

Distr. Consejo Económico y Social
E/CN.4/2004/66
26 de diciembre de 2003
Español
Original: Inglés
COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Tema 12 a) del programa provisional

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

Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer

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

Resumen

Este es el primer informe que presenta a la Comisión de Derechos Humanos Yakin Ertrk, actual titular del mandato. El informe se presenta de conformidad con la resolución 2003/45 de la Comisión, por la que ésta decidió renovar por un período de tres años el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. La Relatora Especial se «ala en su informe su gran preocupación por el hecho de que a pesar de los adelantos logrados en el plano normativo, la violencia contra la mujer subsiste, en grado alarmante, como violación más grave de los derechos humanos de la mujer que atenta contra la integridad física y la dignidad de todas las mujeres. Basndose en la labor de su predecesora Radhika Coomaraswamy, la Relatora Especial dar prioridad a la elaboración de directrices para la aplicación práctica de las normas internacionales que se refieren a los derechos humanos universales de la mujer y en particular a la observancia de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer aprobada por los Estados en 1993.

En la sección I del informe se definen el mandato y los m»todos de trabajo de la Relatora Especial. En la sección II se describen las actividades de la Relatora Especial desde que asumir el mandato en agosto de 2003 y se menciona la labor realizada por la ex Relatora Especial en 2003 hasta el final de su mandato en julio. La sección III comienza con una Evaluación de lo acontecido en el ?último decenio en relación con los derechos humanos de la mujer y la violencia contra la mujer y continúa con un análisis de las formas de violencia contra la mujer que se manifiestan en un amplio espectro que va desde el hogar hasta el ámbito internacional, y refleja la persistencia de los sistemas y formas antiguos de violencia y la aparición de otros nuevos. En este contexto se hace hincapié» en la universalidad de la violencia contra la mujer, la multiplicidad de sus formas y la convergencia de los diversos tipos de discriminación contra la mujer y su vinculación a un sistema de dominación basado en la subordinación y la desigualdad. Se destaca que el VIH/SIDA es la epidemia más

devastadora por sí sola de la historia moderna, en la que se intersectan las diversas formas de discriminación.

Debido a la magnitud de los problemas de salud, seguridad, desarrollo y derechos humanos asociados al VIH/SIDA y su intrincada relación con la violencia contra la mujer, la Relatora Especial se propone llevar a cabo una vasta investigación sobre esta cuestión para su informe anual de 2005. Por último, la sección III del informe trata en detalle sobre directrices para elaborar estrategias encaminadas a lograr una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer a nivel nacional y propone una estrategia de intervención con tres niveles interconexos, a saber, el Estado, la comunidad y cada mujer. Como el Estado está obligado por la normativa internacional de los derechos humanos, se indica la necesidad de complementar el discurso de los derechos humanos a nivel de la comunidad y de las mujeres mediante un discurso relativo a la cultura y a la potenciación, respectivamente. En la sección IV, que contiene las conclusiones, se subrayan las cuestiones planteadas en el informe, que es preciso investigar y analizar más a fondo.

La Relatora Especial está convencida de que la Declaración, así como los informes y recomendaciones de su predecesora, no podrán ser eficaces si no reciben más atención en cada país y a nivel regional. Es preciso redefinir las cuestiones de la rendición de cuentas y la debida diligencia para incorporar mejor los procesos transnacionales que no se puedan resolver satisfactoriamente con los actuales enfoques. El sistema de las Naciones Unidas puede cumplir una función fundamental subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial, por ejemplo en lo que respecta a mejorar sus propios mecanismos de rendición de cuentas a nivel interno, dando prioridad a los derechos humanos de la mujer en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y fomentando la responsabilidad de los agentes del sector privado en el respeto de los derechos humanos.

En la adición del presente informe figura un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y de las exposiciones recibidas de estos.

Introducción

1. El mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, creado en 1994 y asignado a Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka), fue renovado por tres años más en la resolución 2003/45 de la Comisión de Derechos Humanos. La Presidenta de la Comisión, tras celebrar consultas con la Mesa y los grupos regionales, nombre a Yakin Ertrk (Turquía) Relatora Especial en agosto de 2003.

2. La Relatora Especial presenta aquí su primer informe a la Comisión de conformidad con la resolución 2003/45. El informe refleja las actividades de la Relatora Especial desarrolladas conforme al mandato que se le confirió, así como sus opiniones preliminares sobre el futuro del mandato.(1)

I. MANDATO Y MÉTODOS DE TRABAJO

3. La Relatora Especial se adhiere al principio de la continuidad en el desempeño de su mandato. Se refiere a la labor de su predecesora en la que se definieron las atribuciones y los métodos de trabajo para el desarrollo del mandato, que hace suyos.

4. Las principales actividades de la Relatora Especial siguen consistiendo en:

- a) Solicitar y recibir información creíble y fidedigna de los gobiernos, órganos de tratados, organismos especializados, otros relatores especiales que se ocupan de diversas cuestiones de derechos humanos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG), en particular organizaciones femeninas;
- b) Hacer llamamientos urgentes a los gobiernos para que se aclare la situación de personas cuyas circunstancias dan motivo para temer que están teniendo lugar o puedan tener lugar tratos comprendidos en el mandato de la Relatora Especial;
- c) Transmitir a los gobiernos información como la indicada en el apartado a) señalando que pueden haberse producido actos comprendidos en su mandato o que se requieren medidas jurídicas o administrativas para impedir que se produzcan tales actos;
- d) Realizar visitas in situ con el consentimiento de los gobiernos interesados; y
- e) Presentar informes a la Comisión de Derechos Humanos y recomendar medidas, medios y arbitrios en los planos nacional, regional o internacional para eliminar la violencia contra la mujer y sus causas y reparar sus consecuencias.

5. En el desempeño de su mandato la Relatora Especial se propone cooperar estrechamente con los otros titulares de mandatos relativos a procedimientos especiales, geográficos y temáticos, los órganos creados en virtud de tratados y las operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

También tiene la intención de continuar desarrollando la colaboración con órganos intergubernamentales, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, y con las organizaciones intergubernamentales regionales y sus mecanismos que se ocupan de la promoción de los derechos humanos de la mujer y, en particular, la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Relatora Especial procura trabajar con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, como la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como con instituciones nacionales y ONG, en particular organizaciones de mujeres, que trabajan por la eliminación de la violencia contra la mujer.

6. La Relatora Especial quisiera aprovechar esta oportunidad para sumarse plenamente a las recomendaciones de su predecesora que figuran en el último informe a la Comisión (E/CN.4/2003/75). Expresa la esperanza que los Estados y otros agentes nacionales e internacionales interesados examinen las recomendaciones atentamente y hagan todo lo posible por aplicarlas.

II. ACTIVIDADES DE LA RELATORA ESPECIAL (2)

A. Consultas y participación en reuniones

7. Tras su nombramiento, la Relatora Especial celebró consultas en Ginebra del 15 al 18 de septiembre de 2003. Escuchó varias exposiciones de funcionarios del ACNUDH sobre las actividades del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y se reunió con el Alto Comisionado Interino para los Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño.

La Relatora Especial también se reunió con varios representantes permanentes (de Turquía, la Federación de Rusia, Nigeria, la Jamahiriya Árabe Libia y el Canadá y con representantes de organismos internacionales y ONG, entre otros, el Secretario General de Amnistía Internacional.

Amnistía Internacional organizó una reunión en Londres el 19 de septiembre de 2003 para debatir cuestiones de interés común. La Relatora Especial aplaude la iniciativa de Amnistía Internacional de lanzar una campaña mundial en 2004 para poner fin a la violencia contra la mujer.

8. Los días 4 y 5 de noviembre de 2003 la Relatora Especial participó en una reunión de expertos titulada "La violencia como delito de honor" organizada en Estocolmo por el Ministerio de Justicia de Suecia, en la que presentó una exposición titulada "La violencia como delito de honor en el contexto de los regímenes internacionales".

