



**Programa de  
Género y Derecho**  
Facultad de Derecho - UBA

# **PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EN VIOLENCIA DE GÉNERO**

**LEY N°27499 "LEY MICAELA"**



**FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

# SEXO Y GÉNERO DE Y EN EL DERECHO: EL FEMINISMO JURÍDICO \*

Sex and Gender of and in Law: Legal Feminism

Tamar PITCH

Università di Camerino (Italia)

## RESUMEN

En este trabajo se repasan algunos de los temas sobre los que el feminismo jurídico ha trabajado, así como el estado en que se halla la discusión en estos momentos, sobre todo en el feminismo italiano. Es el caso de las relaciones familiares, la procreación y el aborto, la violencia contra las mujeres y las políticas de seguridad, la prostitución, el trabajo para el mercado, los límites a la ciudadanía y la confluencia entre el feminismo y las reivindicaciones de las identidades culturales. Con el presupuesto de que el feminismo jurídico no significa sólo “estudiar a las mujeres” sino que implica una perspectiva imprescindible para analizar cualquier tema, la autora también repasa las relaciones entre el feminismo, el derecho y el género.

**Palabras clave:** derecho, género, feminismo jurídico.

## ABSTRACT

This author reviews some of the issues on which legal feminism has worked as well as the current status of the discussion, especially in Italian feminism. This is the case of family relationships, procreation and abortion, violence against women and security policies, prostitution, work in the labour market, the limits to citizenship and the confluence of feminism and the claims of cultural identities. With the assumption that legal feminism does not mean only “studies on women” but involves a crucial perspective to discuss any subject, the author also reviews the relationship between feminism, law and gender.

**Key words:** law, gender, legal feminism.

## PRIMERA PARTE: DEFINICIONES Y TEORÍAS

Para empezar, deberemos aclarar qué entendemos por derecho, género y feminismo. Ninguna de las tres palabras puede darse por descontada. Toda definición responde a una opción teórica, pero no toda opción teórica es posible. Hay que

---

\* Traducción de Mariano Maresca.

tener en cuenta la historia de las distintas disciplinas, del sentido común, de las otras teorías. Empezaré por el término feminismo, porque con el feminismo es como la perspectiva de género ha entrado a formar parte del instrumental teórico y metodológico y de la investigación empírica.

## **Feminismo**

El feminismo (o mejor, los feminismos) es en primer lugar un movimiento político. Me refiero aquí al movimiento político de las mujeres que empezó en la segunda mitad del siglo pasado en Estados Unidos y en Europa occidental (es decir, en la Europa de este lado del muro de Berlín). Se le llama también la “segunda oleada”, porque movimientos políticos feministas habían existido ya en la segunda mitad del siglo XIX.

Este movimiento emerge, pues, en países donde la emancipación femenina, desde el punto de vista jurídico, ya ha tenido lugar: las mujeres son titulares de los mismos derechos que los hombres, el principio de igualdad se supone que orienta las políticas públicas, las antiguas discriminaciones han sido abolidas (casi) del todo. En los años sesenta del siglo XX entra en la escuela y luego en la universidad una gran masa de mujeres jóvenes: éstas se dan cuenta de que la igualdad es como mucho formal y que de ellas se espera, a pesar de la educación recibida, que sigan siendo esposas y madres. La cuestión es, por tanto, cultural, no sólo social, económica y jurídica.

Hay ya muchas historias de aquel movimiento, en Italia y en otros sitios. Lo que aquí importa recordar es que este movimiento, desde el principio, rechaza una igualdad entendida como asimilación a los modelos masculinos y empieza en cambio a analizar críticamente no sólo cómo el principio de igualdad ha sido entendido por las políticas, sino el principio de igualdad mismo. No se trata sólo de obtener el reconocimiento pleno de los derechos de los que, formalmente, ya se es titular, sino de interrogar a la lógica misma de los derechos, a su lenguaje, al sujeto al que son atribuidos. No se trata de la paridad en el mundo dado, sino de reconstruir un mundo que reconozca la existencia de dos sujetos.

