe al Consejo en marzo de 2014. En la sección III se examinan los avances realizados en las Naciones Unidas en el ámbito de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias durante los 20 últimos años aproximadamente.

## **II. Actividades**

### **A. Visitas a los países**

2. Durante el período que se examina, la Relatora Especial solicitó invitaciones para visitar Afganistán, Francia, Honduras, Nigeria, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Sudán y Sudán del Sur.

3. La Relatora Especial visitó la India del 22 de abril al 1 de mayo de 2013 (A/HRC/26/38/Add.1); Bangladesh del 20 al 29 de mayo de 2013 (A/HRC/26/38/Add.2); Azerbaiyán del 26 de noviembre al 5 de diciembre de 2013 (A/HRC/26/38/Add.3) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 31 de marzo al 15 de abril de 2014. La Relatora Especial agradece la cooperación de esos países.

### **B. Informes a la Asamblea General y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer**

4. En octubre de 2013, la Relatora Especial presentó su tercer informe escrito a la Asamblea General (A/68/340), en el que examinó la cuestión de la violencia contra las mujeres sometidas a medidas privativas de la libertad y puso de manifiesto el fuerte vínculo existente entre la violencia contra la mujer y el encarcelamiento de las mujeres, antes, durante y después de la encarcelación.

5. En marzo de 2014, la Relatora Especial participó en el 58º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Hizo una declaración oral sobre sus actividades y organizó dos actos paralelos sobre los avances realizados a nivel mundial respecto de la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer en los dos últimos decenios.

### III. Veinte años de avances en las Naciones Unidas y una reflexión sobre los desafíos que persisten<sup>1</sup>

#### A. Introducción

6. Durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y en el transcurso de sus preparativos, desde 1975 hasta 1985, la cuestión de la violencia contra la mujer en general y de forma más específica la violencia doméstica, ocupó un lugar destacado en la agenda de los activistas de los derechos de la mujer. Las actividades de promoción realizadas en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, celebradas en la Ciudad de México y Copenhague en 1975 y 1980 respectivamente, sirvieron como catalizador para aprobar en 1985 la resolución 40/36 de la Asamblea General sobre la violencia en el hogar. La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, y la reunión del Grupo de Expertos sobre el tema de la violencia en la familia, celebrada en Viena en 1986, destacaron también la preocupación por la violencia contra la mujer y su carácter global. En mayo de 1991, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1991/18 sobre la violencia contra la mujer en todas sus formas, en la que recomendó la preparación de un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la cuestión de la violencia contra la mujer. El Consejo también instó a los Estados Miembros a que adoptaran, reforzaran e hicieran cumplir medidas legislativas que prohibieran la violencia contra la mujer, y a que adoptaran las medidas administrativas, sociales y educativas adecuadas para proteger a las mujeres frente a todas las formas de violencia física o mental.

7. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, las Naciones Unidas reconocieron explícitamente la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos. En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia, se señaló que "los derechos humanos de la mujer y de la niña eran parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales"<sup>2</sup>. La Conferencia, haciendo hincapié en que la eliminación de la violencia contra la mujer en todos los ámbitos de la vida, públicos y privados, era esencial para la realización de los derechos humanos de la mujer, pidió a los gobiernos y a las Naciones Unidas que adoptaran las medidas necesarias para alcanzar este objetivo, incluso mediante la integración de los derechos humanos de la mujer "en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas"<sup>3</sup>, a través de las actividades de los órganos creados en virtud de tratados, en particular la difusión de la forma en que pudieran hacer un uso más eficaz de los procedimientos existentes y la adopción de nuevos procedimientos para "reforzar el cumplimiento de los compromisos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer"<sup>4</sup>. Además, en 1993, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (resolución 48/104), de conformidad con la recomendación del Consejo Económico y Social, y en 1994, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1994/45 que establecía el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

<sup>1</sup> La Relatora Especial desearía expresar su agradecimiento a Corey Calabrese, Naureen Shameem, Lucia Noyce, Erin Jardine, Maithilli Pradhan, Nina Anderson, Claire Malcolm y Helen Griffiths por su asistencia en la investigación.

<sup>2</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), parte I, párr. 18.

<sup>3</sup> *Ibid.*, parte II, párr. 37.

<sup>4</sup> *Ibid.*, parte II, párr. 40.

## B. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

8. Creada en 1946<sup>5</sup>, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha desempeñado un papel decisivo en el establecimiento y el desarrollo de marcos normativos fundamentales sobre los derechos humanos de la mujer. 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 deben su existencia a la labor de la Comisión. En su 35º período de sesiones, celebrado en marzo de 1991, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer recomendó que el Consejo Económico y Social preparara un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la violencia contra la mujer, en consulta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El Consejo Económico y Social aprobó posteriormente su resolución 1991/18 en la que recomendó, entre otras cosas, la preparación de un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la violencia contra la mujer. La reunión del Grupo de Expertos sobre la violencia contra la mujer, organizada en Viena, en 1991, por la División para el Adelanto de la Mujer, preparó el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer para someterlo a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y debatió también la elaboración y el fortalecimiento de las recomendaciones generales del Comité, el nombramiento de un relator temático sobre la violencia contra la mujer, un protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y, como cuestión importante, la elaboración de una convención sobre la violencia contra la mujer.

9. El proyecto de declaración se presentó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 36º período de sesiones, celebrado en Viena en 1992, y el proyecto de resolución V sobre la violencia contra la mujer en todas sus formas se sometió al Consejo Económico y Social para su aprobación<sup>6</sup>. El proyecto de resolución pedía que se convocara un grupo de trabajo entre períodos de sesiones para que prosiguiera con la elaboración de un proyecto de declaración sobre la violencia contra la mujer. Esa reunión se celebró en 1992. El proyecto de declaración se volvió a presentar en el 37º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en 1993, en un informe del Secretario General<sup>7</sup>. En su resolución 1993/10, el Consejo Económico y Social instó a la Asamblea General a que aprobara el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y, en la resolución 1993/26, el Consejo instó a los gobiernos a ofrecer su pleno apoyo a la aprobación del proyecto de declaración. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 también pidió la aprobación del proyecto de declaración<sup>8</sup>. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer fue aprobada sin votación por la Asamblea General en su resolución 48/104, en diciembre de 1993. Desde entonces, la Declaración ha sido el principal marco normativo para la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer.

10. Se ha alegado que un protocolo facultativo o una nueva convención sobre la violencia contra la mujer deberían considerarse medidas a largo plazo que se aplicarían si las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración y las actividades de la Relatora Especial resultaran ineficaces<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Véase la resolución 11 (II) del Consejo Económico y Social, de 21 de junio de 1946.

<sup>6</sup> E/1992/24-E/CN.6/1992/13, cap. I, secc. A.

<sup>7</sup> E/CN.6/1993/12.

<sup>8</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), parte II, párr. 38.

<sup>9</sup> Véase Jutta Joachim, "Shaping the Human Rights Agenda: The Case of Violence against Women", en *Gender Politics in Global Governance*, Mary K. Meyer y Elisabeth Prugl, eds. (Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 1999), págs. 142 a 160.

Otros han argumentado que se aprobó la Declaración, en lugar de una convención sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, debido al temor de confusión entre el ámbito de aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de un nuevo tratado vinculante sobre la violencia contra la mujer; debido al temor de que la ratificación de un nuevo instrumento vinculante pudiera ser escasa; y también debido a las preocupaciones por el gasto dimanante de la aplicación de un nuevo instrumento vinculante<sup>10</sup>.

11. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se ha centrado en la cuestión de la violencia contra la mujer y/o la niña como un tema prioritario en tres ocasiones: el tema de la persecución por motivos de género fue el tema central de su 42º período de sesiones, en 1998; la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña se abordó en su 51º período de sesiones, en 2007; y la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña se consideró en su 57º período de sesiones, en 2013.

12. Las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en sus períodos de sesiones de 1998, 2007 y 2013 tienen varias características comunes<sup>11</sup>. Con respecto a la prestación de servicios, en las conclusiones de 2013 se piden servicios, programas y respuestas, multisectoriales, integrales, coordinados, interdisciplinarios, accesibles y sostenidos en todos los niveles destinados a todas las víctimas y supervivientes de cualquier forma de violencia contra las mujeres y las niñas. Las conclusiones de 1998 son más específicas con respecto a las medidas que han de adoptar los gobiernos para combatir la violencia contra la mujer, mientras que las conclusiones convenidas en 2007 y 2013 son mucho más generales. En las conclusiones convenidas en 2007 y 2013 se hace mayor énfasis en la intersección de los derechos económicos, sociales y culturales y la violencia contra la mujer.