9. La Relatora Especial presentó su informe sobre la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán (A/58/421) a la Tercera Comisión de la Asamblea General en Nueva York y del 10 al 14 de noviembre de 2003 mantuvo diversas reuniones bilaterales con representantes permanentes (del Japón, México, los Países Bajos, el Canadá y Nigeria), funcionarios de las Naciones Unidas (la Asesora Especial del Secretario General en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer) y órganos de las Naciones Unidas (División para el Adelanto de la Mujer, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)).

10. El 25 de noviembre de 2003 la Relatora Especial participó en los actos conmemorativos del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer organizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suiza en Berna. La Relatora Especial celebró consultas en Ginebra los días 26 y 27 de noviembre y se reunió con representantes permanentes (de Guatemala y El Salvador) y con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

11. Los días 5 y 6 de diciembre de 2003 la Relatora Especial presentó una exposición en un simposio titulado "Los delitos de honor" organizado por el Consulado de Suecia en Estambul en cooperación con Ka-Mer (centro de mujeres de Turquía), la Universidad Bilgi y el Instituto Sueco.

12. Los días 7 y 8 de diciembre de 2003 la Relatora Especial convocó una reunión en Estambul para definir los programas al principio de su mandato a fin de reforzar la solidaridad existente entre los agentes que trabajan para poner fin a la violencia y beneficiarse de los inestimables conocimientos y experiencias en todo el mundo acerca de la cuestión de la violencia contra la mujer. Entre los participantes en la reunión se encontraban la Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, representantes del ACNUDH, de la División para el Adelanto de la Mujer y del UNIFEM, y especialistas y representantes de ONG procedentes de todas las regiones.⁽³⁾ Para reforzar aún más esa colaboración la Relatora Especial tiene previsto reunirse con miembros del Comité en enero de 2004 y pronunciar una alocución ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en marzo de 2004.

13. El 10 de diciembre de 2003 la Relatora Especial, en colaboración con la organización Women for Women's Human Rights - New Ways y el Programa de Estudios sobre el Género y la Mujer de la Universidad Técnica del Oriente Medio, organizó un dialogo de alto nivel acerca de la reforma del Código Penal de Turquía en el contexto de la normativa internacional de derechos humanos. Asistieron a la reunión miembros del Gobierno y del Parlamento de Turquía, representantes de la comunidad internacional en Ankara y agentes de la sociedad civil.

14. Desde que fue nombrada, la Relatora Especial ha seguido la evolución de la situación en Turquía en el contexto de su mandato. Su predecesora tenía proyectado viajar al país en 2002, pero desafortunadamente tuvo que cancelar su visita debido a razones personales.

B. Comunicaciones con los gobiernos

15. La Relatora Especial seala a la Comisión la adición del presente informe, que contiene los resúmenes de las denuncias generales e individuales y los llamamientos urgentes transmitidos a los gobiernos y las respuestas de éstos.

C. Situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán

16. Desde su nombramiento, la Relatora Especial ha prestado particular atención a la situación de los derechos humanos en el Afganistán. En su resolución 2003/77 la Comisión de Derechos Humanos invita a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer a que siguiera examinando la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán y presentara un informe a la Asamblea General y a la Comisión. La Relatora Especial presentó su informe a la Asamblea General en su quincuagésimo octavo período de sesiones. La Relatora Especial desearía remitir a la Comisión a la lectura de ese informe, en el que acogía con satisfacción la ratificación el 5 de marzo de 2003, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por parte del Gobierno del Afganistán, y la interpretaba como una manifestación de la voluntad y compromiso políticos del Gobierno de poner fin a la discriminación por motivos de sexo. A pesar de algunos progresos alcanzados el año anterior, sigue habiendo motivos de preocupación, los cuales han sido señalados por la Relatora Especial, a la vez que describía los retos que quedan por afrontar. En particular, la Relatora Especial exhorta al Gobierno a adoptar medidas para hacer frente a la impunidad de los autores de actos de violencia contra mujeres, estableciendo al mismo tiempo el estado de derecho en todo el país. A este respecto, la Relatora Especial hace hincapié, como primera medida, en la necesidad de una reforma legal y judicial acorde con las normas internacionales, en aras de promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas.

17. Además, la Relatora Especial quisiera señalar a la Comisión lo sucedido desde el último informe, en particular con respecto al actual proceso de elaboración de la Constitución en el Afganistán. La redacción de una nueva Constitución brinda una valiosa oportunidad de garantizar el principio de la igualdad de derechos a las mujeres y los hombres y prohibir todas las formas de discriminación contra la mujer. La Relatora Especial insta a la Administración de Transición del Afganistán a velar por que la Constitución garantice una protección específica y la promoción de los derechos de la mujer conforme a las obligaciones que le incumben en virtud de los tratados

internacionales en que el Afganistán es Parte, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

18. La Relatora Especial observa con interés que representantes de la sociedad civil han presentado dos series de recomendaciones sobre el proyecto de constitución a la secretaría de la Comisión Constituyente del Estado Islámico de Transición del Afganistán para que se distribuyeran a los delegados de la Loya Jirga constituyente. La primera serie de recomendaciones generales proviene de un grupo representativo de miembros de la sociedad civil del Afganistán y fue elaborada en 22 talleres provinciales. Esas reuniones fueron coordinadas por el Foro de la Sociedad Civil Afgana en colaboración con otras ocho ONG nacionales asociadas. Cada taller duró dos días (8 y 9 de diciembre de 2003) y contó con la asistencia de unos 60 a 100 representantes de la sociedad civil, como intelectuales y académicos, ONG, mujeres y activistas de los derechos humanos, profesionales (maestros, abogados, jueces, etc.), ancianos tribales, representantes comunitarios, jóvenes, periodistas, etc.

19. La segunda serie de recomendaciones proviene de una muestra representativa de organizaciones femeninas y grupos jurídicos, algunos de los cuales ya habían presentado un conjunto de recomendaciones a la Loya Jirga constituyente. Con el fin de consolidar sus mensajes, esas organizaciones, junto con el Ministerio de Asuntos de la Mujer, formaron un Comité para la protección de los derechos de la mujer en la Constitución. En un taller de dos días de duración (8 y 9 de diciembre), inaugurado por la Ministra de Asuntos de la Mujer (Habiba Sarobi) y la Asesora de Asuntos de la Mujer (Mahbouba Hoquqmal) y organizado por el Foro de la Sociedad Civil Afgana, se convino en una única serie de recomendaciones.

Se presentará un resumen de ambas series de recomendaciones a los delegados de la Loya Jirga constituyente, a la comunidad internacional y a la prensa para su distribución al público. La Relatora Especial celebra estas iniciativas y formula la esperanza de que la Loya Jirga constituyente examine debidamente las recomendaciones.

20. La Relatora Especial espera tener la oportunidad de visitar el Afganistán en 2004 en el contexto de su mandato.

D. Visitas proyectadas a los países

21. La Relatora Especial considera que llevar a cabo visitas a los países es uno de los elementos esenciales de su mandato, pues le permite examinar in situ la situación de la violencia contra la mujer. Desde que fue nombrada, la Relatora Especial ha comenzado a responder a las invitaciones que había recibido su predecesora para que realizara una visita a la Federación de Rusia, México, Argelia y la República Islámica del Irán. Además, la Relatora Especial ha solicitado recibir invitaciones para visitar Nigeria, la República Democrática del Congo, Guatemala y El Salvador.

22. La Relatora Especial recibió una comunicación de la Misión Permanente de Nigeria ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en la que se se“alaba que lamentablemente la visita no podrán tener lugar en 2003 debido a otros compromisos, pero se proponía que se realizase en 2004. La Relatora Especial también recibió una comunicación de la Misión Permanente de la Federación de Rusia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en la que se confirmaba la invitación hecha a la Relatora Especial para que visite la Federación de Rusia en el marco de su mandato y se

proponía que la visita tuviera lugar en mayo o junio de 2004. La Relatora Especial ha estudiado las fechas para realizar una visita a América Central con las Misiones Permanentes de México, El Salvador y Guatemala ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, las cuales han manifestado su acuerdo para que las visitas tengan lugar en 2004.