En Italia, los partidos de izquierda y la UDI (Unión de Mujeres Italianas) habían apostado hasta entonces por el acceso de las mujeres al trabajo para el mercado, según la lógica de que la autonomía se conseguiría principalmente al ser perceptoras de un salario propio y, más aún, participantes en las luchas sindicales y políticas. El nuevo feminismo toma un camino distinto, o mejor, más caminos: desde la exigencia del reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado como trabajo productivo, a la crítica terminante de la política y del pensamiento como parciales, en cuanto producidos por y para un único sujeto, el macho. El primer paso de este movimiento escandaloso para la época es, en efecto, el de separarse de los lugares mixtos (de hombres y mujeres) de la política tradicional. El segundo es el de inventar una política distinta, la autoconciencia. En los pequeños grupos de mujeres se “parte de sí”, se reconsidera lo “político” a través de “lo personal”,

se deconstruye la imagen que la cultura y la sociedad han dado de las mujeres, y por tanto partiendo y a través de sí mismas. Se busca, en suma, “darse por sí mismas el propio sentido”, y al mismo tiempo dar nuevos nombres y por tanto nuevos significados a todo lo que nos rodea.

Si el presupuesto es que estamos inmersas en un mundo masculino, no sólo —y mucho menos sobre todo— porque dominado por los varones, sino en cuanto construido y pensado en masculino, la libertad de las mujeres depende en gran parte de la capacidad de pensar de manera autónoma, pero esto no puede hacerlo una sola mujer, y tampoco es cuestión sólo de “pensamiento”. El nuevo feminismo se encuentra en la condición de “talar el árbol en el que está sentado” o, desde el punto de vista sociológico, deconstruir la institución del género. Para deconstruir una institución es preciso verla antes, darse cuenta de su existencia, y luego actuar tanto práctica como teóricamente para derribar sus “muros” (normas, actitudes, modelos culturales).

Desde el primer momento el movimiento feminista atiende al mismo tiempo a la teoría y la práctica: la práctica (política) está inspirada por el pensamiento y retroactúa sobre este. Por esto, y también porque estas mujeres jóvenes están precisamente “emancipadas”, o sea, son instruidas y curiosas, el feminismo se enfrenta de inmediato a la cultura recibida: no sólo la del sentido común, sino la transmitida en las distintas disciplinas y ciencias. El derecho, los derechos, la cultura jurídica son de los primeros en ser asediados. Tradicionalmente este había sido, en efecto, el terreno privilegiado de las luchas precedentes, a partir de la conquista del voto, que fue la primera. Y sin embargo donde estas mujeres, titulares ya de los mismos derechos que los hombres, se han dado cuenta de que o bien el derecho no basta o de que, más radicalmente, también el derecho y los derechos están contruidos por y para los varones.

Aquí podemos, por tanto, situar la emergencia irresistible de la cuestión y de la dimensión del género en las diversas disciplinas y en particular, por lo que aquí nos interesa, en el derecho y en las disciplinas asociadas a él. Durante más de cien años los movimientos de las mujeres han luchado por la igualdad en el derecho y por la extensión de los derechos —conquistados una y otros, más en unos sitios y menos en otros—, ahora nos preguntamos si el derecho y los derechos no sólo no son suficientes para afirmar plenamente la libertad femenina, sino también, y más radicalmente, si el derecho y los derechos son, por su historia y por la lógica que les subyace, estructuralmente incapaces de comprender y dar cuenta de los dos sexos. Nos preguntamos, en suma, por un lado por la eficacia del derecho y los derechos respecto de las expectativas que ciertos actores sociales, como las mujeres, depositan en los cambios normativos, y por otro por el “poder” que el derecho y los derechos tienen de convertir y traducir estas expectativas en un lenguaje y en unos procedimientos que acaban por traicionarlas o en cualquier caso desatenderlas.

Podemos decir, por tanto, que el feminismo no es una teoría: porque no existe un solo feminismo y porque ninguna de las definiciones teóricas corrientes se adaptan al mismo. Hay muchas y distintas elaboraciones que se autoidentifican

como feministas: aún en su diversidad, interactúan entre sí, construyendo un espacio reconocible y reconocido que da un horizonte de sentido a través del cual no sólo hablamos nosotras, sino que hablamos con otros. Este horizonte no está acabado ni definido: el sentido cambia continuamente a medida de los discursos que lo reproducen y que él mismo produce. Lo que distingue al feminismo es su vocación interdisciplinar, o sea, la vocación de forzar los paradigmas disciplinares tradicionales, de no dejarse contener en ellos y de volverlos confusos e inciertos.

Si el horizonte de sentido que connota al feminismo es indefinido, infundado, no por esto deja de tener sus límites: su reconocibilidad es una función de las prácticas, de las políticas, de modo que el feminismo no es separable de las políticas que lo producen y que él produce. Lo cual no ayuda a identificar *un* feminismo y mucho menos *el* feminismo, vista la heterogeneidad de las prácticas políticas en que está implicado, pero precisamente por esto, sí nos dice que el feminismo es práctica política autorreflexiva. Y en este sentido, constitutiva de sujetos.

