



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/61
20 de enero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 12 a) del programa provisional

**INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER Y LA
PERSPECTIVA DE GÉNERO: VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

**LA NORMA DE LA DEBIDA DILIGENCIA COMO INSTRUMENTO
PARA LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

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

Resumen

Éste es el tercer informe que presento a la Comisión, de conformidad con su resolución 2005/41, en mi carácter de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. En el capítulo I se resumen las actividades realizadas en 2005, y en el capítulo II se examina la norma de la debida diligencia como instrumento para la aplicación efectiva de los derechos humanos de la mujer, en particular el derecho a no ser objeto de la violencia.

El hecho de que las normas internacionales de derechos humanos no reflejen ni respondan adecuadamente a las experiencias y las necesidades de la mujer ha estimulado el debate sobre la plena aplicación de las normas de derechos humanos. Esto ha transformado la manera en que tradicionalmente se entendían los derechos humanos y la doctrina de la responsabilidad del Estado.

En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, de 1993, y en otros instrumentos internacionales se adoptó el concepto de debida diligencia, en relación con la violencia sexista, como criterio para evaluar si un Estado ha cumplido o no sus obligaciones. De acuerdo con la obligación de actuar con la debida diligencia, los Estados deben adoptar medidas positivas para impedir la violencia y proteger a la mujer, castigar a los autores de actos violentos e indemnizar a las víctimas de la violencia. Sin embargo, hasta la fecha, la aplicación de la norma de la debida diligencia ha tendido a centrarse en el Estado y se ha limitado a responder a la violencia cuando se produce, desatendiendo en gran medida la obligación de prevenir e indemnizar, y la responsabilidad de los agentes no estatales.

El desafío actual para combatir la violencia contra la mujer consiste en aplicar las normas existentes de derechos humanos para hacer frente en todos los niveles, desde el doméstico al transnacional, a las causas profundas y a las consecuencias de la violencia contra la mujer. Sus múltiples formas y el hecho de que esa violencia se produzca frecuentemente en la intersección de diferentes tipos de discriminación hacen necesaria la adopción de estrategias polifacéticas para prevenirla y combatirla efectivamente.

A este respecto, en el presente informe se examina el potencial de la norma de la debida diligencia en diferentes niveles de intervención: las mujeres individualmente, la comunidad, el Estado y el nivel transnacional. En cada uno de ellos se destacan las recomendaciones formuladas a los agentes pertinentes. En el informe se llega a la conclusión de que si seguimos ampliando el campo de aplicación de la debida diligencia y exigiendo a los Estados que cumplan plenamente las normas del derecho internacional, en particular que hagan frente a las causas profundas de la violencia contra la mujer y obliguen a los agentes no estatales a rendir cuentas de los actos de violencia de los que sean responsables, habremos avanzado hacia una concepción de los derechos humanos que cumpla nuestras aspiraciones de un mundo justo y libre de violencia.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.....	1	4
I. ACTIVIDADES	2 - 13	4
II. LA NORMA DE LA DEBIDA DILIGENCIA COMO INSTRUMENTO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	14 - 99	6
A. Introducción	14 - 18	6
B. La norma de la debida diligencia.....	19 - 55	8
1. Antecedentes históricos.....	19 - 29	8
2. Principios subyacentes	30 - 37	10
3. Aplicaciones actuales	38 - 55	12
C. Obstáculos y problemas que se oponen a una visión amplia de los derechos.....	56 - 73	16
1. La dicotomía entre las esferas pública y privada	59 - 63	17
2. Políticas de identidad	64 - 68	19
3. Reestructuración mundial.....	69 - 73	21
D. El potencial de la norma de la debida diligencia	74 - 99	22
1. Nivel individual.....	78 - 84	22
2. Planos comunitario y familiar	85 - 88	24
3. Nivel estatal.....	89 - 93	25
4. Nivel transnacional.....	94 - 99	27
III. CONCLUSIONES.....	100 - 105	28

INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con la resolución 2005/41 de la Comisión, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias presenta su tercer informe a la Comisión. En el capítulo I se resumen las actividades de la Relatora en 2005, y en el capítulo II se examina la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. La Relatora Especial señala a la atención de la Comisión las adiciones al presente informe. En la adición 1 figuran resúmenes de denuncias generales e individuales, así como los llamamientos urgentes transmitidos a los gobiernos y las respuestas de éstos. En la adición 2 se informa de la visita de la Relatora a la Federación de Rusia; en la adición 3 se informa de su visita a la República Islámica del Irán; en la adición 4, de su visita a México; y en la adición 5, de su visita al Afganistán.

I. ACTIVIDADES

Misiones

2. Por invitación de los respectivos Gobiernos, la Relatora Especial visitó la Federación de Rusia (17 a 24 de diciembre de 2004), la República Islámica del Irán (29 de enero a 6 de febrero de 2005), México (20 a 26 de febrero de 2005) y el Afganistán (9 a 18 de julio de 2005). En 2006 tiene previsto visitar Argelia, los Países Bajos y Suecia.

3. La Relatora Especial envió cartas a los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, el Sudán e Israel, así como a la Autoridad Palestina, en las que pedía información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones formuladas en los informes que presentó a la Comisión en 2005 (E/CN.4/2005/72 y Corr. 1, Add.1 y Corr. 1, y Add.2 a 5).

4. Por lo que respecta a la respuesta de la Autoridad Palestina, el Ministerio de los Asuntos de la Mujer informó de la adopción de las siguientes medidas: aprobación de una ley de cuotas que dispone que el 20% de los puestos en los consejos locales debe estar ocupado por mujeres; medidas legislativas para abordar los "delitos cometidos por cuestiones de honor"; capacitación de la policía y de la judicatura sobre cuestiones relacionadas con la violencia sexista y creación de dependencias de cuestiones de género en los departamentos policiales; creación de un comité ministerial para reformar el Código Penal con objeto de ofrecer mayor protección a las mujeres y proporcionar centros de acogida para las víctimas de la violencia; y elaboración, con la asistencia de grupos comunitarios de mujeres, de una declaración nacional de derechos de la mujer que debe ser aprobada, entre otros órganos, por el Consejo Legislativo.

5. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a la Autoridad Palestina por haber respondido a su petición y por las medidas adoptadas para atender las cuestiones señaladas en su informe. También reitera su firme decisión de seguir trabajando con los gobiernos interesados para lograr que se apliquen en sus territorios medidas efectivas para eliminar la violencia contra la mujer.

Participación en reuniones

6. Del 28 de febrero al 4 de marzo de 2005, la Relatora Especial participó en varias reuniones relacionadas con el examen decenal de la Plataforma de Acción de Beijing y del documento de resultados de Beijing +5 realizado por la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer. La Relatora celebró que la Comisión emitiera en ese período de sesiones una declaración en la que reafirmaba su adhesión a la Plataforma de Acción de Beijing y al documento de resultados.

7. A finales de marzo y principios de abril la Relatora Especial estuvo en Ginebra para asistir a la reunión de la junta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y presentar sus informes a la Comisión de Derechos Humanos. Participó en varias actividades paralelas relacionadas con la Comisión. Los días 28 y 29 de abril participó en una conferencia sobre la violencia contra la mujer organizada por el Gobierno de Francia. Los días 12 y 13 de mayo participó en una conferencia sobre fundamentalismos y derechos humanos organizada por Rights and Democracy en Montreal. En junio asistió en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) a la reunión anual de los procedimientos especiales, participó en una mesa redonda sobre "democratización de los parlamentos" organizada en Ginebra por la Unión Interparlamentaria, y asistió a una reunión organizada en Viena por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y el Gobierno de Suecia sobre la resolución 1325 (2005) del Consejo de Seguridad.

8. Del 5 al 7 de octubre de 2005, la Relatora Especial participó en la consulta regional Asia-Pacífico sobre violencia contra la mujer, organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, que se celebró en Bangkok. Los participantes en esa consulta provenían de 16 países (Australia, Camboya, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Kirguistán, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia y Tonga). El tema de la consulta fue "El acceso a la justicia: responsabilidad del Estado por la violencia contra la mujer". Entre los temas que se trataron figuraban la definición de los agentes no estatales; las medidas que los Estados deberían adoptar para hacer frente a la violencia contra la mujer en el marco del principio de la debida diligencia; las limitaciones de la aplicación del principio de la debida diligencia, en particular en lo que respecta a situaciones de conflicto, mujeres migrantes y víctimas de la trata, agentes no estatales, desastres naturales, grupos minoritarios y la existencia de dobles sistemas de justicia.

9. Del 21 al 23 de septiembre, la Relatora Especial participó en Berna en una conferencia internacional sobre la debida diligencia y la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos de la mujer, organizada por Amnistía Internacional (Suiza), el Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Cuestiones de Género y la Mujer de la Universidad de Berna, Human Rights Switzerland y la Organización Mundial contra la Tortura. El 24 de octubre pronunció un discurso en el Banco Mundial sobre la violencia contra la mujer como problema de desarrollo, que se centró especialmente en la función del Banco Mundial. El 25 de octubre pronunció un discurso sobre derechos humanos y seguridad humana con motivo de una conferencia en la Universidad de Connecticut. El 26 de octubre informó de sus actividades a la Asamblea General y participó en un diálogo interactivo con los Estados Miembros. El 9 de noviembre asistió a la reunión de la junta asesora del Centro de Derechos Humanos y Justicia de la Universidad Metropolitana de Londres. El 23 de noviembre pronunció un discurso

con motivo de una conferencia que se celebró en Kabul sobre eliminación de los matrimonios precoces y forzados.