La Relatora Especial espera emprender su primera visita a un país a comienzos de 2004.

III. DE LAS PROPUESTAS A LAS REALIZACIONES

A. Balance de lo acontecido en el último decenio

23. Ha transcurrido un decenio desde la celebración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la adopción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

Ambos hitos históricos en la agenda de las Naciones Unidas sobre los derechos de la mujer marcan un cambio decisivo en el reconocimiento de la violencia contra la mujer, que antes se consideraba un asunto de la esfera privada, como un problema de derechos humanos de interés público. La expresión "violencia contra la mujer" fue definida oficialmente en la Declaración (4) (art. 1) y en la Plataforma de Acción de Beijing (prr. 113) como: "... todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada".

24. La Declaración establece que se entienda que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c) La violación física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

25. La Plataforma de Acción, al incluir entre sus 12 esferas de especial preocupación la violencia contra la mujer, así como el tema de la mujer y los conflictos armados y los derechos humanos de la mujer, concedió prioridad a la importancia de atender los problemas relacionados con la violencia promoviendo el adelanto de la mujer. En los intensos debates celebrados durante las negociaciones de Beijing se especificaron varias formas de agresión sexual contra la mujer que no se habían mencionado específicamente en la Declaración. Algunas de ellas son:

la violación sistemática y los embarazos forzados durante los conflictos armados, la esclavitud sexual, la esterilización forzada y el aborto forzado, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo. El examen de la aplicación de la Plataforma de Acción que se realizó durante el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en el año

2000, demostró claramente que la violencia contra la mujer había adquirido carácter prioritario en los programas de varios Estados Miembros y que se habían adoptado medidas importantes para hacer frente al problema, en algunos casos incluso antes de la adopción de la Plataforma de Acción. (5)

26. El proceso de examen reveló además que la violencia, junto con la pobreza, sigue siendo uno de los problemas más generalizados que enfrentan las mujeres de todo el mundo y tiene consecuencias perjudiciales para las otras esferas esenciales. Por otra parte, desde la adopción de la Plataforma, "los derechos humanos de la mujer" se han convertido en un objetivo primordial de todas las esferas de especial preocupación. El documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre Beijing+5, titulado "Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing" (resolución S-23/3 de la Asamblea General, anexo) confirma enérgicamente que la Plataforma de Acción, basada en los objetivos establecidos en mecanismos anteriores, como la Convención y la Declaración, siguen vigentes como puntos de referencia del compromiso contraído por los gobiernos de velar por los derechos de las mujeres. Sin dejar de reafirmar los objetivos estratégicos con respecto a la violencia contra la mujer, el documento va aún más lejos al recomendar en el párrafo 69 c) que la violencia contra la mujer se tipifique como delito punible por ley, en los términos siguientes: [los gobiernos deberán] "Tratar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas de todas las edades como delito punible por la ley, incluida la violencia basada en todas las formas de discriminación". El documento final recomienda, además, que se establezcan leyes y se fortalezcan los mecanismos apropiados para encarar las cuestiones penales relativas a todas las formas de violencia en el hogar (prr. 69 d)) y que se tomen medidas para hacer frente al racismo y a la violencia contra mujeres y niñas por motivo de raza (prr. 69 g)).

27. El difícil proceso de negociaciones durante el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones indicó sin duda la creciente tendencia hacia una fragmentación política y cultural debido a las disparidades y a las nuevas polarizaciones desencadenadas por el proceso de globalización y la reacción en contra de éste. Ello se observó en varias esferas que debían tenerse en cuenta y vigilarse de cerca a fin de evaluar con precisión las nuevas dificultades que se plantean para cumplir con el compromiso internacional de poner fin a la violencia contra la mujer. Una de ellas era el hecho de que en el documento no se hubiera hecho referencia a la Declaración. Del mismo modo, durante las negociaciones resultó evidente la renuencia de los Estados Miembros a establecer un vínculo estrecho entre la Convención, el instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos humanos de la mujer, y las resoluciones aprobadas.

28. Otras esferas de interés con respecto al documento son: a) la falta de objetivos mensurables asociados a plazos para poner fin a la violencia. El párrafo 87 b) establece simplemente que [los gobiernos han de] "Considerar la posibilidad de iniciar una campaña internacional de "ninguna tolerancia" sobre la violencia contra la mujer"; b) la falta de firmeza en el texto relativo a la rendición de cuentas por los Estados y a la debida diligencia con respecto a las entidades no estatales que violan los derechos de la mujer. El párrafo correspondiente, 68 j) dispone lo siguiente: [los Estados han de] "Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas por parte de cualquier persona, organización o empresa".

29. La preocupación por esas tendencias se ha intensificado aún más con las amenazas ms recientes a la salud reproductiva y los derechos en materia de procreación, y con el hecho de que la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer no haya podido, en su 47sesiones celebrado en 2003, llegar a un consenso sobre el proyecto de conclusiones convenidas relativo a los derechos humanos de la mujer y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, primera vez en la historia de la Comisión que no se adoptan conclusiones convenidas sobre uno de sus temas. Análogamente, el mismo año, la Asamblea General tuvo que abandonar una resolución general sobre la violencia contra la mujer y sustituirla por un texto más restringido, relativo únicamente a la violencia contra la mujer en el hogar (resolución 58/147).

30. Esos incidentes revelan que resulta cada vez más difícil lograr un consenso entre los Estados Miembros sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los derechos de la mujer.

Si bien es importante reconocer y vigilar esas tendencias amenazadoras, la agenda sobre los derechos humanos de la mujer sigue adelante. En el año 2000 el Consejo de Seguridad examinó el tema de la mujer, la paz y la seguridad y aprobó la resolución 1325 (2000). Ese mismo año entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención. En 2002, la Asamblea General aprobó la resolución 57/179 titulada "Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer". En 2003, la Comisión de Derechos Humanos renovó el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. La violencia se sigue considerando una violación de los derechos humanos, lo que obliga a los Estados a recurrir al derecho internacional para tratar los problemas relacionados con la violencia. Además, la Asamblea General aprobó la resolución 58/185, en la que pidió al Secretario General que hiciera un estudio a fondo de todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluye la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el embarazo forzado en la definición de los crímenes de guerra y de lesa humanidad (art. 7).

31. Además, cabe destacar que el carácter jurídico de la Convención y la obligación que impone a los Estados Partes no pueden verse menoscabados por los problemas señalados anteriormente. Es alentador que en los últimos años, nuevos Estados hayan ratificado la Convención, aunque algunos con muchas reservas. Desde el período extraordinario de sesiones y al mes de diciembre de 2003 el número de Estados Partes en la Convención había aumentado de 165 a 174. Al mes de diciembre de 2003, 75 Estados Partes habían firmado el Protocolo Facultativo y 57 lo habían ratificado.

32. Actualmente existen numerosos mecanismos internacionales y regionales para orientar las medidas destinadas a eliminar la violencia contra la mujer. En su último informe presentado a la Comisión, Radhika Coomaraswamy indicó que el logro más importante en la lucha contra ese tipo de violencia el decenio anterior había sido la sensibilización y la fijación de normas, así como el hecho de "convencer a los Estados para que aceptasen las normas internacionales, promulgasen leyes apropiadas y establecieran mecanismos para combatir la violencia contra la mujer" (prr. 79).