13. La inclusión de categorías específicas de mujeres en situación de riesgo se ha ampliado con el tiempo. Las tres conclusiones antes mencionadas abordan prácticas tradicionales, religiosas y consuetudinarias nocivas para las mujeres, destacando en particular la mutilación genital femenina y sus consecuencias para la salud. Las conclusiones de 2013 son menos explícitas acerca de la mutilación genital femenina, pero se refieren a las prácticas y costumbres que discriminan a la mujer o tienen efectos discriminatorios en su contra. En ellas se insta a los Estados a asegurar que las disposiciones de múltiples sistemas jurídicos, cuando existan, se ajusten a las obligaciones, los compromisos y los principios internacionales de derechos humanos, en particular al principio de no discriminación.

14. Las conclusiones de 1998 hacen mayor hincapié en la elaboración y financiación de planes nacionales para poner fin a la violencia contra la mujer, mientras que las conclusiones de 2007 piden la formulación de un plan nacional para luchar contra el trabajo infantil. Las conclusiones de 2013 recomiendan que los gobiernos formulen y apliquen políticas, estrategias y programas nacionales multisectoriales eficaces.

---

<sup>10</sup> Véase, en general, Joan Fitzpatrick, "The Use of International Human Rights Norms to Combat Violence Against Women", en *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, Rebecca Cook, ed. (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1994), págs. 532 a 571; y Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, "Violence against women: a global issue", en *Women, Male Violence and the Law 13*, Julie Stubbs, ed. (Sydney, *Institute of Criminology Monograph Series*, N° 6, 1994).

<sup>11</sup> Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, conclusiones sobre la mujer y los conflictos armados (véase E/1998/27-E/CN.6/1998/12); conclusiones convenidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña (véase E/2007/27-E/CN.6/2007/9); conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer (véase E/2013/27-E/CN.6/2013/11).

15. Las conclusiones de 1998 y 2013 también hacen mayor hincapié en la recopilación de datos para fundamentar la formulación, revisión y aplicación de leyes, políticas y estrategias. Las conclusiones de 2013 abordan la esfera crítica de la mejora de la base empírica, mediante investigaciones y análisis multidisciplinarios sobre las causas estructurales y subyacentes, el costo y los factores de riesgo de la violencia contra mujeres y niñas.

16. Las conclusiones de 1998 son muy específicas en cuanto a la investigación y el enjuiciamiento de actos de violencia contra la mujer pues disponen que es preciso velar por la elaboración de un marco integrado en que se tenga en cuenta el género, que incluya disposiciones de derecho penal, civil, y en materia de pruebas y procedimiento, y que aborde las múltiples formas de violencia contra la mujer, y velar asimismo por la rendición de cuentas de los órganos pertinentes de aplicación de la ley respecto de la aplicación de tales políticas.

17. Las conclusiones de 2013 destacan la prevención y respuesta a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual y de género, en situaciones de conflicto armado y posteriores a los conflictos, en particular mediante la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables para poner fin a la impunidad; la eliminación de obstáculos al acceso de las mujeres a la justicia; el establecimiento de mecanismos de notificación y denuncia; la prestación de apoyo a las víctimas y supervivientes; servicios asequibles y accesibles de atención de la salud; medidas de reinserción, y medidas para aumentar la participación de las mujeres en la resolución de conflictos y los procesos de consolidación de la paz y la adopción de decisiones después de los conflictos.

18. El período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2013 fue un reto, por la fuerte presión que ejercieron algunos Estados para evitar la inclusión en el texto de referencias a la orientación sexual, la identidad de género o la violencia en la pareja y la contestación de una interpretación más amplia de "familia". Sin embargo, en las conclusiones surgieron nuevos temas, entre ellos, la necesidad de apoyar y proteger a las defensoras de derechos humanos que se ocupan de la violencia por razón de género; la necesidad de que los gobiernos promuevan y protejan los derechos humanos de todas las mujeres, en particular su derecho a tener control y decidir con libertad y responsabilidad sobre las cuestiones relacionadas con su sexualidad, entre ellas la salud sexual y reproductiva, sin coerción, discriminación ni violencia; los compromisos específicos por parte de los gobiernos de garantizar la seguridad de las niñas en los espacios públicos y privados; así como el compromiso de acabar con el matrimonio precoz y forzado, y de prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra las mujeres y las niñas, cometidos por personas que ocupan cargos de autoridad, como docentes, dirigentes religiosos, líderes políticos y agentes del orden.

19. La labor realizada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer durante los últimos 20 años es un indicador de una aceptación amplia y creciente de los fundamentos temporales y espaciales de la violencia contra la mujer; una comprensión más clara del problema, sus causas y consecuencias, mediante una visión integral de los derechos humanos; un enfoque en la responsabilidad de los Estados de actuar con la debida diligencia en la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, en particular de abordar sus causas y consecuencias; y, por último, el reconocimiento de que la violencia contra la mujer es una cuestión de derechos humanos generalizada y omnipresente que requiere la atención de todos los Estados.

20. Lamentablemente, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se considera cada vez más un foro polémico para mantener negociaciones políticas sobre los derechos humanos de la mujer, con una práctica creciente de limitación de los logros alcanzados. La formulación de declaraciones amplias y generales en los documentos finales

de sus períodos de sesiones se consideran intentos de desviarse de la realidad de las violaciones generalizadas y persistentes de los derechos humanos de las mujeres a nivel mundial. Debido a estas percepciones se ha cuestionado la utilidad de la Comisión, que es el principal órgano normativo de las Naciones Unidas con respecto a la formulación de normas sobre los derechos de la mujer.

### **C. Disposiciones de los tratados pertinentes y directrices de interpretación**

21. Numerosos tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se refieren en términos generales a la cuestión de la violencia contra la mujer y, en algunos casos, incluyen a la niña. La presente sección se centrará en esa cuestión en relación con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

22. En cuanto a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con excepción del artículo 6, que pide a los Estados que adopten todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres, en el tratado no figuran disposiciones específicas que exijan a los Estados que respondan a todas las formas de violencia contra la mujer y las eliminen. El artículo 2 dispone en general la obligación de los Estados de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer así como de derogar la legislación discriminatoria y formular nuevas leyes no discriminatorias. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer formula recomendaciones generales como instrumento de interpretación para colmar las lagunas del tratado. En su recomendación general N° 12 (1989) sobre la violencia contra la mujer, el Comité recomendó por primera vez que los Estados incluyeran en sus informes periódicos información específica sobre la violencia contra la mujer. En 1992, el Comité aprobó la recomendación general N° 19 sobre la violencia contra la mujer, contribuyendo a colmar una de las principales lagunas de la Convención.

23. En la recomendación general N° 19, el Comité establece que la violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación como la define el artículo 1 de la Convención y relaciona la violencia contra la mujer con los diferentes derechos y las esferas sustantivas que abarca la Convención. En la práctica, el Comité se remite a varias disposiciones sustantivas de la Convención para abordar la cuestión de la violencia contra la mujer, incluidos el artículo 5 sobre los estereotipos y sus consecuencias; el artículo 11 sobre el acoso sexual; artículo 12, sobre las violaciones relacionadas con la salud sexual y reproductiva; y el artículo 16 sobre los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares. La aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención, en 1999, y la jurisprudencia posterior al respecto refuerzan aún más la posición del Comité de que la violencia contra la mujer constituye una discriminación por razón de sexo, que afecta desproporcionadamente a las mujeres. Es importante señalar que estos avances no definen expresamente la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos en sí misma.

24. En cuanto a la Convención contra la Tortura y otros Tratos Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su observación general N° 2 (2007) sobre la

aplicación del artículo 2 de la Convención por los Estados partes, el Comité contra la Tortura aborda la cuestión de la responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia con respecto a la violencia contra la mujer, en concreto cuando "las autoridades del Estado u otras personas que actúan a título oficial o al amparo de la ley tienen conocimiento o motivos fundados para creer que sujetos privados o agentes no estatales perpetraron actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o agentes no estatales" (párr. 18), de conformidad con la Convención. El Comité aplica este principio a los Estados partes que no previenen o protegen a las víctimas respecto de la violencia de género, como la violación, la violencia doméstica, la mutilación genital femenina y la trata. Si bien cabe argumentar que la Convención contra la Tortura es un instrumento útil para combatir la violencia contra la mujer, el Comité hasta la fecha solo ha definido la violación como tortura, sin abordar explícitamente otras formas de violencia contra la mujer.