10. Del 14 al 16 de diciembre de 2005 la Relatora Especial participó en la primera consulta regional de Asia central, que se celebró en Almaty (Kazajstán). Los participantes provenían de Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán. El objetivo de la consulta, organizada por la ONG canadiense Equitas, era identificar las características específicas de la violencia contra la mujer en la región, familiarizar a los participantes con los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los que se refieren a la eliminación de la violencia contra la mujer, y poner en marcha una red regional de ONG dedicadas a mejorar la situación de la mujer. La consulta confirmó la necesidad de realizar una misión a la región para determinar la situación real de la violencia contra la mujer.

11. A lo largo del año la Relatora Especial participó en diversas actividades nacionales e internacionales que se celebraron en Turquía.

Comunicaciones con los gobiernos y comunicados de prensa

12. Desde el 1º de enero de 2005 hasta el 1º de diciembre de 2005 se enviaron 85 comunicaciones a los gobiernos, de las que 35 incluían llamamientos urgentes, 40 contenían cartas de denuncia conjuntas y 10 eran cartas de denuncia enviadas únicamente en relación con el mandato de la Relatora. Al 1º de diciembre de 2005 se habían recibido 23 respuestas de los gobiernos. En la adición 1 figura un amplio análisis de esas comunicaciones.

13. Durante el período que se examina la Relatora Especial ha publicado también varios comunicados de prensa para expresar preocupación por la situación imperante en algunos países y también para conmemorar fechas significativas, en particular el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, que se celebró el 25 de noviembre de 2005. Con motivo de esa fecha, que marca también el inicio de la campaña internacional "16 días de militancia contra la violencia de género", la relatora hizo dos declaraciones, una conjuntamente con el ONUSIDA y Amnistía Internacional y la otra con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El 10 de diciembre se publicó un comunicado de prensa conjunto para conmemorar el Día de los Derechos Humanos.

II. LA NORMA DE LA DEBIDA DILIGENCIA COMO INSTRUMENTO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

A. Introducción

14. En el apartado c) del artículo 4 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobada por la Asamblea General en 1993, se insta a los Estados a "proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares". Así pues, el concepto de la debida diligencia sirve de criterio para determinar

si un Estado ha cumplido o no su obligación de combatir la violencia contra la mujer. Sin embargo, sigue faltando claridad en lo que respecta al alcance y el contenido de ese criterio.

15. Hasta la fecha, la aplicación de la norma de la debida diligencia ha tendido a limitarse a responder a la violencia contra la mujer una vez que se ha producido, y en este contexto se ha concentrado en las reformas legislativas, el acceso a la justicia y la provisión de servicios. Se ha hecho relativamente poco en lo que se refiere a la obligación más general de prevención, en particular la obligación de transformar las estructuras y los valores patriarcales que perpetúan y consolidan la violencia sexista. Por otra parte, el carácter exclusivamente centrado en el Estado de la obligación de proceder con la debida diligencia no ha tenido en cuenta la evolución de la dinámica de poder, ni los problemas que esa dinámica plantea a la autoridad del Estado, ni las nuevas cuestiones que surgen en cuanto a la responsabilidad.

16. El desafío actual para combatir la violencia contra la mujer consiste en aplicar las normas existentes de derechos humanos para garantizar que se haga frente en todos los niveles, desde el doméstico al transnacional, a las causas profundas y a las consecuencias de la violencia sexista. La multiplicidad de formas que adopta la violencia contra la mujer, así como el hecho de que se produzca frecuentemente en la intersección de diferentes tipos de discriminación, obliga a adoptar estrategias multifacéticas para prevenirla y combatirla.

17. El presente informe tiene por objeto reconsiderar la norma de la debida diligencia para: a) centrarse en la obligación del Estado de transformar los valores e instituciones sociales que sostienen la desigualdad de género, al tiempo que se responde efectivamente a la violencia contra la mujer cuando se produce; y b) examinar las responsabilidades compartidas del Estado y de los agentes no estatales en lo que respecta a la prevención de la violencia y la respuesta a ella y a otras violaciones de los derechos humanos de la mujer.

18. La información que figura en el presente informe se ha obtenido de los órganos de las Naciones Unidas, de instituciones regionales de derechos humanos, de los gobiernos¹, de organizaciones de la sociedad civil y de institutos de investigación. La Relatora expresa su agradecimiento a todos los que han contribuido a su elaboración.

¹ The following Governments responded to a request for information about challenges faced in the implementation of the due diligence standard; Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Bolivia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Dominican Republic, El Salvador, Estonia, Germany, Greece, Haiti, India, Japan, Jordan, Republic of Korea, Lebanon, Malta, Mauritius, Mexico, Nepal, Norway, Panama, Philippines, Poland, Portugal, Russian Federation, Singapore, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, Turkey, Ukraine, Venezuela, Yemen. Information was also received from the Inter-American Commission on Human Rights and the Special Rapporteur on violence against women of the African Union.

B. La norma de la debida diligencia

1. Antecedentes históricos

19. La norma de la debida diligencia tiene una larga historia en el derecho internacional y se pueden encontrar referencias a ella en la obra de Grotius y de otros autores del siglo XVII². En el siglo XIX esa norma se utilizó en el contexto de varias demandas de arbitraje internacionales, por ejemplo en *Alabama Claims* (1871), así como en otras decisiones arbitrales relativas a la responsabilidad del Estado por falta de protección en relación con lesiones a extranjeros y daños a sus propiedades por actos de violencia producidos por particulares³. Esas decisiones establecieron que en el contexto del derecho internacional, el Estado está obligado a proceder con la debida diligencia para impedir, investigar, castigar y proporcionar remedios por actos de violencia, independientemente de que éstos sean cometidos por particulares o por agentes del Estado.

20. La norma de la debida diligencia se incorporó en 1988 en el sistema interamericano de derechos humanos mediante la histórica decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la causa *Velásquez Rodríguez c. Honduras*⁴ relativa a la desaparición de Manfredo Velásquez. La Corte dictaminó que Honduras no había cumplido sus obligaciones con arreglo al párrafo 1 del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y llegó a la conclusión de que "un acto ilegal que viola los derechos humanos y que en un comienzo no es directamente imputable al Estado (por ejemplo, porque es el acto de un particular o porque la persona responsable no ha sido identificada) puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado, no por el acto en sí, sino por la falta de la debida diligencia para impedir la violación o reaccionar a ella tal como lo exige la Convención".

21. En 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llegó a la conclusión de que el Brasil no había actuado con la debida diligencia para impedir un caso de violencia doméstica y responder a él a pesar de las pruebas evidentes que existían contra el acusado y la gravedad de los cargos. La Comisión estimó que el caso podría considerarse como parte de un cuadro persistente y general de negligencia y falta de adopción de medidas efectivas por el Estado para enjuiciar y condenar a los agresores, y que el caso implicaba no sólo un incumplimiento de la obligación de enjuiciar y condenar sino también de la obligación de impedir esas prácticas degradantes⁵.

² See J. Hessbruegge. 2004. "The Historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law", *New York University Journal of Int'l Law*, vol. 36, 265-306.

³ Kummerow Case (Germany/Venezuela Mixed Claims Commission 1903); Spanish Zone of Morocco Claims (1923), Youmans Claim (*US v. Mexico*, 1926).

⁴ Inter-American Commission on Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, 29 July 1988, Series C: Decisions and Judgments, No. 04.

⁵ Inter-American Commission on Human Rights, Report no. 54/01, Case 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brazil), 16 April 2001, para. 56.

22. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos utilizó una variante de la norma de la debida diligencia en la causa *Osman c. el Reino Unido* (1998), y desde entonces se ha incluido en su jurisprudencia en relación con la obligación de los Estados de proporcionar protección contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes no estatales⁶.

23. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptó recientemente una decisión con arreglo al Protocolo Facultativo en el caso *A. T. c. Hungría* (2005), referido a violencia doméstica, y estimó que el Estado Parte no había cumplido las obligaciones que emanan de los artículos 2, 5 y 16 de la Convención. Aunque en las conclusiones del Comité no se menciona explícitamente una falta de la debida diligencia por Hungría, fue esa norma la que influyó claramente en la manera en que el Comité determinó que el Estado no había cumplido las obligaciones definidas en la Convención para prevenir la violencia contra A. T. y protegerla contra sus consecuencias⁷.

24. Los ejemplos citados se produjeron en el contexto de procedimientos judiciales o casi judiciales que posibilitan la aplicación de la norma de la debida diligencia a circunstancias objetivas concretas y permiten, mediante la abstracción, elaborar directrices generales sobre los requisitos de la debida diligencia.

25. Cabe señalar que en las obligaciones positivas de proteger, promover y aplicar contenidas en los tratados de derechos humanos se incluye también la obligación de proceder con la debida diligencia⁸. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió a los Estados en su Recomendación general N° 19 (1992) que actuaran con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella. Como se ha señalado anteriormente, la Declaración de 1993 -aprobada el año siguiente- exige que los Estados procedan con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Esta disposición se incluyó en el apartado b) del párrafo 125 de la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

26. En el plano regional, el apartado b) del artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) (Convención de Belém do Para) requiere que los Estados actúen "con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer".

27. Otro avance importante en la aplicación de la norma de la debida diligencia fue la creación en 1994 por la Comisión de Derechos Humanos del mandato de Relator Especial sobre la

⁶ *Z and Others v. the United Kingdom* 29392/95, [2001] European Commission on Human Rights 333, 10 May 2001; *E and Others v. the United Kingdom*, 33218/96, [2002] ECHR 590, 26 November 2002.