33. Agregó que: "Si durante el primer decenio se puso el acento en la fijación de normas y la sensibilización, el segundo decenio debe estar centrado en la aplicación efectiva y en la elaboración de estrategias innovadoras para que la prohibición de la violencia se convierta en una realidad tangible para las mujeres del mundo. En este contexto, quien suceda a la Relatora Especial deber concentrarse en cómo asegurar la protección eficaz de los derechos de la mujer y la igualdad de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia, de conformidad con las obligaciones que

impone a los Estados el derecho internacional. Debe prestarse ayuda a los Estados para que supriman la discriminación de hecho y de derecho y supervisen la eficacia de las estrategias destinadas a poner fin a la violencia contra la mujer" (pr. 78). "En el próximo decenio habrá que asegurarse de que los mecanismos internacionales, regionales y nacionales establecidos durante el presente decenio resulten accesibles a las mujeres que tratan de obtener reparación. La Corte Penal Internacional, el Protocolo Facultativo de la Convención y el sistema de examen de casos particulares de los tribunales regionales son ahora mecanismos que están al alcance de las mujeres que piden justicia. Cabe esperar que los enjuiciamientos y deliberaciones de estos órganos fijen normas de jurisprudencia que han de seguir las jurisdicciones nacionales.

La participación de la comunidad internacional en esos casos fortalecer la situación de las mujeres que han agotado todos los recursos nacionales pero consideran que no se les ha hecho justicia" (pr. 81).

34. En síntesis, la ex Relatora Especial puso de relieve que nuestra futura labor debe consistir en garantizar el acceso a los mecanismos internacionales relativos a las normas universales de derechos humanos, el cumplimiento con ellos y la vigilancia de su aplicación, a fin de que todas las mujeres, dondequiera que vivan, puedan ejercer su derecho fundamental a no ser objeto de violencia. Para garantizar la continuidad constructiva de su mandato relativo a la eliminación de la violencia contra la mujer, la labor de la nueva Relatora Especial tendrá en cuenta la de la Relatora anterior y se basará en ella. Por lo tanto, el presente informe tiene por objeto ampliar el concepto de violencia contra la mujer según se definió en la Declaración y desarrolló durante la labor de la ex Relatora Especial, y presentar algunas directrices preliminares para la elaboración de estrategias con miras a su aplicación efectiva.

B. Ampliación del concepto de violencia contra la mujer; lagunas y problemas pendientes

1. Institucionalización del vínculo entre el poder masculino y la violencia

35. "... [l]a 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, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre" (preámbulo de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer). Este fenómeno universal está arraigado en el legado patriarcal, cuyo fundamento es el interés de un grupo social por mantener y controlar métodos socialmente aceptables de reproducción de la especie. En ese contexto, el poder masculino, como mecanismo social institucionalizado, se utiliza para controlar la sexualidad y la capacidad reproductiva de la mujer. El honor y el prestigio de un hombre, en muchos casos, están intrínsecamente relacionados con la conducta de la mujer respecto de ellos.

Paradójicamente, la falta de respeto a la sexualidad de una mujer, como en el caso de la violación, especialmente como arma de guerra, también es una manifestación de la forma en que el hombre ejerce su poder y dominación sobre el cuerpo de la mujer. El principio básico del sistema patriarcal representa una convergencia de culturas en que la violencia o la amenaza de violencia se ha

utilizado como mecanismo legítimo para aplicar y mantener ese sistema de dominación. Sin embargo, las formas específicas y diversas de la violencia contra la mujer se ha manifestado de distintas maneras en las sociedades, tanto en el ámbito público como privado, y recientemente también han sido distintas las maneras en que se ha venido respondiendo a las exigencias del derecho internacional de poner fin a la violencia.

36. El estrecho vínculo entre poder y hegemonía masculina explican la generalización del patriarcado, mientras que la masculinidad se adapta continuamente a las necesidades cambiantes del poder, creando la oportunidad de eliminar algunas formas de violencia y al mismo tiempo la posibilidad de renovarlas o de establecer nuevas formas de violencia. El proceso de cambio de la modernización a la globalización ha puesto fin a algunos de los conflictos de larga data, en el mundo especialmente los que se vivieron durante la guerra fría. Sin embargo, han surgido nuevos conflictos provocados por las diferencias técnicas, raciales y religiosas, en los que participan no sólo los Estados sino también diversos agentes no estatales. La necesidad de establecer nuevos límites, sobre la base de lo que inicialmente pudo haber sido la búsqueda de una identidad local, se ha apoyado necesariamente en la visión del "otro" como enemigo externo.

37. La politización de la diversidad cultural y técnica como forma de crear identidad supone numerosos conflictos y es particularmente alarmante para la mujer, ya que al hacer frente a esos conflictos a menudo se suele justificar la violencia contra la mujer tanto dentro de un grupo como entre los distintos grupos en conflicto. Para mantener los límites de las estructuras patriarcales existentes y las normas sociales que se ven amenazadas en caso de conflicto, los patriarcados pueden recurrir a la imposición de más normas morales a sus mujeres, mientras que otros recurren a la violación y el embarazo forzado de las mujeres vinculadas al grupo enemigo con el objeto de deshonar a todo un grupo social. Otra forma de violencia que experimentan las mujeres durante las situaciones de conflicto es la posibilidad de que las movilicen para participar activamente en la lucha armada de su grupo, ya sea en los combates o en misiones suicidas.

En síntesis, las mujeres se convierten en campos de batalla simbólicos donde se protegen los límites culturales y se libran guerras. Todavía no han sido incluidas en el proceso de paz.

38. La conocida expresión "choque de civilizaciones" se está convirtiendo rápidamente en una profecía que se cumple por sí misma, una línea imaginaria que divide profundamente al mundo.

Los acontecimientos del 11 de septiembre y sus consecuencias han reafirmado aún más esa tendencia. La creciente politización de la cultura, especialmente su manifestación en forma de fundamentalismo(s) religioso(s), en la competencia por la supremacía mundial plantea un reto importante para el ejercicio de la gobernanza a nivel nacional e internacional basada en el orden normativo que rige los mecanismos internacionales de derechos humanos, particularmente en lo que afecta a la mujer. Los nuevos sistemas de "normatividad", que derivan su legitimidad de la cultura y la religión, fueron señalados por la ex Relatora Especial como el mayor problema para los derechos humanos de la mujer (véase E/CN.4/2003/75, prr. 83). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también pone de relieve las contradicciones a que puede dar lugar la superposición de los derechos colectivos y los derechos humanos de la mujer. Ante esa paradoja, cabe preguntarse si el derecho a la diferencia y la especificidad cultural, consagrado en la libertad de religión y creencia, contradice la universalidad de los derechos humanos de la mujer. La pregunta podría plantearse de otra manera: Es el control

sobre la mujer y la reglamentación al respecto la única forma de mantener la especificidad y las tradiciones culturales? Es la cultura o la coacción patriarcal autoritaria y los intereses de la hegemonía masculina lo que viola los derechos humanos de la mujer en todas partes? Está ejerciendo su derecho en nombre de la cultura el hombre que le pega a su mujer? De ser así, son la cultura, la tradición y la religión sólo propiedad del hombre?

39. Las normas universales de derechos humanos son claras al respecto. La Declaración subraya que los Estados no deben "invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla" [la violencia contra la mujer] (art. 4).

El diálogo entre las civilizaciones, basado en la convergencia de los valores arraigados en el patrimonio común de los derechos humanos, es fundamental para poner resistencia al extremismo religioso y a la violación por éste de los derechos humanos de la mujer. El consenso a que se llegue sobre los valores y normas mediante ese diálogo constructivo permitir una mayor convergencia de las actividades para lograr la unidad en la diversidad.

2. Ampliación del ámbito conceptual de las distintas categorías de violencia contra la mujer

40. La Declaración define formalmente la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada" (art. 1). Ello comprende tres grandes categorías: la violencia en la familia, la violencia dentro de la comunidad y la violencia perpetuada y tolerada por el Estado.

La ampliación del ámbito conceptual de estas categorías, a fin de abarcar todo el espectro de actividades que va desde el hogar hasta el ámbito transnacional, nos permite determinar los actos de violencia que quizá no sean evidentes de inmediato, así como los que puedan surgir y apreciarse mejor como resultado de la dialéctica de los cambios mundiales.