25. La violencia contra la mujer en situaciones de conflicto queda abarcada con mayor amplitud en otros tratados internacionales, entre ellos, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, que se centran en particular en la violación, la explotación sexual y el embarazo forzado. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, abarca determinados aspectos de la violencia contra la mujer, entre ellos la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, que constituyen "crímenes contra la humanidad" así como las infracciones graves de los Convenios de Ginebra. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aprobado recientemente la recomendación general N° 30 (2013), que ofrece más orientación sobre las obligaciones de los Estados partes sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

#### **D. Resoluciones y declaraciones**

26. En sus resoluciones sobre la violencia contra la mujer, varios órganos de las Naciones Unidas instan a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar los actos de violencia contra las mujeres y las niñas y castigar a los autores<sup>12</sup>. En general se exhorta a los Estados a establecer medidas civiles y penales para prevenir la rendición de cuentas del infractor; garantizar la seguridad de la víctima; y proporcionar medidas de reparación y de justicia a las que las víctimas puedan acceder de manera efectiva.

27. Entre 1994 y 2005, la Comisión de Derechos Humanos aprobó 12 resoluciones relativas a la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, y a la eliminación de la violencia contra la mujer<sup>13</sup>. Con los años, las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos han reflejado una definición inequívoca de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos: el principio de la continuidad de la violencia es reconocido tanto a nivel temporal como espacial; las prácticas que se consideran violencia contra la mujer se definen de forma más amplia; las medidas para eliminar la violencia son más detalladas, y las causas y consecuencias requieren una comprensión matizada de la relación de la violencia con otros sistemas de subordinación y discriminación. Además, se pone más de relieve la obligación de los Estados de abstenerse de incurrir en actos de violencia contra la mujer y de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer y

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones 64/137 y 65/187 de la Asamblea General, y la resolución 14/12 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>13</sup> Véase la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos y resoluciones posteriores sobre la mujer.

facilitar el acceso a recursos justos y eficaces y a una asistencia especializada a las víctimas.

28. En 2006, el Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos y, en esencia, conserva en sus resoluciones la formulación de las resoluciones de la Comisión. Entre 2007 y 2013, el Consejo de Derechos Humanos aprobó 28 resoluciones relacionadas directa o indirectamente con el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias<sup>14</sup>. Las 7 resoluciones directamente pertinentes para el mandato se refieren al tema de la aceleración de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la cuestión de la diligencia debida en la prevención, la protección y el establecimiento de recursos para las mujeres víctimas de la violencia. Otras resoluciones pertinentes para el mandato se refieren a la integración de los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas; una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado; la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad como una cuestión de derechos humanos; la eliminación de la discriminación contra la mujer; la trata de personas, especialmente de mujeres y niños; los derechos humanos, la orientación sexual y la identidad de género; el derecho a la nacionalidad de las mujeres y los niños; la protección de los defensores de los derechos humanos que prestan apoyo a las mujeres que han sido víctimas de la violencia y, en fecha más reciente, el papel de la libertad de opinión y de expresión en el empoderamiento de la mujer.

29. Entre 1993 y 2013, la Asamblea General aprobó 57 resoluciones relacionadas directa o indirectamente con la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Un acontecimiento fundamental fue la adopción en 1993 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer<sup>15</sup>, que proporcionó un marco integral con respecto a la definición, el alcance, las obligaciones de los Estados de actuar con la debida diligencia y el papel de las Naciones Unidas en ese ámbito. La Declaración expone de forma más explícita la violencia contra la mujer y ha servido de base para numerosas resoluciones posteriores. En el preámbulo de la Declaración, la Asamblea General reconoce que las causas fundamentales de la violencia contra la mujer son el patriarcado y la subordinación de la mujer; y que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación y la discriminación de la mujer por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer.

30. Varias resoluciones de la Asamblea General sobre la mujer abordan las cuestiones de la violencia contra las trabajadoras migratorias; la trata de personas; las prácticas tradicionales o consuetudinarias que afectan a la salud de la mujer y la niña; los delitos de honor cometidos contra la mujer; la violación y otras formas de violencia sexual, especialmente en situaciones de conflicto y situaciones análogas; la mujer, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos; la mutilación genital femenina; los asesinatos de mujeres por razones de género, y la protección de los defensores de los derechos humanos. Estas resoluciones reiteran los avances normativos en relación con el reconocimiento de la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos; la obligación de los Estados de ejercer la diligencia debida para poner fin a la impunidad, y la introducción de los conceptos del carácter intersectorial y de un enfoque multisectorial de la violencia contra la mujer. Otras resoluciones sobre la mujer se refieren, entre otras cosas, a la designación del 25 de noviembre como Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; las medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, y la obligación de presentar informes anuales

<sup>14</sup> Véase la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos y resoluciones posteriores sobre la mujer.

<sup>15</sup> Resolución 48/104 de la Asamblea General.

de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, que incluye la obligación de presentar un informe anual por escrito a la Asamblea.

31. Desde el estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer presentado por el Secretario General en 2006<sup>16</sup>, la Asamblea General recibe cada dos años informes del Secretario General sobre las medidas legislativas, normativas y de otra índole adoptadas por los Estados Miembros y por órganos y entidades de las Naciones Unidas para combatir la violencia contra la mujer<sup>17</sup>. En sus resoluciones 61/143 y 62/133, la Asamblea pidió a la Comisión de Estadística y al Secretario General que elaboraran y propusieran, en consulta con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y basándose en la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, un conjunto de posibles indicadores sobre ese tipo de violencia para ayudar a los Estados a evaluar su alcance, prevalencia e incidencia.

32. El compromiso del Consejo de Seguridad con respecto a la violencia contra la mujer se refleja en las siete resoluciones sobre la mujer que adoptó entre 2000 y 2013. La resolución 1325 (2000) del Consejo se centró en la incorporación de una perspectiva de género en la resolución de conflictos al abordar las necesidades especiales de las mujeres, garantizar que se aplicara el derecho humanitario para proteger los derechos de las mujeres y subrayar el papel fundamental que desempeñaban las mujeres en la consolidación de la paz. En esta resolución, el Consejo de Seguridad reconoció que las mujeres y los niños constituían la inmensa mayoría de los que se veían afectados por los conflictos armados; hizo un llamamiento para que se impartiera a todo el personal de mantenimiento de la paz adiestramiento especializado sobre la protección, las necesidades especiales y los derechos humanos de las mujeres y los niños en las situaciones de conflicto; e instó al Secretario General a que aumentara la representación de la mujer en las iniciativas de solución de conflictos. El Consejo subrayó también la responsabilidad de los Estados de enjuiciar a los culpables de la violencia sexual y destacó que era preciso proceder a la recopilación de datos.

33. En resoluciones posteriores, el Consejo de Seguridad se centró de forma general en la protección de los civiles, en particular de los que habían sido desplazados; destacó la importancia de la educación para prevenir la explotación y la trata de personas con fines sexuales; condenó todos los actos de explotación, abuso y trata con fines sexuales de mujeres y niños cometidos por personal militar, policial y civil que participaba en operaciones de las Naciones Unidas; y recomendó aplicar una política de tolerancia cero a tales violaciones. El Consejo expresó también preocupaciones por los obstáculos que entorpecían la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, entre ellos, la violencia, la intimidación y la discriminación. Pidió al Secretario General que publicara un informe sobre las situaciones de conflicto armado en que se hubiera empleado en forma sistemática o generalizada la violencia sexual contra los civiles, que incluyera un análisis de las tendencias de la violencia sexual y parámetros de referencia para medir los progresos hacia su eliminación.