⁷ Communication No. 2/2003, *Ms. A.T. v. Hungary*, Views adopted on 26 January 2005.

⁸ Human Rights Committee, general comment No. 31, CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, para. 8; Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5, CRC/GC/2003/5, 27 November 2003, para. 1; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 14, E/C.12/2000/4 (2000), para. 33.

violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. El mandato se estableció mediante la resolución 1994/45, en la que se destacaba "el deber que los gobiernos tienen 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 trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares, y facilitar a las víctimas una reparación equitativa y eficaz y una asistencia especializada" (párr. 2).

28. Los órganos de derechos humanos, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos, los diferentes procedimientos especiales de la Comisión y las instituciones regionales de derechos humanos han explicado también con más detalle los requisitos de la norma de la debida diligencia en relación con situaciones específicas de países, así como en un plano más general. En los últimos años, esa norma se ha aplicado cada vez más a una serie de diferentes cuestiones de derechos humanos que van desde la trata de personas a las obligaciones de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales⁹.

29. Tomando como base la práctica y la *opinio juris* señaladas anteriormente, se puede concluir que hay una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer.

2. Principios subyacentes

30. Tanto el derecho internacional consuetudinario como el convencional establecen que los Estados deben proceder con la debida diligencia para prevenir, responder, proteger y proporcionar remedios por actos de violencia contra la mujer, tanto si esos actos son cometidos por el Estado como por agentes no estatales. Lo que no queda tan claro es el contenido de las obligaciones generalizadas de debida diligencia, es decir, las que no se refieren a mujeres individuales o grupos de mujeres concretos que, según se sabe, corren riesgo de ser víctimas de la violencia, ni la manera de evaluar y supervisar el cumplimiento de esas obligaciones.

31. En la causa *Velásquez Rodríguez*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que la obligación del Estado de prevenir incluye el empleo de "todos los medios legales, políticos, administrativos y culturales para promover la protección de los derechos humanos y asegurar que toda violación sea considerada y tratada como un acto ilícito que puede dar lugar al castigo de los responsables y la obligación de indemnizar a las víctimas".

32. La anterior Relatora Especial, Sra. Radhika Coomaraswamy, elaboró la siguiente lista de consideraciones para determinar si los Estados cumplían las obligaciones de la debida diligencia: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de

⁹ Economic and Social Council, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, (E/2002/68/Add.1); Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Commentary on the "Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights" (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2).

acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer¹⁰.

33. En relación con un caso de violencia doméstica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Brasil que, entre otras cosas, capacitara a los funcionarios del poder judicial y de la policía y aumentara su sensibilización para que no toleraran la violencia doméstica; simplificara los procedimientos de la justicia penal para reducir los retrasos sin comprometer las debidas garantías procesales; estableciera mecanismos alternativos a los judiciales para resolver conflictos domésticos de manera rápida y eficaz y para crear sensibilización sobre su gravedad y las consecuencias penales conexas; aumentara la capacidad y los recursos policiales y fiscales para garantizar que las denuncias se investigaran y tramitaran efectivamente, e incluyera en los programas de estudios materias que destacaran la importancia de respetar a la mujer y sus derechos así como la manera apropiada de tratar los conflictos domésticos.

34. Los datos proporcionados ponen de manifiesto que hay determinados principios básicos subyacentes en el concepto de la debida diligencia. El Estado no puede delegar su obligación de proceder con la debida diligencia, ni siquiera en situaciones en que algunas funciones son asumidas por otro Estado o por un agente no estatal. El Estado territorial, o el Estado que ejerza jurisdicción o control efectivo en el territorio, es en último término responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la debida diligencia. Este tema está relacionado con el concepto de que la debida diligencia puede implicar obligaciones extraterritoriales para los Estados que ejercen jurisdicción y control efectivo en otros territorios.

35. Otro principio fundamental relacionado con la aplicación de la norma de la debida diligencia es el principio de no discriminación, que implica que los Estados asuman la obligación de prevenir, investigar, castigar y proporcionar remedios contra la violencia doméstica con la misma decisión con que combaten otras formas de violencia.

36. La obligación de la debida diligencia debe aplicarse de buena fe¹¹ con miras a prevenir y responder a la violencia contra la mujer. Para ello será necesario que los Estados adopten medidas positivas para asegurarse de que los derechos humanos de la mujer se protegen, respetan, promueven y ejercen. La anterior Relatora Especial destacó en su informe de 2000 a la Comisión que la debida diligencia exige más que "la promulgación de prohibiciones formales" y que los Estados deben actuar de buena fe para impedir eficazmente la violencia contra la mujer¹².

¹⁰ E/CN.4/1999/68, para. 25.

¹¹ The good faith principle is explicit in instruments, including the Charter of the United Nations and the Vienna Convention on the Law of Treaties. See also Robert Kolb, *La bonne foi en droit international public*, PUF, Paris, 2000.

¹² E/CN.4/2000/68; paras 51-53.

37. Otro principio general es la obligación de garantizar que las intervenciones concebidas para prevenir y responder a la violencia contra la mujer se basen en datos empíricos exactos. Hasta la fecha, se ha hecho poco para supervisar y evaluar las repercusiones de las medidas adoptadas para eliminar la violencia contra la mujer. En el informe de la reunión del grupo de expertos sobre las buenas prácticas, organizada al mismo tiempo que el estudio del Secretario General sobre violencia contra la mujer, se indica que, aunque en algunas esferas se han instaurado series de buenas prácticas, por el momento sigue faltando un criterio para definir lo que constituye una práctica buena o satisfactoria y para evaluar la eficacia de esas intervenciones. Es absolutamente necesario elaborar estadísticas e indicadores fiables sobre la violencia contra la mujer y evaluar las intervenciones concebidas para eliminarla¹³.

3. Aplicaciones actuales

Prevención

38. Generalmente, los Estados han tratado de cumplir sus obligaciones de debida diligencia en cuanto a la prevención de la violencia contra la mujer mediante la adopción de leyes específicas, la realización de campañas de sensibilización y el suministro de capacitación para grupos profesionales específicos. Las formas de violencia que se incluyen en esas actividades son, por ejemplo, las siguientes: violencia doméstica, agresión sexual, trata, "delitos cometidos por cuestiones de honor" y acoso sexual. Esos programas tienden a considerar la violencia sexista como una cuestión independiente, y hay relativamente pocos ejemplos de los vínculos que se establecen entre la violencia y otros sistemas de opresión.

39. Algunos Estados han aprobado o están elaborando disposiciones legislativas específicas sobre la violencia doméstica. La mayoría de esas leyes incluyen disposiciones relativas no sólo a las sanciones penales sino también a remedios civiles como órdenes de interdicción o expulsión. Es importante señalar el caso de Suiza, que, en cuestiones de violencia doméstica, ha pasado de un sistema que daba prioridad a la mediación a un programa de prevención que promueve la investigación y la presentación de cargos penales. En algunas jurisdicciones se han aprobado también leyes detalladas sobre la trata de mujeres, el acoso sexual y los delitos por cuestiones de honor.

40. Se dispone de poca información o seguimiento en relación con el cumplimiento de la ley o sus efectos en la reducción de la violencia contra la mujer. En algunas jurisdicciones, las leyes aprobadas manifiestamente para prevenir y castigar la violencia contra la mujer se han redactado o aplicado de manera que violan aún más los derechos de la mujer. Por ejemplo, la legislación de Ucrania sobre violencia doméstica incluye disposiciones que permiten detener a una mujer si incita a la violencia mediante un "comportamiento de víctima"¹⁴.

41. Muchos Estados han aprobado planes nacionales de acción sobre la violencia contra la mujer con miras a coordinar las actividades entre los diferentes organismos públicos y dentro de

¹³ Division for the Advancement of Women, Expert Group Meeting: www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/.

¹⁴ UNIFEM, "Not a minute more: Ending violence against women", New York, 2003, p. 43.

esos organismos y adoptar un enfoque multisectorial para prevenir la violencia¹⁵. En varios países se han creado comités especializados sobre la violencia contra la mujer y se han nombrado comisionados o defensores para que actúen como centros de coordinación. Hay algunos ejemplos de comisiones o comités mixtos de los que también forman parte representantes de organizaciones de la sociedad civil, aunque esos casos suelen ser la excepción más que la regla. El Parlamento de Turquía, que recientemente estableció una comisión para examinar los delitos cometidos por cuestiones de honor, pidió a una serie de expertos que le proporcionara información en relación con ese examen. También ha entrevistado a autores de ese tipo de delitos que cumplen condena en la actualidad, así como a miembros de la comunidad local. La comisión dará a conocer al Parlamento sus conclusiones y formulará recomendaciones al respecto.

42. La mayoría de los Estados están realizando amplias campañas de educación pública sobre la violencia contra la mujer para las que utilizan carteles, anuncios en revistas, sitios web y espacios publicitarios en la radio y la televisión. Muchos Estados han instaurado días nacionales de acción contra la violencia de género y algunos han señalado que organizan actividades de aumento de la sensibilización durante los 16 días de militancia contra la violencia de género o que han realizado campañas de "tolerancia cero" y pedido a personalidades prominentes su participación para condenar la violencia contra la mujer.