41. Se ha demostrado que muchos de los actos de violencia contra la mujer se producen y perpetúan en la intimidad del hogar. Sin embargo, a pesar de ello hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a los actos de violencia contra la mujer cometidos por miembros de la familia y por su compañero; la situación de las empleadas domésticas contratadas en hogares particulares no se ha tenido prácticamente en cuenta en las investigaciones ni en la formulación de políticas y normas. La mayoría de las empleadas domésticas en los países en desarrollo y en muchos casos en los países desarrollados trabajan en condiciones que no están en absoluto reglamentadas. En la mayoría de los países no existen prácticamente estadísticas ni investigaciones sobre el tema. Si bien se han realizado investigaciones sobre la situación de los trabajadores migrantes empleados en el servicio doméstico, la información acerca de las mujeres que trabajan, especialmente como empleadas domésticas en sus respectivos países que viven en la casa del empleador, se desconoce prácticamente y escapa a los mecanismos normativos.

La escasa información disponible revela que las empleadas domésticas trabajan en condiciones de servidumbre sometidas a los miembros de la familia que las contrata. Además, son víctimas de humillaciones, explotación y formas de violencia extrema, y a menudo no tienen acceso a la justicia. A ese respecto, la Relatora Especial celebra que la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes haya decidido dedicar su informe a la Comisión de Derechos Humanos

(E/CN.4/2004/76) al análisis de la situación de las mujeres migrantes que trabajan como empleadas domésticas.

42. En el otro extremo del proceso, el ámbito transnacional se está convirtiendo en una "geografía" y situación nuevas y cada vez más importantes, que comprenden las experiencias de vida de muchas mujeres tanto dentro de los territorios nacionales convencionales como más allá de éstos. La globalización está "desterritorializando" el espacio en el caso de un número cada vez mayor de mujeres que, por derecho propio, se están convirtiendo en trabajadoras migrantes, principalmente para contribuir al sustento de sus familias. El concepto de "transnacionalismo" aquí se refiere a un proceso de experiencias de vida, que atraviesa los límites convencionales del Estado y supone, entre otras cosas, múltiples subjetividades, identidades y lealtades. Aunque se sostiene que la formación de hogares transnacionales puede potenciar la capacidad de la mujer para lograr una mayor representación en el derecho internacional, lo contrario también se ha observado cuando algunas formas locales y tradicionales de violencia contra la mujer, como la mutilación genital femenina y los "delitos de honor", se globalizan, y surgen nuevas formas de violencia como la trata con fines de explotación sexual y económica.

43. En el contexto del transnacionalismo, también es importante examinar los efectos que tienen las políticas restrictivas de inmigración y asilo en la situación de la mujer, especialmente si su condición de residente depende de la del marido. Se ha observado que con el cierre de fronteras han aumentado la atracción y los beneficios de la trata de mujeres y hombres, situación que, desde luego, incrementa los riesgos de violencia, especialmente para la mujer.

44. Es necesario seguir examinando las consecuencias del transnacionalismo para la mujer en ambos extremos del proceso (el país de origen y el país de destino), respecto de los tipos de violencia que existen, la multiplicidad de sistemas normativos en vigor y la multiplicidad de agentes estatales y no estatales que intervienen. Es particularmente importante reflexionar sobre la formación de nuevos regímenes jurídicos e instituciones reguladoras transnacionales regidos por agentes económicos privados o multinacionales y sobre la cuestión de la rendición de cuentas de los Estados en ese contexto. Hasta qué punto los marcos conceptuales y normativos existentes son adecuados para responder a las realidades de las nuevas geografías y sistemas normativos creados por la globalización? Existen mecanismos suficientes y eficaces para proteger a las mujeres de la violencia en el "proceso transnacional"? De qué manera han de conciliarse los múltiples, y a veces incompatibles, sistemas normativos para garantizar la promoción y protección de los derechos humanos universales de las trabajadoras migrantes? Cómo puede el derecho internacional (en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros) utilizarse eficazmente para atribuir prioridad a los derechos humanos de la mujer cuando los derechos se combinan o se contraponen? Cómo se puede integrar o reflejar el modelo transnacional de experiencia social en los parámetros de política y del marco jurídico de los Estados en ambos extremos del proceso para subsanar las deficiencias que puedan aumentar la vulnerabilidad de las mujeres? Estas preguntas pertinentes deben abordarse en forma de ejemplos, políticas y en la práctica.

45. Habida cuenta de las realidades de la globalización, es necesario fortalecer la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones con arreglo al derecho internacional y examinar

la cuestión de la gobernanza mundial para velar por la rendición de cuentas de los múltiples agentes, sean Estados o instituciones internacionales y mundiales con gran poder en el orden económico mundial. Las Naciones Unidas, que se crearon para defender los valores compartidos universalmente, pueden desempeñar una función constructiva subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial que han surgido con la reestructuración mundial.

C. El VIH/SIDA: encrucijada de múltiples formas de violencia contra la mujer

46. Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, el VIH/SIDA se ha convertido en la epidemia más devastadora por sí sola de la historia moderna. En 2003 causó la muerte de más de 3 millones de personas en todo el mundo y se calcula que otros 5 millones de personas resultaron afectadas por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lo cual situó en 40 millones el número de personas que vivían con el virus en todo el mundo.(6) Más del 95% de las personas afectadas por el VIH vive en los países en desarrollo y la gran mayoría tiene entre 15 y 24 años. (7)

47. Las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables al VIH/SIDA no sólo por sus condiciones biológicas, sino también por las desigualdades económicas y sociales y las funciones de los sexos culturalmente aceptadas que las colocan en una posición de subordinación al hombre en la toma de decisiones sobre las relaciones sexuales. La violencia sexual contra la mujer por su compañero o por desconocidos (en la calle, en centros públicos como hospitales o centros de detención o retención, en situaciones de violencia organizada, como las violaciones de grupo o las situaciones de terrorismo y contraterrorismo, en la escena transnacional como refugiadas, trabajadoras migrantes o prostitutas víctimas de la trata, o en tiempos de paz o de conflicto armado) aumenta su vulnerabilidad a la infección por el VIH y a más violencia. Es posible formular estrategias eficaces de intervención si se reconoce y se analiza la relación entre la desigualdad entre los sexos, la violencia y la pandemia de VIH.

48. Aunque inicialmente se creyó que el VIH/SIDA era principalmente una cuestión sanitaria, hoy se reconoce cada vez más que se trata de una cuestión relacionada con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. Su interconexión y sus repercusiones en los derechos humanos de la mujer han pasado a ser motivo de gran preocupación. Así pues, los debates sobre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA están convergiendo y están propiciando la colaboración entre quienes trabajan en cada esfera. La información y los conocimientos derivados de esa colaboración han permitido cobrar conciencia de que muchos de los factores asociados a la posición subordinada de la mujer aumentan el riesgo de infección por el VIH.

Entre esos factores se encuentran los siguientes: el analfabetismo y la pobreza, las situaciones de conflicto, la falta de autonomía sexual, la violación por el propio compañero o por desconocidos, la multiplicidad de compañeros sexuales, la trata destinada a la explotación sexual, la mutilación genital y otras prácticas nocivas, la prostitución y el matrimonio precoz.

49. Las mujeres diagnosticadas con la enfermedad se ven relegadas a una vida mísera, estigmatizadas, discriminadas y sometidas a más violencia en su entorno familiar y en la comunidad en general. Las mujeres pobres infectadas por el VIH se ven particularmente privadas de medios por su falta de acceso a la asistencia médica y a todo tipo de justicia.

50. Es necesario seguir investigando para comprender la interrelación entre la violencia contra la mujer, desde el hogar hasta la esfera transnacional, y la pandemia de VIH/SIDA. Es preciso también velar por la rendición de cuentas y promover un sentimiento de responsabilidad en los diversos agentes que participan en la lucha contra la pandemia, como los Estados, los dirigentes de las comunidades, los hombres y las empresas farmacéuticas.