34. Para asegurar que la atención se centrara de manera más eficaz en la cuestión de la violencia sexual en situaciones de conflictos armados y posteriormente, el Consejo de Seguridad propuso que el Secretario General nombrara a un representante especial para que aportara un liderazgo coherente y estratégico y colaborara efectivamente en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación existentes en las Naciones Unidas a fin de afrontar la violencia sexual en este tipo de situaciones. El Consejo de Seguridad instó a los Estados a que emprendieran reformas judiciales para abordar la violencia sexual; investigaran todas las denuncias de violencia sexual; y asignaran un equipo de expertos

<sup>16</sup> A/61/122/Add.1.

<sup>17</sup> A/HRC/23/25, párr. 25.

para investigar las situaciones de violencia sexual en conflictos armados. El Consejo de Seguridad pidió también que vigilaran de manera más eficaz las cuestiones relacionadas con la violencia sexual dentro del sistema de las Naciones Unidas e informaran al respecto; que adoptaran sanciones selectivas y que aprovecharan las visitas periódicas de sus mecanismos.

35. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, aporta detalles sobre diversas manifestaciones de la violencia contra la mujer, como los asesinatos, las violaciones sistemáticas y los embarazos forzados durante los conflictos armados, así como la esclavitud sexual, la esterilización forzada, el aborto forzado, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo<sup>18</sup>. La Plataforma de Acción define tres objetivos estratégicos en relación con la violencia contra la mujer: adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer (D.1); estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención (D.2), y eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres (D.3), y describe las medidas que deben adoptarse para alcanzar cada objetivo, incluida la aprobación y aplicación, así como el examen y análisis periódicos, de la legislación con objeto de garantizar su eficacia en la eliminación de la violencia contra la mujer<sup>19</sup>.

36. Cabría señalar que las declaraciones y resoluciones mencionadas son declaraciones de consenso de los Estados Miembros. Tienen un valor persuasivo para influir en las normas internacionales en relación con la eliminación de la violencia contra la mujer y para establecer disposiciones normativas que los Estados aplicarán a nivel nacional.

## **E. Breve sinopsis de la labor realizada por entidades de las Naciones Unidas**

37. De conformidad con el artículo 5 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, las entidades de las Naciones Unidas deberán contribuir al reconocimiento y ejercicio de los derechos y los principios enunciados en ese texto, incluso mediante el fomento de la coordinación de las iniciativas internacionales y la prestación de apoyo técnico. Desde la aprobación de la Declaración, varios organismos y entidades de las Naciones Unidas han procedido activamente al cumplimiento de estas obligaciones y han asignado prioridad a determinadas esferas de actividad.

38. Los organismos y entidades de las Naciones Unidas se han ocupado ampliamente de la cuestión de la violencia contra la mujer con los siguientes medios: las actividades de promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de la mujer; la recopilación de datos e investigación; asistencia técnica y creación de capacidad; la coordinación entre las Naciones Unidas y las entidades gubernamentales y no gubernamentales; las campañas de sensibilización; la promoción; la programación directa; la ayuda financiera; y el establecimiento de normas. La mayoría de los organismos y entidades se han centrado en algunas o en todas las manifestaciones de la violencia contra la mujer que se indican a continuación: la violencia sexual; la violencia en la pareja; la trata de personas, y la mutilación genital femenina. Además, cada entidad considera la cuestión de la violencia contra la mujer desde su propia perspectiva y la aborda en consecuencia, en función de su misión, en particular desde la perspectiva de la salud sexual y reproductiva; el desarrollo; el empoderamiento económico y jurídico; la seguridad alimentaria y los medios de vida; la seguridad en el empleo y la seguridad en el trabajo; la educación; la respuesta a la cuestión de las personas víctimas de la trata, refugiadas y migrantes; el establecimiento de sistemas

<sup>18</sup> Véase Plataforma de Acción (A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II), párrs. 114 y 115.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 124 d).

de administración de justicia sensibles a las cuestiones de género, y el apoyo a la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas. Algunas entidades realizan actividades de seguimiento e investigaciones específicas respecto de los derechos humanos; llevan a cabo actividades de promoción y de información al público; promueven el estado de derecho en general y la rendición de cuentas en particular, o abordan de forma sustantiva las violaciones de los derechos humanos.

39. Muchas entidades de las Naciones Unidas llevan a cabo investigaciones, incluida la recopilación de datos, sobre la prevalencia y las consecuencias de la violencia contra la mujer, así como sobre otros temas conexos, entre ellos, cómo contribuyen al problema las normas, los comportamientos y la desigualdad en materia de género. A menudo, esas investigaciones se utilizan para formular políticas y proporcionar asistencia técnica y orientación programática. El desarrollo de competencias nacionales para promover la igualdad y de este modo combatir la violencia contra la mujer pueden incluir la prestación de asistencia para formular estrategias y políticas nacionales y apoyar las actividades de creación de capacidad.

40. Las iniciativas interinstitucionales para combatir la violencia contra la mujer incluyen las actividades de la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad entre los Géneros, la Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Protección contra la Explotación y la Violencia Sexuales, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra la mujer, el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre las Adolescentes y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de la campaña del Secretario General "Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres"<sup>20</sup>.

41. Una de las cinco esferas prioritarias de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) es poner fin a la violencia contra la mujer. Entre las iniciativas de ONU-Mujeres en este sentido cabe citar: el establecimiento de normas, la asistencia técnica, la asistencia financiera, la educación, la promoción, la recopilación de datos y la coordinación. La entidad apoya a los Estados Miembros en el establecimiento de normas mundiales para lograr la igualdad de género y colabora con los gobiernos y la sociedad civil en la formulación de las leyes, las políticas, los programas y los servicios necesarios para aplicar esas normas, en particular en la elaboración y la aplicación de planes de acción nacionales para poner fin a la violencia contra la mujer<sup>21</sup>. ONU-Mujeres también participa en algunos programas conjuntos con organismos asociados en los países y coordina la campaña del Secretario General ÚNETE y la iniciativa NOS COMPROMETEMOS. En el inventario de las actividades de las Naciones Unidas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer se describen las iniciativas de 38 entidades de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones y 6 alianzas interinstitucionales. ONU-Mujeres también ha establecido el Centro Virtual de conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, un centro de recursos en línea.

42. La ingente labor realizada por entidades de las Naciones Unidas para combatir la violencia contra la mujer es encomiable. Sin embargo, existen lagunas y duplicaciones entre las políticas y los programas de muchos organismos. Además, el uso de métodos similares para abordar la cuestión indica que es posible mejorar la coordinación y

<sup>20</sup> Véase ONU-Mujeres, Inventory of United Nations system activities to prevent and eliminate violence against women (Inventario de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer), febrero de 2014. Disponible en [www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-inventory.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-inventory.htm).

<sup>21</sup> *Ibid.*

colaboración entre las distintas entidades de las Naciones Unidas y sus asociados. Esa colaboración contribuiría a una programación más sustantiva y específica y permitiría también liberar recursos para intervenciones más eficaces.

## **F. Mandato de la Relatora Especial**

43. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/45 sobre la cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de la Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer, de 4 de marzo de 1994, estableció el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. En esa resolución, la Comisión resumió el alcance principal del mandato e invitó al Relator Especial a que desempeñara sus funciones en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de todos los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, con inclusión de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

44. En esa misma resolución, la Comisión pidió a todos los gobiernos que prestaran su colaboración y asistencia a la Relatora Especial en el desempeño de las tareas y funciones que se le habían encomendado y que le facilitaran toda la información requerida. La resolución pidió al Secretario General que facilitara al titular del mandato toda la asistencia necesaria, y en particular el personal y los recursos necesarios para desempeñar las funciones que se le habían encomendado, especialmente en la ejecución y el seguimiento de las misiones emprendidas, así como la adecuada asistencia para efectuar consultas periódicas con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y todos los demás órganos creados en virtud de tratados. También pidió al Secretario General que garantizara que los informes de la Relatora Especial se señalaran a la atención de la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer para contribuir a sus trabajos en el ámbito de la violencia contra la mujer.

45. En su resolución 1997/44, la Comisión de Derechos Humanos prorrogó el mandato por un período adicional de tres años, recordando las disposiciones de la resolución 1994/45, y pidiendo a todos los gobiernos que respondieran a las comunicaciones y visitas de la Relatora Especial. La Comisión también alentó a la Relatora Especial a examinar y recopilar información relacionada con la cuestión de la trata de mujeres y niñas.