43. En varios Estados se ha procurado que los hombres y los muchachos participen en actividades de prevención. Por ejemplo, en Austria, Dinamarca y la República de Corea existen programas de asesoramiento y control de los impulsos violentos dirigidos a hombres y muchachos. Desde 1995 los servicios correccionales del municipio sueco de Malmö ponen en práctica el programa denominado "Fredman" (hombre pacífico), cuyo objetivo es cambiar las actitudes y comportamientos violentos en las relaciones de pareja.

44. En muchos Estados se han elaborado programas de capacitación y aumento de la sensibilización dirigidos a diferentes grupos profesionales, por ejemplo materiales de capacitación para la policía, los fiscales y los miembros del poder judicial. También se han preparado materiales de capacitación sobre la prevención de la violencia contra la mujer para profesionales de la atención de salud, por ejemplo, médicos, enfermeros y asistentes sociales. Algunos Estados, como El Salvador, han incluido en los programas escolares materias sobre la igualdad de género y las estrategias de comunicación no violentas.

45. La Comisión Nacional sobre la Función de la Mujer Filipina ha instaurado, en colaboración con varios organismos públicos, algunas organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas locales, un premio sobre "justicia en cuestiones de género". Los premios se conceden a los jueces que en casos de violencia sexista dictan sentencias en las que se tienen en cuenta las cuestiones de género.

¹⁵ Joint comments by the Finnish section of Amnesty International (AI) and the Finnish League for Human Rights sent to the Finnish Ministry of Foreign Affairs on the issue of due diligence, expressing concern at the Government's decision not to implement a proposed inter-ministry plan on violence against women (Helsinki, September 2005).

46. Aunque los Estados han iniciado diversos programas preventivos, hay pocos datos que demuestren la participación activa del Estado en la transformación general de la sociedad para desmitificar las tendencias imperantes en cuanto al género o para prestar apoyo a las iniciativas de la sociedad civil a ese respecto.

Protección

47. Los Estados han adoptado muchas medidas para cumplir su obligación de debida diligencia en cuanto a la protección, que consisten principalmente en la provisión de servicios para la mujer, por ejemplo líneas telefónicas directas, atención de salud, centros de asesoramiento, asistencia letrada, centros de acogida, órdenes de interdicción y ayuda financiera para las víctimas de la violencia. Según los informes de los gobiernos, los centros de acogida están generalmente gestionados por ONG, que cuentan con financiación pública o externa. En algunos Estados los servicios de protección se prestan con arreglo a una base jurídica, ya sean planes de acción o estrategias sobre la violencia sexista oficialmente aprobados o leyes sobre violencia doméstica. Sin embargo, esos casos no parecen ser la norma, y la mayoría de los países incluyen mecanismos de protección en sus programas sobre la violencia contra la mujer sin establecer bases legales para esos servicios. Noruega y Dinamarca señalaron que han comenzado a distribuir alarmas de seguridad personal a mujeres que se encuentran en riesgo de agresión.

48. Pese a que muchos Estados han adoptado medidas de protección, existen deficiencias que perturban su aplicación e impiden que se actúe con la debida diligencia. Por ejemplo, en septiembre de 2005, el juez de un tribunal de distrito de los Estados Unidos dictaminó que se anulara la medida cautelar de alejamiento dictada contra el marido de una mujer atendiendo a la solicitud de anulación del marido para que la pareja pudiera recibir asesoramiento. Durante la audiencia en la que se anuló la orden, la mujer indicó que su marido la había intimidado y amenazado y que no quería recibir asesoramiento, sino obtener el divorcio. A pesar de su petición de que se mantuviera la medida cautelar, el juez la reprendió y afirmó que si quería obtener el divorcio se dirigiera al tribunal adecuado y no a él; así pues, desestimó la petición. Pocas semanas después el marido fue al lugar de trabajo de su mujer, la roció con gasolina y le prendió fuego, causándole graves lesiones en gran parte del torso y la cara¹⁶.

49. Las principales deficiencias en la aplicación de la obligación de proteger incluyen la falta de aplicación adecuada por la policía y el poder judicial de los remedios civiles y las sanciones penales para los casos de violencia contra la mujer, así como la falta o la insuficiencia de servicios tales como centros de acogida, lo que supone que a menudo las mujeres no tengan otra opción que seguir viviendo con quien las maltrata¹⁷. Además, la protección se ha centrado con demasiada frecuencia en la prestación de asistencia de urgencia a corto plazo y no en proporcionar a las mujeres que han sido víctimas de la violencia los medios para que no vuelvan a serlo.

¹⁶ *Washington Post*, "Deadly Justice", 15 October 2005.

¹⁷ Many of these protection failures were evident in the testimonies I received during my recent mission to the Russian Federation (E/CN.4/2006/61/Add.2).

Castigo

50. La obligación de investigar y castigar adecuadamente y con la debida diligencia los actos de violencia contra la mujer ha sido considerada generalmente por los Estados como la obligación de aprobar o modificar leyes y reforzar la capacidad y las competencias de la policía, los fiscales y los magistrados. Varios Estados indicaron que habían reformado recientemente sus códigos penales para modificar o revocar disposiciones discriminatorias y garantizar que los actos violentos se castigaran adecuadamente. Como ya se mencionó, algunos Estados han aprobado leyes específicas sobre la violencia doméstica y la trata que tipifican nuevos delitos penales y prevén a menudo la creación de dependencias especializadas de investigación o acusación.

51. En muchas jurisdicciones se han elaborado prácticas y procedimientos policiales específicos en relación con la investigación y el enjuiciamiento de casos de violencia contra la mujer. En Polonia, la policía ha adoptado un protocolo de intervención denominado "carta azul" que obliga a la policía a proporcionar información legal a las víctimas de la violencia doméstica y a animarlas activamente a que ejerzan su derecho a no ser víctimas de la violencia. La Ley contra la violencia doméstica de Sudáfrica dispone que la policía recoja datos e informe a las víctimas sobre la evolución de sus casos, así como que les explique los procedimientos legales.

52. Otra buena práctica en relación con la investigación y el castigo de los delitos de trata son las "consideraciones de investigación" que utilizan las autoridades policiales de Hamburgo (Alemania). Incluyen un protocolo de investigación que no se limita a las declaraciones habituales de la víctima y se centra en la recogida de pruebas subjetivas y objetivas detalladas que puedan utilizarse para demostrar el delito de trata¹⁸.

53. Sin embargo, hay muchos ejemplos de Estados que no cumplen su obligación de investigar y castigar adecuadamente los actos de violencia sexista. Muchas de las mujeres con las que habló la Relatora Especial durante sus misiones le informaron de que a menudo las autoridades las desalentaban e intimidaban para que no presentaran una denuncia. En muchos de los casos en que se presenta una denuncia las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios sociales dan prioridad a la mediación o a las "soluciones sociales" frente a la aplicación de sanciones en el marco del derecho penal o civil. En algunos Estados, como Uzbekistán, Samoa y Vanuatu, las mujeres que denuncian ante la policía actos de violencia son remitidas frecuentemente a estructuras de base comunitaria que promueven la reconciliación y la solución de conflictos en lugar de castigar a los autores de la violencia¹⁹.

54. Al parecer, el incumplimiento por parte de las autoridades policiales al no investigar en detalle los delitos de violencia contra la mujer es un hecho frecuente. Incluso en los casos de violencia contra la mujer que llegan al sistema judicial, existe todavía un número preocupante de ejemplos de jueces que dictan sentencias leves o insuficientes por esos delitos. Por ejemplo, los

¹⁸ OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *National Referral Mechanisms, Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A practical handbook*, 13 May 2004, p. 61.

¹⁹ UNIFEM, p. 46.

códigos penales de muchos países prevén que, en casos de violación en los que la víctima acepta casarse con el violador, la pena de prisión no se cumpla si el condenado no es reincidente. Por consiguiente, si se contrae matrimonio y la pareja tiene un hijo se anula la sentencia. En muchas jurisdicciones no se proporciona a la mujer el mismo grado de protección, especialmente en casos de agresión sexual y violencia en el hogar. El resultado es que las mujeres o bien guardan silencio o, si informan del delito, pueden ser víctimas de nuevo.

Reparación

55. Se dispone de pocos datos acerca de la obligación del Estado de proporcionar reparaciones adecuadas por actos de violencia contra la mujer. Algunos Estados mencionaron que las mujeres pueden obtener indemnizaciones mediante fondos para víctimas de esos delitos o mediante procedimientos civiles, pero, aparte de eso, ese aspecto de la debida diligencia sigue estando muy poco desarrollado.

C. Obstáculos y problemas que se oponen a una visión amplia de los derechos

56. Las asociaciones feministas han debatido ampliamente el hecho de que las normas internacionales de derechos humanos no reflejen ni respondan adecuadamente a las experiencias y las necesidades de la mujer²⁰. Las críticas efectuadas en los planos nacional e internacional al debate basado en los derechos han puesto de relieve el lenguaje fragmentado e individualista del entendimiento general de los derechos que se basa en un modelo masculino de lo que significa ser "humano"²¹. Ese debate ha permanecido insensible a las desigualdades estructurales y a las complejas y entrecruzadas relaciones de poder en las esferas pública y privada de la vida que se encuentran en la base de la discriminación sexual²². En otros casos se destacó que el proceso de traducir las realidades sociales en reclamaciones basadas en los derechos puede hacer que las estructuras sociales circunstanciales parezcan permanentes y, por lo tanto, dificultar la posibilidad de transformarlas radicalmente²³.

²⁰ R. Cook (ed.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, v University of Pennsylvania Press 1994; J. Peters and A. Wolper (eds), *Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives*. New York, Routledge, 1995; K. Askin and D. Koenig (eds), *Women and International Human Rights Law*. New York, Transnational Publishers, 1999; H. Charlesworth and C. Chinkin, "The boundaries of international law: A feminist analysis," M. Schill (ed.), *Studies in International Law*. Manchester University Press 2000.