La fertilidad del feminismo respecto de los estudios de y sobre el derecho es reconducible precisamente a estas características: el forzamiento y el exceso frente a los confines disciplinares, el incesante ir y venir entre preguntas y respuestas, la continua deconstrucción de las respuestas, entendiendo por respuestas no sólo las teóricas sino también las políticas e institucionales y entendiendo por deconstrucción la relevancia cognitiva de un hacer práctico.

## Género

¿Qué es el género? Se han dado definiciones distintas de esta categoría (véase Piccone Stella y Saraceno, 1996).

El género tiene muchas de las características de una institución social: clasifica, regula, disciplina, comporta modelos cognitivos y, finalmente, al clasificar diferencia lo que está dentro de lo que está fuera. Además, cuando mejor funciona, como todas las instituciones sociales, es invisible. En la mayoría de las sociedades y por muchísimo tiempo, el género clasifica a los seres humanos en dos grandes grupos, los varones y las mujeres, a los que son atribuidas características (normas, valores, actitudes, modelos cognitivos) distintas. Estas características no son las mismas en las diferentes sociedades ni en el curso del tiempo, pero lo que permanece es la clasificación en dos grandes grupos distintos entre sí.

Entre las características destacadas y más duraderas está la asimetría entre los dos géneros: el masculino está construido como superior al femenino. O mejor: el femenino se construye como “lo otro” del masculino. Si, como en nuestra cultura, el masculino está asociado a la cultura, el femenino está asociado a la naturaleza; la razón cae de la parte del masculino, la emoción de la parte del femenino, y así sucesivamente, siendo los atributos del género masculino superiores a los del femenino. Todas las sociedades conocidas están clasificadas así: lo cual lleva consigo la exclusión y la marginación de todos aquellos para los que es particularmente difícil identificarse con una de las dos clasificaciones. Pero también

implica, obviamente, disciplinamiento de todos y todas según las características consideradas válidas para los dos géneros.

Decía que, como todas las instituciones sociales, también el género, cuando funciona, es prácticamente invisible. O sea, es una clasificación que viene considerada natural, en el sentido exacto de estar determinada por la biología. Para “ver” el género debe ocurrir algo, algún cambio social y cultural, una cierta fractura en el tejido cultural, de la que resulta que al menos alguna de las características obvias, naturales, no son tales. Esto ha pasado muchas veces en la historia. En los años sesenta del siglo pasado, dentro de las conmociones sociales y culturales de aquellos años, las mujeres jóvenes, instruidas que participan en ellas, “ven” el género, y su condición subalterna, en formas nuevas respecto del pasado, y ponen en marcha una “revuelta” que, como ya dije, no es sólo contra los estamentos jerárquicos y de poder instituidos por la asimetría de género, sino también y al mismo tiempo contra el modo de pensar el género, y el femenino en especial, partiendo de cómo se piensan ellas mismas. No piden paridad con los hombres en el mundo dado, sino un mundo distinto; no, como se decía entonces, la mitad de la tarta, sino una tarta completamente nueva.

La crítica y el examen de los saberes a la luz del género es parte integrante de este proyecto, por el simple hecho de que todos los saberes están contruidos desde el punto de vista masculino y son, por eso mismo, parciales e incorrectos, justamente porque se pretenden y se piensan al revés, es decir, como neutrales.

Mucho más compleja es la cuestión de la relación entre “sexo” y “género”, normalmente entendidos como el equivalente de “naturaleza” y “cultura”, de manera que el “sexo” sería algo preexistente al género, que lo plasmaría. Pero todo esto que nosotros experimentamos es ya cultura, o algo culturalmente contruido y definido, precisamente por el lenguaje: lo cual no quiere decir que no exista la “naturaleza”, sino que es bastante problemático trazar sus límites respecto de la cultura (Butler, 1999).

La categoría “mujeres”, por tanto, así como la de “hombres”, para el feminismo es más bien una cuestión política en vez de “natural” e incluso social: las mujeres y los hombres forman dos grandes grupos sociales solamente cuando el hecho de compartir algunas dimensiones sociales y culturales se hace explícito y es objeto de atención pública, política. Ya que, se entienda lo que se entienda por “mujeres” y “hombres”, las diferencias internas a estos dos “grupos” son al menos tan relevantes como las diferencias entre los “grupos”.