46. En abril de 2000, el mandato se prorrogó por tercera vez en virtud de la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Comisión recordó las resoluciones anteriores y se refirió a las obligaciones de diligencia debida de los Estados. Al incorporar en la resolución parte del texto de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Comisión puso de manifiesto el deber que tenían los gobiernos de evitar el empleo de la violencia contra la mujer y actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar y, de conformidad con la legislación nacional, castigar los actos de violencia contra la mujer, y adoptar medidas apropiadas y eficaces respecto de los actos de violencia contra la mujer, ya se tratara de actos perpetrados por el Estado, por particulares o por grupos armados o facciones en guerra, y proporcionar a las víctimas el acceso a unos medios de reparación justos y eficaces, y a una asistencia especializada.

47. El mandato fue renovado en 2003 en virtud de la resolución 2003/45 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que la Comisión instó a los Estados a tener en cuenta las recomendaciones de la Relatora Especial cuando formularan sus políticas y programas y a que incorporaran la perspectiva de género en las comisiones investigadoras y en las comisiones que tenían por objeto establecer la verdad y la reconciliación, e invitó a la Relatora Especial a que presentara un informe, según procediera, en relación con estos

mecanismos. La Comisión también alentó a la Relatora Especial a que siguiera cooperando con las organizaciones intergubernamentales regionales.

48. En 2007, el Consejo de Derechos Humanos renovó el mandato de la Relatora Especial en virtud de su resolución 7/24, en la que el Consejo celebró las iniciativas, los esfuerzos crecientes y las importantes contribuciones en los planos local, nacional, regional e internacional para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y alentó, como contribución a la aplicación efectiva del mandato de la Relatora Especial, a que prosiguieran los esfuerzos de los Estados, los órganos y entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes para ampliar esas fructíferas iniciativas y apoyarlas, entre otras cosas, mediante la asignación de suficientes recursos, y para apoyar las consultas regionales en esta esfera y participar en ellas. En esta resolución, el Consejo pidió al Secretario General que se asegurara de que los informes de la Relatora Especial se señalaran a la atención de la Asamblea General, y que la Relatora Especial presentara un informe oral anual a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y a la Asamblea.

49. En 2011 el Consejo de Derechos Humanos renovó el mandato por sexta vez en virtud de su resolución 16/7, e invitó a las entidades pertinentes a que tuvieran en cuenta en sus respectivas tareas la prevención y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y que cooperaran con la Relatora Especial y le prestaran asistencia en el desempeño de su mandato. El Consejo pidió al Secretario General y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que siguieran facilitando a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria para que pudiera cumplir eficazmente su mandato, en particular, personal y recursos.

50. Más recientemente, en 2013, el Consejo de Derechos Humanos renovó el mandato en virtud de su resolución 23/25, que se centró de forma más amplia en la cuestión de la violencia sexual en situaciones de conflicto.

51. En el desempeño de su mandato, se pide a la Relatora Especial que elabore informes temáticos anuales e informes sobre las visitas a los países. A iniciativa de la anterior Relatora Especial se realizó un examen del mandato que abarcaba 15 años<sup>22</sup>. El examen ofrece una visión y un análisis amplios de las actividades realizadas en el marco del mandato desde 1994 hasta 2009. Como se indica en el examen, además de las cuestiones tratadas en los informes temáticos, el mandato ha abarcado algunas otras cuestiones que se han incluido en los informes anuales, los informes de las misiones a los países y las comunicaciones a los gobiernos, entre ellas cuestiones relativas a los derechos de salud, en particular los derechos sexuales y reproductivos; las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo; los mecanismos institucionales nacionales, así como diversos aspectos de las dificultades que plantea la aplicación. Los titulares de mandatos en ese período destacaron en sus informes que, a pesar de los avances en la creación de instrumentos para facilitar y mejorar el cumplimiento, la falta de cumplimiento y aplicación seguía siendo un grave problema.

52. Los informes temáticos anuales elaborados entre 1994 y 2003 estaban estrechamente vinculados al desarrollo conceptual de los objetivos establecidos en la resolución por la que se estableció el mandato. Esos informes se centraron en diferentes manifestaciones de la violencia, sus causas y consecuencias, en particular la violencia en la familia; en la comunidad; perpetrada o tolerada por el Estado, incluso en épocas de conflicto armado, así como la violencia en el ámbito transnacional. En los informes se amplió el alcance del mandato para examinar la interrelación y la continuidad de la violencia en las esferas

---

<sup>22</sup> "15 years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1994-2009): a critical review" (A/HRC/11/6/Add.5).

pública y privada, centrándose en particular en la raza, el origen étnico, la cultura, la migración, la trata y el empoderamiento económico. Los titulares de mandatos señalaron cómo los enfoques tradicionales que daban las instituciones del orden público a la violencia, junto con políticas ineficaces y discriminatorias así como procesos judiciales y de determinación de la pena con sesgo de género, impedían que las mujeres pudieran acceder a la justicia y obtener una reparación efectiva.

53. La primera Relatora Especial recomendó que los Estados tipificaran como delito y enjuiciaran todas las manifestaciones de la violencia contra la mujer, incluida la violencia perpetrada bajo la apariencia de prácticas culturales<sup>23</sup> y pidió una mayor responsabilidad de los Estados en la protección de las mujeres víctimas de la trata y la prevención de la migración forzada o bajo coacción<sup>24</sup>. También pidió un enfoque más amplio para que la violencia contra la mujer se considerara como un "problema sanitario, jurídico, económico, de desarrollo y de derechos humanos"<sup>25</sup>, examinó la cuestión de la protección y los recursos jurídicos en el caso de la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado<sup>26</sup>; y pidió la inclusión de disposiciones y procedimientos con perspectiva género en la Corte Penal Internacional<sup>27</sup>. En su informe final, presentado en enero de 2003, la primera Relatora Especial señaló que durante su mandato los mayores logros se habían conseguido en torno a "la sensibilización y la fijación de normas"<sup>28</sup>, en particular respecto de las limitaciones del sistema de justicia penal y la fijación de nuevas normas para abordar la violencia como consecuencia de la desigualdad social, política y económica. Sin embargo, reconoció que, a pesar de estos éxitos, muy poco había cambiado en la vida de la mayoría de las mujeres durante su mandato<sup>29</sup>.

54. En su primer informe presentado en 2004 (E/CN.4/2004/66), la segunda Relatora Especial expuso los principales objetivos de su mandato, a saber, garantizar la protección efectiva de los derechos de la mujer y la igualdad de acceso a la justicia para las mujeres; hacer el seguimiento de la eficacia de las estrategias para poner fin a la violencia contra la mujer; y asegurar que los mecanismos de rendición de cuentas fueran accesibles para las mujeres que trataban de obtener reparación. Además de centrarse en la cuestión de la interrelación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA en 2005, la Relatora Especial prosiguió su labor sobre la interrelación entre cultura y violencia. En sus informes también examinó la economía política de los derechos humanos de las mujeres y el desarrollo de estrategias efectivas de ejecución y observancia, en particular la posibilidad de utilizar la norma de la debida diligencia para hacer cumplir la responsabilidad que incumbía al Estado<sup>30</sup>, y la elaboración de indicadores sobre la violencia contra la mujer y las respuestas de los Estados<sup>31</sup>. La Relatora Especial propuso que se fortalecieran las iniciativas de promoción, normativas y de justicia en los planos nacional e internacional. Esto requeriría la medición sistemática de niveles sobre la violencia, la tolerancia social, la capacidad de respuesta del Estado, las medidas institucionales y las medidas de protección, así como la presentación de informes al respecto<sup>32</sup>.

55. Los informes de la Relatora Especial presentados entre 2004 y 2009 señalan reiteradamente los debates sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las

<sup>23</sup> E/CN.4/2002/83.

<sup>24</sup> E/CN.4/2000/68.

<sup>25</sup> E/CN.4/1996/53, párr. 132.

<sup>26</sup> E/CN.4/2001/73.

<sup>27</sup> E/CN.4/1998/54.

<sup>28</sup> E/CN.4/2003/75, párr. 71.

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 77.

<sup>30</sup> E/CN.4/2006/61.

<sup>31</sup> A/HRC/7/6 y A/HRC/7/6/Add.5.