²¹ C. Bunch. 1995. "Transforming Human Rights from a Feminist Perspective." Peters and Wolper, pp. 11-17.

²² Asian Pacific Forum on Women, Law and Development, Draft report of the Asia-Pacific Regional Consultation, "Access to Justice: Holding the State accountable for violence against women," 5-6 October 2005, Bangkok, Thailand, p. 14.

²³ H. Charlesworth and C. Chinkin, p. 209.

57. La mayoría de los defensores de los derechos de la mujer están de acuerdo en que ese debate es una interpretación restringida de los derechos en un orden jurídico internacional, en lugar de un verdadero debate sobre los derechos humanos. La formulación por las mujeres de reclamaciones basadas en los derechos sigue siendo un importante instrumento estratégico y de política, ya que ese lenguaje ofrece un vocabulario reconocido para enmarcar los errores sociales. Desde el decenio de 1980 los defensores de los derechos de la mujer han trabajado con arreglo al marco existente para ampliar el concepto de los derechos a fin de responder a las violaciones inherentes en las experiencias de las mujeres y transformar así la comprensión de las normas internacionales de derechos humanos y la doctrina de la responsabilidad del Estado. Esa labor allanó el camino para que la violencia contra la mujer se reconociera como una violación de los derechos humanos de la que se podría responsabilizar a los Estados, independientemente de que el autor fuera un agente público o un particular.

58. La búsqueda de ese concepto sigue enfrentando diversas dificultades²⁴. Aunque en el presente informe no se pretende hacer un análisis amplio de ese tema, cabe destacar tres cuestiones principales: a) la dicotomía entre las esferas pública y privada; b) el resurgimiento de políticas de identidad basadas en la especificidad cultural que desafían desde abajo la autoridad del Estado; c) el surgimiento de bloques de poder transnacional con capacidad para dirigir el gobierno mundial y que desafían desde arriba la autoridad del Estado. Así pues, el derecho internacional, cuyo principal sujeto ha sido tradicionalmente el Estado, se enfrenta ahora a otros poderosos agentes²⁵.

1. La dicotomía entre las esferas pública y privada

59. Uno de los principales obstáculos para proteger los derechos de la mujer se ha atribuido a la función que desempeña la dicotomía entre las esferas pública y privada en la normativa internacional de derechos humanos, que se basó tradicionalmente en la concepción liberal y minimalista del Estado. Esa concepción reflejaba las relaciones jerárquicas experimentadas por los hombres en la esfera "pública", y dejaba fuera de los límites de la intervención del Estado las asociaciones jerárquicas en la esfera "privada". Esa situación normalizó el uso de la violencia en la intimidad del hogar. Esa división de esferas, que ignora el carácter político de la desigual distribución del poder en la vida familiar, no reconoce la naturaleza política de la denominada vida privada. En efecto, oculta el hecho de que el ámbito doméstico está en sí mismo creado por el ámbito político en el que el Estado se reserva el derecho de intervenir²⁶.

²⁴ The growing tension, since 11 September 2001, between human rights concerns and security responses to global terror is a major challenge to such a vision. However, this issue will not be addressed here.

²⁵ For a comprehensive discussion of the issue of non-State actors see A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press 2006, ch. 9;

²⁶ C. Romany. 1994. "State responsibility goes private: a feminist critique of the public/private distinction in international human rights law." in R. Cook, p. 94. The principle of non-intervention applied primarily with regard to the hegemony of male prerogative over family members, while interventions such as promotion of hetero-normality and male supremacy, which determined the foundation of the family institution have been common.

60. La atención que se ha concedido a la violencia doméstica o conyugal ha puesto de manifiesto las incoherencias que existen en la constitución y la práctica de las normas de derechos humanos. Incluso en sociedades en las que aparentemente existe un alto grado de igualdad entre los sexos, la violencia que se produce en la esfera privada sigue considerándose una cuestión que no merece la atención de la política pública²⁷. La codificación en el derecho internacional de los ámbitos público y privado no sólo ha servido en muchas sociedades como barrera ideológica para el desarrollo del discurso de los derechos humanos, sino que también se ha utilizado para impedir ese desarrollo. En muchas partes del mundo la lucha en favor de los derechos humanos parece finalizar en el umbral del propio domicilio. Es incluso frecuente que las propias mujeres consideren que la violencia en el ámbito privado es algo normal.

61. La norma de la debida diligencia ha ayudado a cuestionar la doctrina liberal de la responsabilidad del Estado en relación con las violaciones que se producen en el "ámbito privado". Esto significa que si el Estado no reacciona ante la violencia doméstica puede ser considerado responsable por no cumplir su obligación de proteger y castigar de manera no discriminatoria y puede ser acusado de complicidad en las violaciones de derechos que se produzcan en la esfera privada²⁸. Por otra parte, la utilización de la norma de la debida diligencia para filtrar actos privados a través de la responsabilidad del Estado ha hecho que no se considere directamente responsable en el marco del derecho internacional al autor individual de un acto de violencia doméstica, manteniendo así un régimen separado de responsabilidad para los actos privados por oposición a los públicos.

62. Los proyectos de artículos 4 a 11 de la Comisión de Derecho Internacional relativos a la responsabilidad del Estado, en los que se detallan las condiciones en que actos ilícitos u omisiones pueden ser atribuidos al Estado a efectos de determinar si puede ser considerado o no responsable en el marco del derecho internacional, proporcionan elementos para hacer frente a la división entre ámbito público y privado²⁹. El uso cada vez mayor del derecho penal internacional, como pone de manifiesto la aprobación del Estatuto de Roma por el que se crea la Corte Penal Internacional, ha tenido un efecto similar, ya que ahora los particulares pueden ser considerados directamente responsables en el marco del derecho internacional por graves actos de violencia contra la mujer cometidos en el contexto de conflictos armados. Además, al elaborar el marco para la responsabilidad penal individual, el Estatuto de Roma prevé también que se indemnice a las víctimas de la violencia³⁰.

²⁷ AI. 2004. *Men's Violence against women in intimate relationships: an account of the situation in Sweden (19 April)*. [www2.amnesty.se/svaw.nsf/mvaw/\\$File/mvaw.pdf](http://www2.amnesty.se/svaw.nsf/mvaw/$File/mvaw.pdf); AI. 2005. 'Not a Priority Issue': *A review of the work of Swedish Municipalities to combat men's violence against women* (7 March) [www2.amnesty.se/svaw.nsf/mvaw/\\$File/Not_a_priority_issue.pdf](http://www2.amnesty.se/svaw.nsf/mvaw/$File/Not_a_priority_issue.pdf).

²⁸ C. Romany, *op. cit.*, C. Chinkin. 1999. "A critique of the public/private dimension." *European Journal of Int'l Law*, vol, 10 No. 2, pp. 387-395.

²⁹ Report of its fifty-third Session (A/56/10, 2001).

³⁰ Rome Statute of the Int'l Criminal Court (A/CONF/183/9, 1998), art. 75.

63. A pesar de los muchos logros alcanzados, en la actualidad la tendencia sigue siendo que los casos de violencia pública tengan una respuesta más inmediata y efectiva, tanto en el plano internacional como en el nacional, que los de la violencia contra la mujer en la esfera privada. Por lo que respecta a estos últimos, se sigue manteniendo el relativismo cultural por encima de los derechos humanos.

2. Políticas de identidad

64. En el plano local, las políticas de identidad basadas en las reivindicaciones de entidades colectivas han impugnado el discurso del Estado en favor del derecho legítimo de representación de las personas. Aunque esas reivindicaciones se han entendido como manifestaciones de pluralismo y multiculturalismo y, por lo tanto, como manifestaciones coherentes con los derechos sociales y culturales, en la práctica suponen un importante obstáculo a las garantías universales de los derechos humanos, especialmente cuando se considera a la mujer como portadora de cultura³¹. En algunos casos esas reivindicaciones se han afirmado mediante el recurso a la fuerza, como en el caso de los talibanes en el Afganistán, donde el ámbito público estaba prohibido a las mujeres en nombre del retorno a la "autenticidad" cultural y religiosa³².

65. En otros casos, la reafirmación de las identidades locales se ha reflejado en la descentralización o devolución de competencias federales. Aunque la descentralización gubernamental puede ampliar las libertades y la democratización, también ha dado lugar a la falta de protección de la mujer, ya que cada nivel gubernamental puede ignorar el problema por quedar fuera de su jurisdicción³³. Incluso en los casos en que existe una estructura estatal unitaria, los mecanismos oficiosos de la comunidad, a menudo con el consentimiento o el apoyo del Estado, asumen funciones de mediación y solución de controversias, frecuentemente en detrimento de los derechos de la mujer. Esos sistemas paralelos de justicia, como por ejemplo los denominados *jirga* y *panchiat* en el Pakistán, pueden tolerar actos de violencia contra la mujer por considerarlos formas aceptables de práctica "tradicional" y dictar graves penas (como los asesinatos por cuestiones de honor) contra las mujeres que presuntamente hayan transgredido

³¹ In Canada, the Ontario Arbitration Act (1991) allows parties to resolve civil matters between individuals outside the mainstream legal system. The recent proposal by Muslim leaders in Toronto to form arbitration tribunals that would apply Shari'a law to civil disputes including family law matters was met with concern by women's rights organizations. The review of the arbitration process submitted by government-appointed expert in December 2004 concluded that faith-based family law arbitration does not, in itself, constitute an obstacle to the rights of women. The response by the National Association of Women and the Law notes that the report "fails to find a balance between the rights of religious minorities and women. It unquestionably and inappropriately gives preferentiality to religious freedom demonstrating a clear refusal to assume responsibilities for the protection of vulnerable persons within minority groups, women in particular," N. Bakht. 2005. "Arbitration, Religion and Family Law: Private Justice on the Backs of Women" (March). See www.nawl.ca/Documents/Arbitration-Final-0305.doc.