51. La Relatora Especial prevé presentar en 2005 un informe sobre la interrelación entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA.

D. Estrategias encaminadas a lograr una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer

1. Enfoque múltiple e intersectorial

52. El respeto de los derechos humanos de la mujer no es universal. La violencia contra la mujer tiene lugar en todo el mundo, desde los hogares hasta la esfera transnacional. La violencia puede evitarse y eliminarse si los Estados y la comunidad internacional muestran la voluntad y la determinación políticas necesarias. Es necesario conocer y comprender mejor la dinámica de la esfera transnacional para poder sugerir estrategias de intervención ante la violencia contra la mujer. Así pues, la presente sección del informe se limitará a abordar la cuestión de la aplicación del derecho internacional para eliminar la violencia en la esfera nacional.

53. Las relaciones de dominación son múltiples y se interrelacionan, lo cual somete a las mujeres a diversas capas de desigualdad y a diferentes tipos de violencia. La multiplicidad de las formas de violencia y los diversos tipos de discriminación complican la cuestión de la justicia, ya que pueden darse conflictos de derechos en un momento determinado, como por ejemplo entre los derechos de los grupos en relación con la cultura o la libertad de religión o creencias y los derechos de la mujer basados en las normas universales de derechos humanos. Para velar por que éstos no se sacrifiquen debido a la "causa más amplia" de aquellos, es importante adoptar una perspectiva de género en la determinación de políticas generales. Debido a las intersecciones de los sistemas de dominación, la incorporación de un enfoque intersectorial al análisis de género permite determinar las distintas formas de discriminación y establecer la responsabilidad de los Estados en virtud de los diversos tratados en materia de derechos humanos. (8)

54. Ya se está trabajando en la creación de ese tipo de metodologías. La expansión de esas iniciativas permite comprender mejor las particularidades de las múltiples y diversas experiencias de la mujer y entender cómo se interrelacionan los diferentes aspectos de la opresión. Ello sirve a su vez de referencia para formular estrategias eficaces de intervención en materia de reparación y prevención.

55. Como la violencia es un problema polifacético, las estrategias para lograr una aplicación efectiva del derecho internacional deben ser también polifacéticas e incluir intervenciones a nivel del Estado, a nivel de los agentes comunitarios o no estatales y a nivel de cada mujer. Aunque las normas universales de derechos humanos establecen los principios rectores para la lucha destinada a acabar con la violencia contra la mujer, es necesario emplear múltiples marcos discursivos en cada esfera de intervención:

a) A nivel del Estado, el enfoque es, sin duda, la normativa internacional de los derechos humanos, que establece que los Estados y sus agentes deben observar la debida diligencia para proteger, prevenir, investigar y castigar jurídicamente a los autores de violencia contra la mujer y velar, en colaboración con las ONG y los demás agentes correspondientes, por la prestación de servicios de protección y apoyo a las mujeres. Es importante que las sanciones penales no se sustituyan por métodos de conciliación, en particular en los casos de delitos sexuales cometidos por el compañero de la víctima o por un desconocido. A ese respecto, se deben reformar los códigos penales a fin de que los delitos sexuales se consideren delitos contra la integridad física de la mujer.

b) A nivel de la comunidad, es decir las familias y otros agentes no estatales, el discurso en materia de derechos humanos debe acompañarse de un enfoque de "negociación cultural" para comprender las causas básicas de la violencia presente en la vida diaria y para sensibilizar a la sociedad sobre el carácter opresivo de determinadas prácticas efectuadas en nombre de la cultura recurriendo a los elementos positivos de la cultura y a otras expresiones de la masculinidad que respetan los derechos de la mujer.

Los agentes de la sociedad civil -círculos académicos, medios de comunicación y ONG nacionales e internacionales- pueden cumplir una función importante en la colaboración con el Estado en ese ámbito. Además, los intelectuales y los dirigentes ilustrados de la comunidad, como dirigentes religiosos, que se distancian de las representaciones represivas de la cultura tienen la obligación ética de luchar contra esas representaciones represivas y demostrar la compatibilidad de la cultura y la religión con los derechos universales de la mujer.

c) A nivel de las mujeres, en particular de aquellas que corren el riesgo de sufrir violencia o que la han sufrido, es preciso emplear un enfoque que potencie su papel mediante mecanismos de protección e indemnización. Mientras que el Estado debe velar, mediante el sistema jurídico y sus diversos programas, por el acceso de la mujer a medios de vida alternativos, a la información y a la justicia, los agentes de la sociedad civil deben trabajar, mediante las redes nacionales e internacionales, para que se demande justicia y se preste apoyo a las iniciativas individuales o colectivas de mujeres a ese respecto.

56. Empleando ese triple enfoque, la aplicación efectiva de la normativa internacional de los derechos humanos tiene por objeto velar por:

- a) El acceso de las mujeres, en particular las que sufren violencia, a la justicia;
- b) El cumplimiento del derecho internacional y la rendición de cuentas por los Estados;
- c) La creación de mecanismos de supervisión para medir y evaluar los progresos de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

2. El acceso a la justicia

57. La persistencia de la violencia, en particular contra la mujer, impide la evolución de las culturas y el desarrollo de las sociedades, ya que la violencia, por su propia naturaleza, sólo se puede sostener en un entorno cultural, social y político represivo e injusto. Si los derechos humanos de la mujer no se ejercen plenamente en todos los rincones del mundo, la Declaración Universal de Derechos Humanos pierde su importancia y las medidas para que prevalezca la justicia se convierten en mera retórica. Así pues, aplicar efectivamente la normativa internacional en lo

relativo a los derechos humanos universales de la mujer significa velar por la protección de la mujer contra la violencia y por su acceso a la justicia. La desigualdad entre los sexos y la discriminación contra la mujer son importantes obstáculos para la justicia. Aunque es preciso examinar y analizar sistemáticamente y con atención todos los obstáculos que impiden la justicia entre los sexos, es sabido que los factores siguientes, arraigados en gran parte en el orden patriarcal de los sexos, exacerban la falta de acceso de la mujer a la justicia:

- El hecho de que los Estados no hagan justicia, a veces por falta de voluntad;
- Los prejuicios de las instituciones judiciales, legislativas y de mantenimiento del orden público;
- Las discrepancias e incompatibilidades en los múltiples sistemas normativos en vigor;
- La pobreza y la falta de autonomía económica de la mujer;
- El analfabetismo jurídico de la mujer;
- La exclusión de la vida pública y política de la mujer;
- Las actitudes peyorativas hacia la mujer y las prácticas que la afectan en las esferas pública y privada de la vida;
- La carga de las crisis económicas y de los programas de estabilización económica;
- El miedo y las inhibiciones que sufren las mujeres en sus demandas de justicia;
- La falta de grupos de promoción poderosos que apoyen las demandas de justicia de las mujeres.

58. La consecución de la justicia entre los sexos es principalmente una cuestión de voluntad y determinación políticas. Es una responsabilidad de los gobiernos, los parlamentos, los tribunales y las demás instituciones pertinentes, por lo que el acceso a la justicia debe estudiarse junto con la cuestión del cumplimiento de las normas por los Estados y de su rendición de cuentas.

La cuestión de permitir el acceso de la mujer a la justicia debería abordarse en diversas esferas, empezando por la ratificación de los convenios internacionales, la armonización del ordenamiento jurídico interno con el derecho internacional, la capacitación de abogados y jueces del sistema jurídico nacional en el derecho basado en los tratados, estudiando debidamente las recomendaciones del Comité» para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la adopción de medidas correctivas que permitan rectificar las desventajas y desigualdades enraizadas históricamente, la indemnización a las víctimas de actos de violencia por los daños sufridos, la formulación de recursos civiles que ofrezcan alternativas a las mujeres para que puedan escapar de los entornos abusivos, la elaboración de programas de protección a las víctimas y a los testigos, la potenciación del papel de la mujer y la adopción de un proyecto social para desvincular la masculinidad de una asociación con la utilización opresiva de la fuerza. (9)

3. Cumplimiento y rendición de cuentas por los Estados

59. La violencia contra la mujer es una violación de sus derechos y libertades fundamentales. Los Estados son los principales sujetos del derecho internacional que deben velar por los derechos humanos básicos de las mujeres y los hombres, sean ciudadanos o no. Si un Estado no protege a las mujeres de los actos de violencia se le puede considerar cómplice de los autores privados de la violencia.