<sup>32</sup> A/HRC/7/6.

mujeres y la forma en que la negación de estos derechos contribuye a la discriminación y la violencia contra la mujer. La Relatora también evaluó las relaciones de poder y los argumentos relativistas culturales que pretendían disculpar la violencia de motivación cultural<sup>33</sup>. La Relatora Especial, si bien condenó el discurso relativista cultural como legalmente inaceptable<sup>34</sup> y reconoció la creciente preocupación por las estructuras de poder polarizadas entre el Norte y el Sur en el plano global, recomendó que se participara en las negociaciones sobre la cultura para combatir el comportamiento discriminatorio y opresivo, y alentó a que en el plano local se apoyaran las declaraciones sobre la universalidad de los derechos humanos<sup>35</sup>. Al situar los derechos humanos de la mujer en un contexto político neoliberal, la Relatora Especial, en su informe final de 2009, expresó su preocupación por la desvinculación entre la forma en que los Estados consideraban la violencia contra la mujer y la manera en que abordaban la desigualdad de género en general<sup>36</sup>. La Relatora señaló que las mujeres no tenían los mismos derechos económicos y sociales que los hombres, ni tenían el mismo acceso a los recursos productivos, y explicó cómo los mercados de capital exacerbaban la desigualdad social y política de las mujeres de forma que tenía repercusiones en materia de sus derechos a la salud; seguridad alimentaria e hídrica; educación y vivienda; medios de subsistencia y mercados de trabajo; migración; así como conflictos, paz y construcción de la nación.

56. La actual Relatora Especial asumió sus funciones en agosto de 2009 y ha proseguido la labor de sus predecesoras, sobre todo respecto de las cuestiones de las interrelaciones y la responsabilidad del Estado, estudiando al mismo tiempo los aspectos menos convencionales de la violencia contra la mujer, tales como, las reparaciones para las víctimas de la violencia; el proceso continuo de la violencia, desde el hogar hasta el ámbito transnacional; los asesinatos de mujeres por razones de género; la violencia contra las mujeres con discapacidad, y la cuestión de la violencia y las mujeres encarceladas. En sus informes, la Relatora Especial siguió desarrollando en general el principio de la responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia como marco jurídico para la eliminación de la violencia contra la mujer, y señaló la brecha existente entre la aceptación normativa de la responsabilidad del Estado en relación con la violencia y la realidad práctica para las mujeres que buscaban una reparación.

57. En su informe de 2010 (A/HRC/14/22), la Relatora Especial examinó las deficiencias de la norma de la diligencia debida respecto de la reparación para las mujeres que habían sufrido violencia, en tiempos de paz, en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos y en regímenes autoritarios. En su informe de 2013 (A/HRC/23/49), la Relatora Especial siguió profundizando en la cuestión de la responsabilidad del Estado para eliminar la violencia contra la mujer y concluyó que, si bien la mayoría de los Estados aceptaban que la violencia contra la mujer era una violación generalizada y sistemática de los derechos humanos a la que se enfrentaban los países, esto no había redundado en la adopción de soluciones coherentes y sostenibles. La Relatora recomendó que la responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia se considerara como una doble obligación: a) como una responsabilidad sistémica, en virtud de la cual los Estados creaban sistemas y estructuras efectivas y con capacidad de respuesta para abordar las causas profundas y las consecuencias de la violencia contra la mujer; y b) como una responsabilidad individual, en virtud de la cual los Estados proporcionaban a las víctimas medidas eficaces de prevención, protección, sanción y reparación. La Relatora Especial recomendó que la norma fuera la rendición de cuentas, tanto de los autores como de las autoridades del Estado, por la falta de protección y prevención respecto del daño.

<sup>33</sup> A/HRC/4/34, párr. 56.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>36</sup> A/HRC/11/6.

58. En su informe de 2011 (A/HRC/17/26), la Relatora Especial observó una continua falta de respuesta a las formas múltiples e interconectadas de discriminación, entre los géneros y dentro del propio género, y su nexa con la violencia. Señaló que al no tener en cuenta las intersecciones no solo se reducía la capacidad de los encargados de la formulación de políticas para evaluar las desigualdades entre mujeres y hombres, sino que también se reducía su capacidad para evaluar el modo en que mujeres que ocupaban posiciones diversas experimentaban la discriminación y violencia. La Relatora Especial consideró que la violencia dependía de las condiciones materiales, los atributos personales y las ubicaciones sociales de las mujeres y recomendó la aplicación de un enfoque integral que abordara la discriminación y la marginación sistemáticas. El enfoque holístico se basa en la idea de que, a menos que las mujeres puedan lograr la independencia económica y el empoderamiento social y político, la realización de todos los derechos humanos seguirá siendo un concepto abstracto.

59. En su informe de 2012 (A/HRC/20/16), la Relatora Especial abordó la cuestión de los homicidios de mujeres relacionados con el género, que consideró como el acto último de violencia, y no como un acto separado y aislado. La manifestación de los homicidios relacionados con el género tiene lugar en determinados contextos sociales, políticos y económicos. La Relatora Especial examinó estas manifestaciones en relación con patrones de desigualdad y discriminación individuales, estructurales e institucionales y desde la perspectiva del enfoque de un continuo de violencia, cuestionando los argumentos del relativismo cultural y otras justificaciones que permitían este tipo de actos de violencia y condenando la impunidad que prevalecía en muchos contextos.

60. En sus informes a la Asamblea General, por ejemplo, en su informe de 2011 (A/66/215), la Relatora Especial siguió desarrollando el enfoque integral de los derechos de la mujer, señalando el carácter constante de la violencia contra la mujer, desde el hogar hasta el ámbito transnacional. En ese informe, se recomendó a los Estados que ofrecieran reparaciones con vocación transformadora para enfrentar las causas fundamentales de la violencia contra la mujer, con el fin de lograr cambios individuales, institucionales y estructurales. En sus informes de 2012 y 2013 a la Asamblea General, la Relatora Especial trató dos cuestiones que no se habían abordado específicamente en los informes temáticos anteriores, a saber, la violencia contra las mujeres con discapacidad<sup>37</sup> y la violencia en relación con el encarcelamiento de las mujeres<sup>38</sup>. En ambos informes se ilustraba claramente cómo la violencia contra la mujer se interrelacionaba con otros factores, entre ellos, las diferentes formas de desigualdad y los diversos elementos que conformaban la identidad, por ejemplo, la pobreza, la salud, la raza, el origen étnico, la orientación sexual, la religión y el idioma.

## **G. Desafíos que persisten**

### **1. Respuestas de los Estados: el cambio a la neutralidad**

61. La violencia contra la mujer es una violación sistémica, generalizada y omnipresente de los derechos humanos, que las mujeres padecen en gran medida por el mero hecho de ser mujeres. El concepto de neutralidad en cuanto al género, tal como se formula, entiende la violencia como una amenaza de alcance universal a la que todos podemos estar expuestos y frente a la que todos somos dignos de protección. Esto parece sugerir que los hombres que han sido víctimas de la violencia precisan y merecen recursos comparables a los que se ofrecen a las mujeres en igual situación, obviando la realidad de que la violencia contra los hombres no se produce como consecuencia de la desigualdad y discriminación

<sup>37</sup> A/67/227.

<sup>38</sup> A/68/340.

generalizadas y de que ni es sistémica ni alcanza la categoría de pandemia como en el caso indudable de las mujeres. El cambio a la neutralidad favorece una interpretación más pragmática y políticamente aceptable del término "género", que lo concibe como un simple eufemismo de "hombres y mujeres", en lugar de un sistema de dominación del hombre sobre la mujer. No puede analizarse la violencia contra la mujer de forma casuística, aislándola de los factores individuales, institucionales y estructurales que rigen y conforman la vida de las mujeres. Esos factores requieren la aplicación de un enfoque basado en el género para velar por la equidad de los resultados en lo que se refiere a la mujer. Cualquier intento de unificar o sintetizar todas las formas de violencia en un marco "neutral en cuanto al género" tiende a derivar en un discurso despolitizado y diluido que se aleja de la agenda transformativa. Se precisa un conjunto diferente de medidas prácticas y normativas para prevenir la violencia contra la mujer y darle respuesta, y para cumplir la obligación derivada del derecho internacional de garantizar la igualdad real, y no meramente formal, lo cual reviste igual importancia.

62. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y una serie de tratados regionales han formulado explícitamente cuál es la interpretación internacional de esta cuestión, al reafirmar y reconocer que la violencia contra la mujer es simultáneamente causa y efecto de la discriminación y del dominio y control patriarcales; que tiene carácter estructural y que actúa como mecanismo social por el que impone a las mujeres una situación de subordinación, tanto en la esfera pública como en la privada. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha criticado a los Estados que han adoptado el enfoque neutral en cuanto al género<sup>39</sup>. Además de contar con legislación, políticas y programas que contemplen las diferencias de género, se sostiene que "en la medida de lo posible, los servicios deben ser gestionados por organizaciones no gubernamentales (ONG) independientes y con experiencia en el campo de atención de la mujer que presten apoyo amplio relacionado con las cuestiones de género y el empoderamiento a las supervivientes de violencia, basándose en principios feministas"<sup>40</sup>. El carácter específico también se exige en los pertinentes instrumentos regionales sobre derechos humanos que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer.

## **2. Persistente dicotomía entre las respuestas pública y privada a la violencia contra la mujer**

63. Otra de las manifestaciones de la desigualdad y la discriminación en las respuestas a la violencia contra la mujer es la dicotomía entre los ámbitos público y privado, que en última instancia relega a la mujer a la esfera privada. Esta dicotomía se ve reforzada por la desigualdad salarial por razón de género; la "doble carga" que impone la producción y la reproducción, lo cual limita a menudo la autonomía de las mujeres, y, en las sociedades más abiertamente patriarcales, los sistemas jurídicos o de tutela concebidos expresamente para restringir el acceso de la mujer a la esfera pública. Incluso en las sociedades en las que las mujeres realizan una contribución sostenida e importante a la fuerza de trabajo, su papel en la vida pública tiende a verse reducido y se presupone que los asuntos que afectan especialmente a las mujeres pertenecen al ámbito privado. La violencia contra la mujer no es una excepción y la creencia de que las relaciones privadas no son asunto de interés

<sup>39</sup> Véanse los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por ejemplo, CEDAW/C/NLD/CO/4; CEDAW/C/POL/CO/6; CEDAW/C/FIN/CO/6; CEDAW/C/UK/CO/6.

<sup>40</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer* (Nueva York, 2009), secc. 3.6.1.

público sigue incidiendo en las respuestas para la prevención, denuncia y enjuiciamiento de los casos de violencia.

**3. Responsabilidad e impunidad: los Estados no actúan con la diligencia debida para eliminar la violencia contra la mujer**

64. En su informe de 2013 al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial señaló el reto permanente que suponía el incumplimiento por los Estados de su obligación de actuar con la diligencia debida para eliminar la violencia contra la mujer. Tal responsabilidad conlleva, entre otras cosas, la de responder a la violencia de manera efectiva, garantizar unos marcos que fomenten la igualdad de género, promover cambios de conducta, velar proactivamente por la participación de la mujer en la toma de decisiones y poner en marcha programas que hagan hincapié en el empoderamiento y la capacidad de actuación de las mujeres.

**4. Ausencia de soluciones con potencial transformador, que aborden las causas fundamentales de la violencia contra la mujer, con inclusión de los aspectos individuales, institucionales y estructurales**

65. Las soluciones con potencial transformador requieren que se reconozca la naturaleza sistémica, y no individual, del problema de la violencia contra la mujer y la consiguiente necesidad de implantar medidas específicas que aborden el problema como una violación de los derechos humanos por razón de género. En su informe de 2011, la Relatora Especial estableció un marco holístico basado en el género, que integraba en su enfoque la protección, la prevención y el empoderamiento. Para ofrecer respuestas jurídicas, normativas y programáticas es necesario tener en cuenta la realidad pasada, actual y futura de la vida de las mujeres, bajo el prisma de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos. Comprometer los recursos de que disponen los grupos de mujeres, para la prestación de servicios y la promoción, asignando prioridad, por ejemplo, a agrupaciones de hombres, socava los esfuerzos por lograr un efecto de transformación.

66. Un problema más reciente es el establecimiento de diferentes categorías de violencia contra la mujer, en particular a través de iniciativas políticas y de financiación. Esto es especialmente evidente en el planteamiento de que la violencia sexual en situaciones de conflicto es diferente y excepcional, y no es la continuación de unas pautas de discriminación y violencia que se ven exacerbadas en momentos de conflicto, como ha quedado patente en las recientes situaciones de conflicto armado. La prioridad otorgada a esta manifestación de la violencia ha suscitado preocupación por numerosos motivos, en particular, porque se aleja de una interpretación de la violencia contra la mujer basada en el género y que forma parte de un proceso continuado de violencia; porque implica, en algunos casos, un cambio en la asignación de recursos, pese a que existe la necesidad de atajar todas las manifestaciones de violencia, también en el ámbito nacional; porque supone un cambio de orientación por parte de algunas entidades de las Naciones Unidas, y por el efecto de las prioridades impulsadas por los donantes en este proceso. En opinión de muchos defensores de los derechos de la mujer, estos cambios han "centrado" la atención en la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto, soslayando y olvidando las "batallas" menores que mujeres y niñas libran a diario en sus hogares y comunidades.

**5. Crisis financiera, medidas de austeridad y recortes en los gastos destinados a servicios sociales**

67. La Relatora Especial está profundamente preocupada por el debilitamiento del sector de los derechos de la mujer a raíz de los recortes en la financiación de servicios básicos, especialmente en los ámbitos jurídico, normativo y de la promoción. La reducción de los fondos destinados a las ONG, como forma de represalia contra la labor de los activistas a

favor de los derechos de la mujer, es también motivo de inquietud. Esta cuestión se ha planteado en numerosos informes elaborados por órganos creados en virtud de tratados y por ONG.

## 6. Ausencia de un instrumento jurídicamente vinculante

68. La Relatora Especial ha señalado la existencia de un vacío normativo a nivel internacional. La ausencia de un instrumento jurídicamente vinculante sobre la violencia contra la mujer impide que esta cuestión se plantee como una violación de los derechos humanos propiamente dicha, que comprenda de forma genérica todas las manifestaciones de violencia contra las mujeres y que recoja con toda claridad la obligación de los Estados de actuar con la diligencia debida para eliminar este tipo de violencia. Existen numerosos documentos sin fuerza obligatoria que se ocupan de esta cuestión, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, además de una serie de observaciones y recomendaciones generales de órganos creados en virtud de tratados. No obstante, si bien estos instrumentos no vinculantes pueden dar paso a iniciativas de carácter normativo, su propia naturaleza implica en la práctica que no se puede exigir a los Estados responsabilidad alguna por razón de su incumplimiento. La Relatora Especial observa que, hasta el momento, ninguno de estos documentos sobre la violencia contra la mujer ha pasado a formar parte del derecho internacional consuetudinario.

69. Poseen un carácter más específico tres tratados regionales esenciales sobre derechos humanos que abordan la violencia contra la mujer, a saber, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belém do Pará), el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos Relativo a los Derechos de la Mujer en África de 2003 (Protocolo de Maputo), y el reciente Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul). Los fundamentos normativos de la obligación de los Estados de eliminar la violencia contra la mujer han evolucionado desde 1994 y los tratados regionales reflejan los cambios en materia de elaboración de normas en el plano internacional, aunque en el marco de un instrumento jurídicamente vinculante de ámbito regional. A pesar de su carácter específico, estos instrumentos adolecen de limitaciones, por ejemplo, en lo que concierne a las definiciones y al alcance de la cobertura de las personas y los hechos en ellos previstos. Estas lagunas, así como la falta de instrumentos regionales específicos en otras regiones del mundo, ponen de relieve la necesidad de contar con un instrumento universal y jurídicamente vinculante sobre la violencia contra la mujer, al nivel de las Naciones Unidas.