³² See Afghanistan mission report (E/CN.4/2006/Add.5).

³³ CEDAW report (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, pp. 275-276); Mexico mission report (E/CN.4/2006/61/Add.4).

las normas sociales³⁴. La politización de los valores culturales locales supuestamente representativos ha reforzado y legitimado aún más los mecanismos oficiosos comunitarios de justicia. La actuación de esas autoridades con el consentimiento o el reconocimiento de la legislación del Estado implica un elemento de autoridad pública. Por consiguiente, todo acto de violencia cometido en ese contexto es de hecho un acto de violencia cometido por el Estado.

66. Hoy en día el relativismo cultural es un importante obstáculo para la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos y sirve de justificación para violar los derechos humanos de la mujer. En muchos países las reivindicaciones basadas en la costumbre y la tradición y en los valores culturales minoritarios o indígenas han sido utilizados por el sistema judicial dominante para disculpar actos de violencia contra las mujeres y las niñas. Por ejemplo, en agosto de 2005 un juez australiano condenó a un hombre indígena de 55 años de edad a una pena de un mes de prisión por haber golpeado y sodomizado a su prometida de 14 años de edad. Parece ser que al dictar sentencia el juez expresó su simpatía por el autor de los hechos y afirmó que el acusado había actuado conforme a la tradición y no sabía que lo que había hecho era ilegal³⁵. Del mismo modo, en algunos países los autores de actos degradantes o de asesinatos de mujeres por cuestiones de "honor" pueden quedar libres o ser condenados a una pena leve.

67. El crecimiento de los movimientos fundamentalistas en todo el mundo y las tendencias políticas conservadoras son graves amenazas para los esfuerzos encaminados a erradicar la violencia contra la mujer. Esas fuerzas están presentes en todos los niveles, desde el local al transnacional, y pueden tener acceso al gobierno del Estado. Por ejemplo, determinados donantes bilaterales se han negado en los últimos años a conceder subvenciones a organizaciones que defienden los derechos reproductivos de la mujer o que trabajan con mujeres que se dedican a la prostitución, lo que demuestra la convergencia de los intereses privados y públicos en lo que respecta a los derechos de la mujer³⁶.

68. El control de la sexualidad de la mujer se encuentra a menudo en la base de las justificaciones culturales y políticas que mantienen y perpetúan la violencia sexista. Paradójicamente, mientras que en muchos casos el honor de los hombres está intrínsecamente relacionado con su capacidad para vigilar la sexualidad de las mujeres con las que están asociados, la agresión sexual a otras mujeres, por ejemplo la violación, es también una manifestación de la manera en que el poder masculino establece su dominación sobre la mujer. La violencia o la amenaza de violencia es un principio básico del orden patriarcal en el que las culturas convergen para imponer y mantener la dominación sobre las mujeres³⁷.

³⁴ APWLD, 12.

³⁵ A. Barker, "The World Today – Black and white law clash over rape case" (17 August 2005).

³⁶ See Human Rights Watch, "U.S Restrictive Policies undermine anti-AIDS efforts: Amicus Curiae Brief highlights negative impact on public health interventions by anti-prostitution pledge" (9 November 2005). <http://hrw.org/english/docs/2005/11/09/usdom12006.htm>.

³⁷ E/CN.4/2004/66, p. 12.

3. Reestructuración mundial

69. La economía mundial se está reestructurando radicalmente en lo que respecta a la actividad y la gestión económica. Las actividades transfronterizas de empresas transnacionales y los nuevos regímenes jurídicos en los que se enmarcan esas actividades han reconfigurado la territorialidad y la soberanía asociadas con el Estado nación. Por lo tanto, el Estado no es ya el único ámbito de elaboración de normas ni el único sujeto de derecho internacional³⁸. Otros agentes, como las empresas multinacionales, las instituciones financieras, las organizaciones intergubernamentales y las ONG internacionales, así como redes ilegales, están surgiendo como esferas de influencia cuyas responsabilidades en relación con las normas de derechos humanos no han sido examinadas.

70. El ámbito transnacional constituye una nueva "geografía" con implicaciones contradictorias para la aplicación de los derechos humanos de la mujer. Muchas mujeres han pasado a realizar trabajos flexibles y con salarios bajos para los mercados de trabajo mundializados mediante la inmigración y la producción en el exterior, en los que se encuentran en entornos laborales con poca o ninguna supervisión de las normas de trabajo y otras normas³⁹. Aunque la participación cada vez mayor de la mujer en ámbitos desterritorializados como trabajadora migrante o miembro de hogares transnacionales le ofrece la posibilidad de tener poder de decisión y acceso directo a las normas internacionales de derechos humanos, también se han observado las tendencias opuestas. Algunas formas locales y "tradicionales" de violencia contra la mujer se han mundializado, y otras, como la trata, son cada vez más frecuentes.

71. Las consecuencias que el transnacionalismo tiene para las mujeres, en particular las políticas de inmigración y asilo restrictivas, deben ser examinadas con más detalle en lo que respecta a los tipos de violencia identificados y a la multiplicidad de sistemas normativos y de agentes que participan en el trayecto entre los países de origen y los de destino. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) sólo ha sido ratificada por unos pocos Estados "remitentes", con el resultado de que la mayoría de las trabajadoras migratorias o de quienes acompañan a un trabajador migratorio no puedan acogerse a las disposiciones de la Convención.

72. La respuesta de la comunidad internacional a las cuestiones transnacionales sigue estando fundamentalmente limitada por las fronteras de los Estados soberanos. Por ejemplo, el enfoque que se da a la trata de seres humanos y a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios demuestra que no se han elaborado soluciones transnacionales. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) adopta en relación con la trata un enfoque basado en el orden público en lugar de uno basado en los derechos humanos.

73. Es especialmente importante reflexionar sobre la compatibilidad de los nuevos regímenes jurídicos transnacionales y de las instituciones normativas con las normas de derechos humanos,

³⁸ S. Sassen, *Globalization and Its Discontents*. New York, 1999, The New Press.

³⁹ See Special Rapporteur's mission reports to El Salvador (E/CN.4/2005/72/Add.2) and Guatemala (E/CN.4/2005/72/Add.3).

así como sobre las consecuencias en este contexto para la responsabilidad de los diferentes agentes, en particular el Estado. Algunos autores señalan que cada vez es mayor la presión para que la responsabilidad de la protección de los derechos humanos se amplíe más allá de los Estados e incluya a las empresas multinacionales y a otros agentes dentro del sistema emergente de gobierno mundial, como las instituciones económicas internacionales⁴⁰.

D. El potencial de la norma de la debida diligencia

74. La comprensión y aplicación actuales de la norma de la debida diligencia, así como las deficiencias y dificultades señaladas anteriormente, ponen de relieve la necesidad de reconsiderar la norma a fin de que responda más eficazmente a la violencia contra la mujer. La Relatora Especial considera que el potencial principal de ampliación del marco de la debida diligencia se basa en: a) la aplicación plena de obligaciones generalizadas de prevención e indemnización, y el cumplimiento efectivo de las obligaciones actuales de proteger y castigar; y b) la inclusión de los agentes no estatales pertinentes entre los agentes que tienen la obligación de responder a la violencia contra la mujer.

75. Aunque las normas internacionales de derechos humanos proporcionan las directrices principales para la intervención del Estado, en los diferentes niveles de intervención deben emplearse otros razonamientos y estrategias innovadoras para hacer frente a las bases en las que se construyen las jerarquías entre los sexos y se justifican y mantienen la violencia y otras formas de discriminación contra la mujer. Además, si bien el Estado sigue siendo el primer responsable de garantizar el respeto, la protección, la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, los agentes no estatales deben ser considerados responsables de los actos que puedan dar lugar a violaciones de esos derechos.

76. Por lo tanto, al proceder con la debida diligencia para aplicar efectivamente las normas de derechos humanos a fin de prevenir, proteger, enjuiciar e indemnizar en relación con la violencia contra la mujer, los Estados y otros agentes pertinentes deben utilizar múltiples enfoques para intervenir en diferentes niveles: individual, comunitario, estatal y transnacional.

77. En los párrafos siguientes se examina el potencial de la norma de la debida diligencia y se formulan recomendaciones, que tal vez deban ser modificadas para los diferentes agentes de acuerdo con su esfera de actividad.

1. Nivel individual

Potenciación del papel de la mujer

78. El principio básico que inspira la Plataforma de Acción de Beijing es que la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las mujeres es esencial para potenciar el papel de las mujeres (párr. 9) y esos derechos y libertades son condiciones indispensables para lograr la seguridad política, social, económica, cultural y ecológica entre

⁴⁰ S. Marks and A. Clapham, *International Human Rights Lexicon*, Oxford University Press, 2005, p. 188.

todos los pueblos (párr. 41). Habida cuenta de ello, la Plataforma pide a los Estados y a otros agentes que adopten medidas estratégicas en 12 esferas de especial preocupación.