60. El artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga a los Estados Partes a que sigan una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometan a tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

61. En la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer se afirma 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, y se enumeran las medidas que los Estados deben aplicar por todos los medios con ese fin (art. 4).

La rendición de cuentas por los Estados requiere compromisos «ticos y, en ocasiones, valor político para enfrentarse y luchar contra los valores, las actitudes y las convenciones sociales de larga data que transgredan los derechos humanos de la mujer. Los códigos de derechos humanos pueden debilitar la legitimidad del Estado si éste no respeta y defiende esos derechos.

62. La rendición de cuentas del Estado se integra dentro de la norma de la debida diligencia para proteger la integridad física de la mujer: prevenir, investigar y castigar la violencia privada o estatal contra la mujer con arreglo a la normativa de los derechos humanos. Para ello, el Estado y sus agentes deben emprender un análisis de género para evaluar con precisión cómo, por qué y en qué circunstancias tiene lugar cada forma concreta de violencia.

63. En los tiempos de conflicto armado y de actos de terrorismo, cuando el ejercicio de la obligación del Estado de proteger a la población contra los grupos armados y los insurgentes se ve limitado, puede ser necesaria una mayor cooperación entre los Estados para alcanzar soluciones comunes. Los nuevos instrumentos, como la Corte Penal Internacional, permiten llenar un vacío importante en la ciencia jurídica internacional mejorando potencialmente la capacidad del derecho internacional para llamar a cuentas a agentes no estatales por la comisión de actos de violencia.

4. Mecanismos de supervisión

64. La norma de la debida diligencia constituye un instrumento óptimo para supervisar la aplicación de los tratados en materia de derechos humanos. A ese respecto, en el informe de la ex Relatora Especial sobre la violencia en la familia (E/CN.4/1999/68), de 1999, figura una lista de factores para evaluar el cumplimiento de la norma de la debida diligencia por los Estados.

En su informe anual de 2000 (E/CN.4/2000/68), la Sra. Coomaraswamy afirma: "La debida diligencia exige más que la promulgación de prohibiciones formales. Las medidas de los Estados deben impedir esos actos eficazmente. A falta de prevención, hay que hacer una investigación pronta y cabal para procesar a los culpables e indemnizar a la víctima" (prr. 53).

65. En un sentido más práctico, para una supervisión eficaz se requerirían indicadores mensurables y comparables de la justicia entre los sexos y de la rendición de cuentas por los Estados, objetivos asociados a plazos y una serie compleja de datos desglosados que refleje las interrelaciones de las múltiples formas de discriminación que propician la violencia contra la mujer en diversos contextos.

66. Otro instrumento potencialmente muy útil para la supervisión es la "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género", un enfoque relativamente nuevo que aún no se ha

estudiado suficientemente en el discurso de los derechos humanos. El presupuesto es un ámbito sobre el que los gobiernos pueden ejercer su control y de hecho así lo hacen. El apartado h) del artículo 4 de la Declaración afirma expresamente que los Estados deben "[c]onsignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer". La "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género" debe estudiarse más a fondo y adoptarse como mecanismo que permita supervisar el cumplimiento del derecho internacional por los Estados para eliminar la violencia contra la mujer.

5. Utilización estratégica del mandato sobre la violencia contra la mujer

67. Con el objetivo de mejorar la utilización estratégica de su mandato y contribuir a la aplicación efectiva de las normas internacionales, la Relatora Especial otorgar prioridad en sus métodos de trabajo a las siguientes medidas:

- a) Utilizar las consultas regionales anuales como un aspecto integral y sistemático de su labor para favorecer el intercambio de información entre la Relatora Especial y los agentes regionales, para destacar las peculiaridades regionales en las realidades de la mujer, para determinar las prioridades con respecto a las formas prevalientes de violencia contra la mujer en las regiones, para tener más información con el objeto de formular un enfoque comparativo y para recopilar las buenas prácticas en la aplicación del derecho internacional. A este respecto, la Relatora Especial alienta a las ONG y a la comunidad de donantes a que faciliten la celebración de esas reuniones regionales anuales.
- b) Velar por una relación firme entre las cuestiones teóricas planteadas en el informe de investigación anual de la Relatora Especial y las misiones de investigación en los países para que la teoría y la práctica se complementen y se refuercen a fin de comprender mejor las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer.
- c) Crear y aprovechar la oportunidad de efectuar misiones conjuntas con otros relatores especiales con los que existan mandatos convergentes y estudiar y producir soluciones comunes para los problemas comunes, como ocuparse más eficazmente de los agentes no estatales y de la multiplicidad de sistemas normativos, y, estableciendo las intersecciones de las violaciones de los derechos humanos desde el punto de vista de la violencia contra la mujer, velar por que otros mandatos sigan examinando debidamente la violencia contra la mujer en su ámbito de trabajo.
- d) Mantener estrechas relaciones de trabajo con los órganos creados en virtud de tratados, en particular con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité contra la Tortura, entre otros, mediante la celebración de consultas periódicas y el intercambio de información sobre la violencia contra la mujer, así como mediante la presentación de informes por los Estados sobre el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de la Convención de que se trate.
- e) Mejorar el procedimiento de comunicaciones del mandato estableciendo mecanismos de seguimiento más eficaces con respecto a las cartas de denuncia y de medidas urgentes; entablar un diálogo bilateral directo con los gobiernos para mejorar el cumplimiento de recomendaciones concretas.

68. La Relatora Especial desea también propugnar una iniciativa bajo sus auspicios para establecer Índices de la violencia contra la mujer y de la rendición de cuentas por los Estados a ese respecto

que sirvan de marcos comunes para supervisar la violencia contra la mujer y las iniciativas estatales para su eliminación en todo el mundo.

IV. CONCLUSIÓN

69. La violencia contra la mujer es un conjunto de actos que viola los derechos humanos básicos de la mujer, tiene consecuencias devastadoras para las mujeres que la sufren, traumatiza a quienes la presencian, deslegitima a los Estados que no la impiden y empobrece a las sociedades que la toleran.

70. En el último decenio ha aumentado el reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos que se puede eliminar con voluntad política y medidas jurídicas y civiles. A ese respecto, las persistentes iniciativas del movimiento internacional de la mujer y su capacidad para denunciar a Estados con arreglo al derecho internacional han permitido crear una sociedad civil transnacional que apoya las iniciativas locales de las mujeres frente a la violencia y moviliza los recursos humanos y financieros necesarios para ese fin.

71. Por otro lado, el aumento de las tendencias hacia la militarización, el conflicto armado y el terrorismo internacional ha centrado la atención, lógicamente, en la violencia que surge en las situaciones de emergencia. Paralelamente, la proximidad de personas de culturas diferentes gracias a la tecnología de satélites o al aumento de los movimientos

transfronterizos de personas ha centrado la atención en la violencia del "otro". Esas dos circunstancias suelen propiciar la normalización de la violencia contra la mujer en la vida diaria y "nocturna" de las mujeres de todo el mundo. Ello ha causado la despolitización del discurso público sobre la violencia contra la mujer en determinados ámbitos, como se ha demostrado, por ejemplo, en las situaciones siguientes: el empleo de términos neutrales para describir algunas formas de violencia, el recorte de los fondos destinados a los programas para la mujer con la excusa de la incorporación de una perspectiva de género, la adopción de medidas conciliatorias para resolver los casos de violencia contra la mujer y el tratamiento constante de las cuestiones de género como un factor "complementario" en los análisis de políticas. Así pues, es necesario volver a destacar la necesidad de centrarse fundamentalmente en la continuidad y la multiplicidad de la violencia contra la mujer, que se manifiesta en el hogar y en el ámbito transnacional, para que no se dejen de tener presentes las dimensiones universales del problema y no surjan puntos ciegos.