## 7. Cambio en la concepción de las respuestas a las cuestiones de género y cambio de orientación hacia los hombres y los niños<sup>41</sup>

70. En los últimos años se ha ido abandonando la concepción de que el "enfoque de género" hace referencia a la mujer, en particular respecto de la violencia, según se expone y se interpreta en los marcos normativos internacionales y en las propias agrupaciones de mujeres. Hay una autora que expresa con acierto las inquietudes y frustraciones transmitidas por las ONG que defienden los derechos de la mujer y por particulares:

"El género, desprovisto de las nociones de privilegio masculino y subordinación femenina, vino a significar que hombres y mujeres sufrían por igual las cargas del orden establecido en función del género. Las organizaciones de mujeres se vieron cada vez más interpeladas ("Si os ocupáis de las cuestiones de género, ¿dónde dejáis a los hombres?") y

<sup>41</sup> Claire Malcolm y Helen Griffiths, "The limitations of engaging men and boys in the prevention of violence against women", enero de 2014 (documento inédito que obra en el archivo de la autora).

presionadas para darles cabida. A ello se sumó la aparición de un nuevo actor: las organizaciones de hombres. Las organizaciones de mujeres, ya de por sí debilitadas, vieron su existencia aún más amenazada, y los intentos por fortalecer el movimiento feminista tuvieron que sortear nuevas dificultades. Algunos consideran la creciente importancia que se asigna a los hombres y las organizaciones de hombres, la más reciente solución milagrosa para alcanzar la igualdad de género, como una moda pasajera y como una amenaza para las organizaciones y movimientos de mujeres. Desde esta perspectiva, la atención brindada por los donantes a las organizaciones de hombres parece reflejar un cambio de tendencia del apoyo destinado al empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, para ceder a los hombres las riendas de la lucha por la igualdad entre los géneros. Una vez más, los hombres se ponen al frente, solo que en esta ocasión al frente de la lucha por la liberación de la mujer<sup>42</sup>.

71. De las numerosas preocupaciones transmitidas a la Relatora Especial se desprende con claridad que, si bien el cambio de enfoque hacia una agenda de hombres y niños está plagado de dificultades, parece haber atraído de forma amplia fondos, reconocimiento y apoyo político. Para justificar su mandato, muchas organizaciones de hombres sostienen que la inclusión de los hombres y los niños es una obligación vinculante contenida en numerosos documentos y marcos internacionales, incluida la Declaración de Río del Simposio Mundial "Involucrando a Hombres y Niños en la Equidad de Género", celebrado en Río de Janeiro del 29 de marzo al 3 de abril de 2009. La Declaración describe sucintamente la obligación de los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y los donantes de promover la participación de hombres y niños y recomienda la asignación de recursos para avanzar en esa dirección. La Declaración de Río fue formulada por una ONG y no posee un rango comparable, en términos jurídicos, a los documentos de las Naciones Unidas; fue redactada e impulsada por las propias agrupaciones de hombres que apoya y fortalece. Así, tales argumentos refuerzan la distorsión de los fundamentos y la interpretación de las normas y los marcos de derechos humanos, en especial por lo que respecta a la igualdad de género y a la cooperación o asociación con los hombres para transformar la desigualdad entre los géneros. Esta confusión entre los compromisos de las Naciones Unidas y una declaración formulada por una ONG ha propiciado la aparición de numerosos grupos y organizaciones independientes de hombres, al margen del movimiento en favor de la mujer, muchos de los cuales han redefinido la participación de hombres y niños según parámetros masculinos.

72. Desde un punto de vista pragmático, si los responsables de la violencia contra la mujer son en su inmensa mayoría hombres, un paso evidente para eliminar tal violencia sería conseguir su participación en los debates y educarlos para que se opongan y rechacen la naturaleza y las consecuencias de la hipermasculinidad y la misoginia y para que superen los patrones de violencia. El enfoque feminista ha considerado en general a los hombres como aliados y destinatarios de una labor educativa encaminada a lograr la transformación en relación con el género. En los últimos años, muchas agrupaciones de hombres han pasado de ser aliadas y candidatas para la cooperación a convertirse en abanderadas de iniciativas sobre la igualdad de género, particularmente mediante la creación de organizaciones de hombres especializadas que buscan la participación de hombres y de niños. La lógica tras este cambio de paradigma parece contradictoria, pues empodera al grupo al que pertenecen los responsables (y que de forma abrumadora sigue perpetuando las estructuras económicas, políticas y sociales de poder, privilegios y oportunidades) para ofrecer protección frente a la violencia y la discriminación. A la Relatora Especial le preocupa asimismo que las voces que invocan con más fuerza la participación de hombres y

<sup>42</sup> Shamim Meer, "Struggles for Gender Equality: Reflections on the place of men and men's organisations", *Open Debate* (Johannesburgo, Open Society Initiative for Southern Africa, 2011), caps. 2 a 4. Puede consultarse en [www.osisa.org](http://www.osisa.org).

de niños, ya sea mediante la presentación de informes, las reuniones en el seno de las Naciones Unidas o la relación con un público más amplio a través de la prensa y la cultura popular, pertenezcan a un grupo muy reducido de hombres vinculados a las principales organizaciones que promueven la agenda de hombres y niños. Esto plantea numerosos interrogantes, en particular en lo que concierne a la legitimidad y la responsabilidad.

73. Existen muchas corrientes ideológicas sobre el papel de los hombres y los niños. A menudo el foco de atención no son las mujeres como seres autónomos, a quienes afectan de modo desproporcionado la desigualdad, la discriminación y la violencia; sino que, por el contrario, se funde la violencia contra la mujer con los intereses de hombres y niños. Las agrupaciones de hombres tienden a argumentar que la mayoría de los hombres *no* interviene en los abusos y que todos ellos sufren las consecuencias de la socialización en marcos dominantes de hipermasculinidad lo que, en parte, explica el recurso a la violencia. Así, se defiende el argumento de que, dado que tanto hombres como mujeres están sujetos a los estereotipos de género y que las formas corruptas de poder son tan perjudiciales para unos como para otros, ambos grupos se beneficiarían de la deconstrucción de tales estereotipos.

74. Una de las estrategias para conseguir la participación de hombres y niños es apelar a la idea de que las mujeres son dignas de respeto como madres, hermanas o esposas. Se afirma que el hecho de resaltar las relaciones personales ayuda a comprender mejor las consecuencias de la violencia contra la mujer. Esto se considera también como una estrategia eficaz en las sociedades manifiestamente patriarcales, en las que los llamamientos a considerar a la mujer como titular de derechos, con independencia de su estado civil, se consideran demasiado radicales para recibir apoyo, incluso entre las propias mujeres. Esta sugerencia implícita distorsiona la cuestión de la mujer como persona autónoma y digna de respeto y supedita el respeto de sus derechos a su situación en la esfera privada, lo que contribuye a reforzar la dicotomía entre lo público y lo privado.

75. Un análisis sucinto de los mandatos y principios de las organizaciones que fomentan la participación de hombres y niños en los esfuerzos por eliminar la violencia contra la mujer revela una serie de contradicciones internas que comprometen la comprensión de los principios fundacionales vinculados a los derechos humanos de la mujer. Esto se manifiesta de diversas formas: la reafirmación de las pautas patriarcales del hombre como "protector" y, por extensión, de la mujer como "víctima"; el restablecimiento de la familia como principal referente para el análisis; la despolitización de la concepción de igualdad y violencia de género; el refuerzo de la dicotomía entre lo público y lo privado; la instrumentalización de los argumentos a favor de la eliminación de la violencia contra la mujer; la confusión relativa a los conceptos de hombre, masculinidad y rol asignado a cada género, y la justificación y las contradicciones del cambio de orientación hacia los hombres y los niños, y su presunta relación con obligaciones vinculantes del derecho internacional.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

76. **En el presente informe se exponen las dificultades de 20 años de actividad normativa no prescriptiva para combatir la violencia contra la mujer, en general mediante el recurso a instrumentos jurídicos no vinculantes. A pesar de la existencia de directrices interpretativas y de las actividades de seguimiento de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, y del examen periódico universal, las limitaciones derivadas de la amplitud y heterogeneidad de los mandatos, unidas a las restricciones temporales en el examen de los informes de los Estados partes, han dado lugar a una insuficiencia de las preguntas relativas a la información concerniente a la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias y a una insuficiente valoración de las respuestas. Además, la inexistencia de normas específicas jurídicamente vinculantes impide también dar una respuesta apropiada a**

actos de violencia contra la mujer que se ha reconocido que constituyen una violación generalizada y sistemática de los derechos humanos y exigir responsabilidad por esos actos.

77. La Relatora Especial recomienda que el Consejo de Derechos Humanos realice una investigación sobre el vacío normativo, con objeto de intensificar los esfuerzos por eliminar la violencia contra la mujer.

78. En cuanto a los demás desafíos planteados en el presente informe, la Relatora Especial recomienda que el Secretario General inicie un estudio sobre su repercusión en la lucha por eliminar la violencia contra la mujer.

---