79. Para combatir la violencia contra la mujer los Estados, deben promover y apoyar la potenciación de su papel, tal como se destaca en la Plataforma de Acción de Beijing y se enuncia en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este enfoque debe abarcar la realización progresiva de toda la serie de derechos: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. El ejercicio de esos derechos exige voluntad política y la asignación equitativa de recursos limitados que garanticen que el acceso de la mujer a recursos fundamentales no se sacrifique en aras de otras prioridades. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es un amplio marco normativo que obliga a los Estados Partes a adoptar medidas para vencer la discriminación basada en el sexo en todas las esferas de la vida, en particular mediante la adopción de medidas positivas concebidas para poner fin a la discriminación.

80. La potenciación del papel de la mujer -mediante actividades en el campo de la educación, la formación, la capacitación jurídica básica y el acceso a recursos productivos, entre otras- tiene por objetivo aumentar la concienciación, la autoestima, la confianza en sí mismas y la autosuficiencia de las mujeres. De esta manera las mujeres pueden comprender que la subordinación y la violencia no son un destino insoslayable; ofrecer resistencia a la asimilación de la opresión; desarrollar sus capacidades como seres independientes; y negociar constantemente las condiciones de su existencia en las esferas pública y privada.

81. La participación y la prestación de apoyo jurídico y financiero a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil de defensa de los derechos para crear el entorno necesario que permita a las mujeres ejercer plenamente todos sus derechos humanos es un factor fundamental en el enfoque de la potenciación. En este contexto, los programas de desarrollo, ya estén apoyados por el Estado o por donantes multilaterales o bilaterales, deben evitar modalidades y condicionamientos que resten poder a la mujer.

Artículo I - Protección

82. La obligación de proteger con la debida diligencia exige que los Estados garanticen que las mujeres y las niñas que son víctimas de la violencia o corren el riesgo de serlo tengan acceso a la justicia y a servicios de atención de salud y apoyo que respondan a sus necesidades inmediatas, las protejan contra otros daños y se ocupen de las consecuencias que se derivan de la violencia para la mujer. Con ese fin, los Estados deben elaborar marcos legislativos, sistemas de vigilancia policial y procedimientos judiciales apropiados para proteger adecuadamente a todas las mujeres, proporcionarles un entorno seguro y propicio para que informen de los actos de violencia cometidos contra ellas y adoptar medidas tales como órdenes de interdicción o expulsión y procedimientos de protección de las víctimas. En situaciones en las que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de la violencia, los órganos encargados de aplicar la ley tienen la obligación de establecer mecanismos de protección efectivos y apropiados para impedir que se produzcan otros daños.

83. Los Estados deben garantizar que se proporciona a las víctimas de la violencia servicios de atención de salud física y psicológica y de asistencia jurídica de calidad. Deben adoptarse medidas encaminadas a proporcionar asistencia material inmediata (centros de acogida, ropa,

manutención de los hijos, empleo, educación) a las víctimas de la violencia⁴¹. Teniendo en cuenta que para una mujer puede resultar un estigma acudir a un centro de acogida, el Estado debería considerar la posibilidad de ofrecer otras medidas de protección al tiempo que garantiza un futuro seguro para las mujeres que no tengan otra posibilidad que refugiarse en un centro de acogida. Los centros de acogida están mejor gestionados por ONG de defensa de los derechos de la mujer, pero su creación, mantenimiento y seguridad (tanto para las víctimas como para el personal) forman parte de la obligación del Estado de ofrecer protección.

Artículo II - Indemnización

84. La obligación de proporcionar reparaciones adecuadas implica garantizar a la mujer el acceso a remedios penales y civiles, así como la creación de servicios efectivos de protección y apoyo para mujeres víctimas de la violencia. La compensación por actos de violencia contra la mujer puede consistir en la concesión de una indemnización económica por las lesiones físicas y psicológicas sufridas, por la pérdida del empleo y de oportunidades educativas, por la pérdida de prestaciones sociales, por daños a la reputación y a la dignidad así como por los gastos legales, médicos o sociales incurridos como consecuencia de la violencia. Los Estados también deben garantizar que las mujeres víctimas de la violencia tengan acceso a servicios apropiados de rehabilitación y apoyo. El concepto de reparación puede incluir también un elemento de justicia restitutiva.

2. Planos comunitario y familiar

85. En los planos comunitario y familiar el debate en materia de derechos humanos debe complementarse con un enfoque basado en la "negociación cultural". Ese enfoque complementa el enfoque de la potenciación examinado anteriormente, ya que permite hacer frente a las causas profundas de la violencia y aumenta la sensibilización sobre el carácter opresivo de determinadas prácticas realizadas en nombre de la cultura. Para ello es necesario lo siguiente: a) recurrir a los elementos positivos de la cultura para desmitificar los elementos opresivos de los debates basados en la cultura; b) demostrar que la cultura no es una entidad inmutable y homogénea; y c) identificar y cuestionar la legitimidad de quienes monopolizan el derecho a hablar en nombre de la cultura y de la religión. En este contexto, se debe hacer frente a las interpretaciones hegemónicas de la cultura para poner al descubierto las dinámicas de poder que subyacen en ellas. El proceso de negociación cultural mediante la realización de campañas, la difusión de información y la utilización de los medios de comunicación puede ser importante para contrarrestar los valores, las instituciones y las estructuras de poder discriminatorios.

86. Al cumplir su obligación de proceder con la debida diligencia, el Estado debe colaborar con "los movimientos sociales que combaten las ideologías que ayudan a perpetuar la discriminación haciéndola parecer parte del orden nacional, racional o divino de las cosas, y apoyar esos movimientos"⁴². En el informe sobre México de la Comisión Interamericana de

⁴¹ WAVE Office/European Information Centre against Violence, "More than a roof over your head: A survey of quality standards in European women's refuges, see www.wave-network.org/cmsimages/doku/wave-moret.a.roof.pdf.

⁴² Marks and Clapham, p. 415.

Derechos Humanos se dice que "la violencia es un comportamiento aprendido; por tal razón, la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir los delitos de ese tipo consiste en parte en trabajar con la sociedad civil a los efectos de cambiar ese comportamiento y erradicar esa violencia"⁴³.

87. La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, de 1993, insta a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar las prácticas basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos (apartado j) del artículo 4). A ese respecto, es especialmente importante apoyar las campañas de aumento de la sensibilización y los programas que cuestionan los estereotipos en cuanto a los sexos y desvincular la masculinidad de los usos opresivos del poder⁴⁴. La utilización en las declaraciones públicas, los medios de información y el material docente, entre otros, de un lenguaje no sexista y basado en los derechos puede desmitificar las "verdades" que se dan por descontado acerca de los conceptos de género y acabar con los tabúes y el silencio en torno a la violencia. La investigación y la recopilación de datos sobre la violencia contra la mujer y su difusión a todos los sectores de la sociedad puede potenciar al Estado en su labor de negociación cultural.

88. El hecho de que el Estado no actúe con la debida diligencia al hacer frente a todas las alegaciones que se amparan en la costumbre, la tradición o la religión para justificar violaciones de los derechos humanos de la mujer es en sí mismo una violación de los derechos humanos aun cuando no se hayan producido daños. En el artículo 4 de la Declaración de 1993 se establece que "los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla". Debe tenerse en cuenta que no es la cultura en sí misma la que dispone que una mujer deba ser golpeada, mutilada o asesinada, sino que esos preceptos los dictan quienes monopolizan el derecho a hablar en nombre de la cultura.

3. Nivel estatal

89. Las normas internacionales de derechos humanos y el imperio de la ley deben regir toda la política y la práctica del Estado. La ratificación sin reservas de todos los instrumentos pertinentes de derechos humanos, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, es un primer paso fundamental. La incorporación de esos instrumentos al ordenamiento jurídico, judicial y administrativo interno a todos los niveles y la adopción de medidas para su aplicación son condiciones importantes para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en cuanto a la debida diligencia. Los diferentes niveles del Estado deben abordarse independientemente a fin de

⁴³ Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report 2002*, "The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, Mexico: The right to be free from violence and discrimination", chap. VI, para. 158.

⁴⁴ Y. Ertürk, "Considering the role of men in gender agenda setting: conceptual and policy issues", *Feminist Review*, Issue 78, 2004. Commission on the Status of Women, forty-eighth Session, "The role of men and boys in achieving gender equality", agreed conclusions, 12 March 2004, see www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw48/ac-men-av.pdf.

garantizar que todos los órganos y agentes del Estado en todos los niveles de gobierno protejan, respeten y promuevan el ejercicio de los derechos de la mujer.

90. Cada uno de los diferentes poderes del Estado desempeña una función en la transformación de los valores patriarcales. Por ejemplo, los jueces y los fiscales que se ocupan de casos de violencia doméstica tienen la posibilidad y la obligación de cambiar la situación de poder predominante mediante la adopción de una posición decidida para restar poder a los conceptos patriarcales. Las actuaciones en este nivel pueden tener efectos *trascendentales*, en el sentido de que las condenas a las prácticas patriarcales pueden dar lugar a cambios en las normas socioculturales, y efectos *intrínsecos*, en el sentido de que los fiscales y los jueces pueden ser considerados como "portavoces" de la sociedad, y las declaraciones inequívocas de condena de la violencia contra la mujer realizadas en nombre de la sociedad a través de los servicios judiciales o fiscales harán que la sociedad sea menos patriarcal⁴⁵. Aunque casos como el del Washington Post citado anteriormente tienen sin duda el efecto de potenciar el patriarcado, el hecho de que dos tribunales de Turquía impusieran en 2004 las penas más elevadas en casos de "delitos por cuestiones de honor", antes incluso de que entrase en vigor el nuevo Código Penal, demuestra que las autoridades judiciales pueden limitar el poder del patriarcado mediante el cuestionamiento de esas prácticas.