72. Lamentablemente, la lucha para eliminar la violencia contra la mujer está teniendo lugar en un entorno internacional poco favorable. Las tendencias políticas conservadoras y la respuesta al terrorismo internacional favorecen cada vez más la adopción de políticas y medidas que restringen las libertades individuales y socavan algunos de los progresos hechos con respecto a la universalidad de los derechos humanos básicos para las mujeres y los hombres. Ello plantea la siguiente pregunta: "¿Se está convirtiendo la seguridad nacional en la nueva plataforma para cuestionar la normativa internacional de los derechos humanos?".

73. Para concluir el presente informe, la Relatora Especial quiere enumerar algunas de las cuestiones fundamentales que es necesario estudiar, investigar, examinar y elaborar más a fondo, como se ha explicado en el informe. En el desempeño de sus funciones, la Relatora Especial abordará, en el contexto de su mandato, algunas de las cuestiones siguientes:

- a) Con el fin de preservar el programa común de defensa de los derechos humanos universales, es necesario promover un diálogo constructivo entre las civilizaciones, elemento fundamental para disminuir las consecuencias negativas del extremismo religioso sobre los derechos humanos de la mujer y para lograr la unidad en la diversidad sobre la base del respeto por los derechos humanos de todas las personas.
- b) Es necesario seguir examinando las consecuencias del transnacionalismo para la mujer en ambos extremos del proceso (el país de origen y el país de destino) respecto de los tipos de violencia que existen, la multiplicidad de sistemas normativos en vigor y la multiplicidad de agentes estatales y no estatales que intervienen. Es particularmente importante reflexionar sobre la formación de nuevos regímenes jurídicos e instituciones reguladores transnacionales regidos por agentes económicos privados o multinacionales y sobre la cuestión de la rendición de cuentas de los Estados en ese contexto.
- c) Habida cuenta de las realidades de la globalización, es necesario fortalecer la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones con arreglo al derecho internacional y examinar la cuestión de la gobernanza mundial para velar por la rendición de cuentas de los múltiples agentes, sean Estados o instituciones internacionales y mundiales con gran poder en el orden económico mundial. Las Naciones Unidas, que se crearon para defender los valores compartidos universalmente, pueden desempeñar una función constructiva subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial creadas por la reestructuración mundial.
- d) Es necesario seguir investigando para comprender la interrelación entre la pandemia de VIH/SIDA y la violencia contra la mujer desde el ámbito del hogar hasta el ámbito transnacional. Asimismo, es preciso velar por la rendición de cuentas y promover un sentimiento de responsabilidad por parte de los distintos agentes participantes en la lucha contra la pandemia, como los Estados, los dirigentes de las comunidades, los hombres y las empresas farmacéuticas.
- e) Es necesario seguir centrando la atención en la constancia de la violencia contra la mujer y en la interrelación entre sus distintas formas, desde la esfera privada del hogar hasta el ámbito transnacional, a fin de evitar la normalización de algunas formas de violencia.
- f) Cuando existe un conflicto de derechos, la adopción de una perspectiva de género en la determinación de políticas generales puede evitar que se sacrifique la prioridad de los derechos de la mujer. La incorporación de un enfoque intersectorial en el análisis basado en el género mejorar la capacidad analítica de éste para determinar mejor las múltiples formas de discriminación y vincularla rendición de cuentas por los Estados a los diversos órganos creados en virtud de tratados en relación con los derechos humanos. Es preciso seguir elaborando la metodología intersectorial.
- g) Es necesario analizar sistemáticamente todos los obstáculos de la mujer para acceder a la justicia en todos los niveles de la sociedad.
- h) Es preciso seguir estudiando la "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género" y adaptarla al discurso de los derechos humanos como mecanismo para supervisar el cumplimiento por los Estados de la normativa internacional para eliminar la violencia contra la mujer.
- i) Es necesario crear Índices de la violencia contra la mujer y de la rendición de cuentas por los Estados a ese respecto que sirvan de marcos comunes para supervisar la violencia contra la mujer y las iniciativas estatales para su eliminación en todo el mundo.

1. La Relatora Especial quisiera agradecer a todas las personas, ONG y entidades de las Naciones Unidas que pusieran a su disposición notas informativas, documentos y publicaciones sobre la violencia contra la mujer, los cuales le proporcionaron conocimientos inestimables para la redacción de este informe. La Relatora Especial agradecería que esta colaboración continuase en el futuro.

2. La ex Relatora Especial Radhika Coomaraswamy, en los últimos ocho meses de su mandato en 2003, se reunió con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en enero de 2003. Pronunció una alocución ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y del 3 al 14 de marzo de 2003 participó en diversos actos paralelos y reuniones en Nueva York. Realizó una visita a Ginebra del 7 al 11 de abril de 2003 para celebrar consultas y presentar su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 59 período de sesiones. Durante esa visita participó en varios actos paralelos y se reunió con representantes de misiones permanentes (República Islámica del Irán y México) y ONG internacionales, regionales y locales. La primera Consulta Regional sobre la Violencia contra la Mujer en la Región Árabe se celebró los días 12 y 13 de mayo de 2003 en El Cairo y fue organizada por la Alianza árabe para la Mujer. Como la ex Relatora Especial no pudo asistir, la representó su auxiliar del ACNUD. Uno de los resultados de la Consulta fue un plan de acción para trabajar por la eliminación de la violencia contra la mujer en la región.

3. Radhika Coomaraswamy, así como las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fueron invitadas a la reunión, pero desafortunadamente no pudieron asistir debido a compromisos contraídos anteriormente y a otros motivos.

La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a la celebración de la reunión mediante su participación, al Gobierno del Canadá por haber aportado los fondos para la reunión y a la ONG de Estambul, Women for Women's Human Rights - New Ways, por su apoyo logístico. La reunión para definir los programas brindó inestimables conocimientos para la preparación de este informe.

4. Tras la adopción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la Comisión de Derechos Humanos creó, en 1994, el cargo de Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

5 Véase en From Beijing to Beijing+5 (Naciones Unidas, 2001), capítulo sobre la esfera de especial preocupación D, un análisis de las medidas adoptadas por los gobiernos para poner fin a la violencia contra la mujer.

6 Situación de la epidemia de SIDA (ONUSIDA), diciembre de 2003.

7 La violencia contra la mujer y el VIH/SIDA: informe de la reunión organizada por la Organización Mundial de la Salud en Ginebra del 23 al 25 de octubre de 2000.

8 En noviembre de 2000 la División para el Adelanto de la Mujer organizó una reunión de grupos de expertos bajo el lema "La discriminación racial y por motivos de sexo" con el fin de efectuar aportaciones al informe que el Secretario General presentaría a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 45de sesiones. En ese contexto, se empleó un enfoque

intersectorial para estudiar la relación entre el racismo y la discriminación por motivos de sexo. Véase también Rita Raj (ed.), 2002, *Women at the Intersection*. Rutgers: Center for Women's Global Leadership, donde se estudia más a fondo la intersección como cuestión de metodología.

9 En marzo de 2004 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer estudiar la cuestión de la función del hombre en la lucha por alcanzar la igualdad entre los sexos.

Ello permitir a la Comisión volver a estudiar las causas de la violencia contra la mujer y sus vínculos con el poder patriarcal. Véase el próximo artículo de la Relatora Especial, escrito como contribución a ese proceso, titulado "Considering the role of men in gender agenda setting: conceptual and policy issues", *Feminist Review*, No. 78.