91. Las declaraciones públicas de los líderes políticos tienen un efecto similar. Desde 2004, el Gobierno de Australia realiza una campaña titulada "Violencia contra la mujer: Australia dice no", y los miembros del Gobierno, incluido el Primer Ministro, han declarado públicamente que la violencia contra la mujer es inaceptable y "desacredita a la comunidad que la tolera"⁴⁶. Por el contrario, un comentario realizado recientemente por un miembro del gobierno, que dijo que la violación es un "asunto lucrativo" y una manera fácil de obtener asilo, es un ejemplo de incumplimiento en los niveles más altos del poder estatal de las obligaciones relativas al cuestionamiento del patriarcado.

92. El Estado debe transmitir un mensaje inequívoco de que la violencia contra la mujer es un acto penal grave que será investigado, enjuiciado y castigado. La policía y la judicatura deberían recibir capacitación adecuada para tratar los casos de violencia sexista de una manera que tenga en cuenta las cuestiones de género. Deberían ponerse en práctica sistemas para asesorar y rehabilitar a los autores de actos de violencia contra la mujer, que, a ser posible, deberían pagar con sus propios medios. Debe evitarse que las mujeres que han informado de actos de violencia sean de nuevo objeto de victimización por ese hecho, y deben instaurarse normas de procedimiento para la presentación de pruebas y medidas de protección de las víctimas y los testigos que garanticen que las mujeres no sufran más daño como consecuencia de su denuncia de la violencia.

93. La lucha contra la violencia sexista puede proporcionar a los Estados y a otros agentes un punto de partida esencial para la aplicación efectiva de las normas de derechos humanos. Los análisis de cuestiones de género, la investigación con una perspectiva de género, la

⁴⁵ M. M. Dempsey, forthcoming, "What counts as domestic violence? A conceptual analysis", *William and Mary Journal of Women and the Law*, Volume XII, Issue II.

⁴⁶ See www.australiasaysno.gov.au.

recopilación de datos desglosados por sexo y la elaboración de presupuestos que tengan en cuenta las cuestiones de género son instrumentos útiles para lograr que los esfuerzos realizados no sean vanos.

4. Nivel transnacional

94. En el nivel transnacional es necesario trascender los límites del Estado en lo que respecta a las responsabilidades y obligaciones en relación con la promoción, la protección y el cumplimiento de las normas de derechos humanos y, cuando sea necesario, encontrar soluciones transnacionales para problemas transnacionales, como por ejemplo la regulación de la migración, la función de las empresas transnacionales y las obligaciones y responsabilidades de las organizaciones internacionales. Es menester pedir responsabilidades a esas poderosas entidades en caso de que incumplan las normas internacionales y, en algunas circunstancias, deberán establecerse nuevos regímenes para supervisar esas responsabilidades.

95. Por lo que respecta a la migración, tanto forzada como voluntaria, los Estados y las organizaciones internacionales deben cooperar para encontrar soluciones sostenibles que se basen firmemente en las normas internacionales de derechos humanos. La plena aplicación de las garantías de derechos humanos en la esfera de la trata de personas, siguiendo los lineamientos propuestos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Informe relativo a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas es un proceso fundamental para conseguir que los derechos humanos de la mujer permanezcan en el centro de las políticas y los programas contra la trata⁴⁷. Otras estrategias pueden consistir en reconsiderar las limitaciones que coarten las posibilidades de migración legal de las mujeres trabajadoras así como en garantizar que todos los trabajadores reciban protección jurídica adecuada en el marco de la legislación laboral nacional e internacional, independientemente de su situación legal. También deberán abordarse las actuales tendencias en cuanto al género en las leyes de migración de algunos países que establecen que la condición de inmigrante de una mujer está supeditada a que sea "dependiente" de su cónyuge.

96. La reestructuración mundial ha aumentado el poder de las empresas transnacionales. El hecho de que ese poder implique determinadas responsabilidades, especialmente en la observación de las normas de derechos humanos, no es todavía un tema central de los debates sobre la obligación de proceder con la debida diligencia. Aunque las cuestiones relativas al género no se pongan de relieve, existe un cierto número de iniciativas limitadas para tratar la responsabilidad empresarial. Entre ellas figura el Pacto Mundial, presentado el año 2000 por el Secretario General; las Directrices para las empresas multinacionales de la OCDE y el proyecto de normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su 55º período de sesiones, celebrado en 2003. Además de esas iniciativas, las grandes empresas están adoptando códigos de conducta para respetar las normas de derechos humanos. Aunque es necesario trabajar más para que las empresas asuman sus responsabilidades en caso de violación de los derechos humanos, los Estados deben aplicar con diligencia el imperio de la ley a las empresas que operan en su territorio, especialmente en sectores escasamente supervisados que emplean principalmente a mujeres.

⁴⁷ See E/2002/68/Add.1.

97. Las organizaciones financieras internacionales también tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir la violencia y otras formas de discriminación contra la mujer y reaccionar ante ellas. Las consecuencias negativas de las políticas macroeconómicas que promueven esas organizaciones están bien documentadas⁴⁸. En los últimos años, el Banco Mundial ha respondido a esas preocupaciones y ha señalado que la violencia contra la mujer es una "trampa de desigualdad" que debía examinar en su marco de desarrollo. A este respecto, el Banco Mundial realiza evaluaciones de cuestiones de género en los países, a petición de éstos. En los países en que los derechos de la mujer no son una prioridad hay pocas posibilidades de que se formule esa petición. Al evaluar las cuestiones de género es esencial que los resultados de la evaluación se integren en todas las fases de la elaboración del programa.

98. Del mismo modo, el sistema de las Naciones Unidas está obligado a respetar y defender los principios de la Organización. Aunque es evidente que las organizaciones internacionales tienen la obligación de no cometer ni contribuir a la comisión de actos de violencia contra la mujer mediante sus decisiones sobre los programas o la financiación, también tienen la obligación adicional de cooperar y establecer estrategias interinstitucionales coherentes para colaborar estrechamente con las comunidades locales y los grupos pertinentes de la sociedad civil a fin de eliminar la violencia contra la mujer. Las responsabilidades de esas organizaciones se añaden a las responsabilidades individuales de los Estados que sean miembros de ellas⁴⁹.

99. Por último, aunque no menos importante, los Estados o los órganos intergubernamentales deben asegurarse cuando realizan en el extranjero operaciones militares, de mantenimiento de la paz o de policía civil, de que el personal que participa en ellas no cometa actos de violencia contra la mujer. Con este fin, la autoridad encargada de la operación debe adoptar las normas y los procedimientos necesarios para impedir esos actos y reaccionar ante ellos, ya que es posible que los Estados receptores no tengan capacidad para hacerlo.

III. CONCLUSIONES

100. El fenómeno universal de 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 de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer"⁵⁰. Sin embargo, en la práctica, la respuesta a la cuestión de la violencia contra la mujer se ha fragmentado y su tratamiento se ha aislado de la cuestión más amplia de los derechos y la igualdad de la mujer.

101. En el presente informe se ha argumentado que la causa de este hecho es una interpretación y aplicación restrictivas de las normas de derechos humanos. A este

⁴⁸ Division for the Advancement of Women, 1999 World Survey on the Role of Women in Development, New York, 1999.

⁴⁹ Montreal Principles on Women's Economic, Social and Cultural Rights, 2002, principle 20.

⁵⁰ Preamble, Declaration on the Elimination of Violence against Women.

respecto, se han examinado las posibilidades de la norma de la debida diligencia para superar las deficiencias a este respecto.

102. Si nos limitamos a la concepción actual de la debida diligencia como que elemento de la responsabilidad del Estado, los obstáculos relativos a la capacidad del Estado serán determinantes. Si, por el contrario, nos animamos a ampliar el campo de aplicación de la debida diligencia exigiendo que los Estados cumplan plenamente las normas del derecho internacional, en particular que hagan frente a las causas profundas de la violencia contra la mujer y obliguen a los agentes no estatales a rendir cuentas por los actos de violencia de los que sean responsables, habremos avanzado hacia una concepción de los derechos humanos que colme nuestras aspiraciones de un mundo justo y libre de violencia.

103. El potencial de la norma de la debida diligencia reside en una nueva interpretación de las obligaciones de prevenir, proteger, enjuiciar e indemnizar y traza los parámetros de la responsabilidad conjunta del Estado y los agentes no estatales para reaccionar ante la violencia. Las necesidades que deberán atenderse para cumplir la norma de la debida diligencia variarán necesariamente según el contexto nacional, la dinámica interna, las características de los agentes implicados y la coyuntura internacional.

104. Erradicar la violencia contra la mujer y lograr que los derechos humanos se ejerzan universalmente es un objetivo común y una obligación compartida. Los progresos realizados hasta el momento para la consecución de ese objetivo, aunque desiguales, han reforzado nuestra convicción de que los valores, las instituciones y las relaciones opresivos deben transformarse.

105. Llevar a cabo esa transformación no es tarea fácil, especialmente teniendo en cuenta el profundo arraigo del patriarcado. Además, esa transformación perturba inherentemente la comodidad que ofrece la situación actual, por opresiva que pueda ser. Aunque esa transformación puede conllevar riesgos, también entraña la esperanza de avanzar hacia una mayor emancipación para todos.