## **Derecho**

Vivimos inmersos/as en un universo de normas. Cada aspecto de nuestra vida está disciplinado y organizado por normas, a partir del lenguaje. No todas las normas, sin embargo, son normas jurídicas. Convencionalmente, definimos como jurídicas las normas que prevén una sanción para su violación. Aún así, sin embargo, el campo del derecho es muy amplio, va mucho más allá de lo que en

el sentido común se considera como tal. A los efectos que nos interesan aquí, es decir, el reconocimiento de cómo la asunción del género ha incidido en el estudio sociológico del derecho, restringiremos el campo de observación a las leyes emanadas del estado o de otros entes públicos autorizados a hacerlo (también, por tanto, los entes internacionales y supranacionales), a la jurisprudencia y a la doctrina.

*La literatura sobre el derecho.*— Mucho han escrito las feministas no sólo sobre derecho y derechos, sino también, obviamente, sobre la literatura correspondiente, en particular la historia, la filosofía y la sociología del derecho.

Las distinciones entre las disciplinas contribuyen a limitar los campos de investigación y tienen su historia y sus razones científicas. Pero hay muchos más cruces e intercambios entre ellos de los que dicen las definiciones. Y el feminismo, entendido como pensamiento, tiene una vocación interdisciplinar. Así, las reflexiones críticas de las filósofas son asumidas por las sociólogas, y viceversa. Es igualmente importante subrayar que estas reflexiones no nacen solamente del estudio, sino que por el contrario son fruto de luchas políticas y sociales, tanto pasadas como actuales.

Después de todo, se decía, el derecho y los derechos han sido durante más de un siglo los terrenos privilegiados de las batallas de las mujeres (y no sólo): paridad, igualdad, fueron buscadas en primer lugar mediante el derecho y los derechos.

Las reflexiones críticas feministas se nutren tanto de las conquistas como de las derrotas obtenidas en estas batallas. Y cambian decididamente la óptica abordando, tanto en el plano teórico como en el de la investigación, la cuestión del género del derecho, del género en el derecho, del sujeto al que son atribuidos los derechos. Por eso estas reflexiones no respetan los límites disciplinares tradicionales, pretendiendo en cambio, como por lo demás ha ocurrido y ocurre en otros campos de estudio, refundar toda la literatura sobre el derecho y los derechos.

*El género del derecho y el género en el derecho.*— El derecho y los derechos, como cualquier otra dimensión de lo social, están atravesados por el género. A su vez, derecho y derechos construyen, disciplinándolo, el género de diversos modos al decir lo que es propio y legítimo del hombre y de la mujer, así como de las relaciones entre ellos. Esto tiene lugar a diversos niveles, tanto en la legislación como en la jurisprudencia y también en la constitución (en Italia, por ejemplo, frente al artículo 3, que aunque de forma inadecuada sanciona la igualdad frente a la ley independientemente del sexo, está por ejemplo el artículo 37, que subordina la paridad en el trabajo al carácter prioritario del trabajo doméstico y de cuidado de las mujeres, apelando a su “esencial función familiar”<sup>1</sup>). El derecho y los derechos son por tanto sexuados, y las modalidades de su sexualización, por

---

1. Naturalmente, sobre la constitución italiana y las mujeres existe una amplísima literatura. Un libro bastante útil es Gigante (ed.), 2007. A propósito del artículo 37 y en general sobre cuestiones constitucionales relativas al cuerpo femenino, cfr. Ronchetti, 2007.

un lado responden a los modos de organización social dominantes, y por otro no solo los legitiman y contribuyen a perpetuarlos, sino que son uno de los factores que los producen.

Puesto que vivimos en un mundo dominado por lo masculino —o mejor, por lo que es considerado como atributo de lo masculino y asociado a los hombres de carne y hueso—, derecho y derechos reflejan, reproducen y legitiman ese dominio, bajo la ficción de la neutralidad e imparcialidad. Al mismo tiempo, como ya señalaba Marx cuando interpretaba el derecho y los derechos modernos como legitimación del dominio de la burguesía, esta ficción no deja de tener consecuencias, pues contribuye a promover y sostener reivindicaciones y luchas para su realización: o sea, cuando se toman en serio, las promesas (en este caso, de igualdad y justicia) pueden ser un potente motor de transformación, como de hecho lo han sido.

Sin embargo, la lucha de las mujeres en el nivel y a través del derecho y los derechos ha puesto a la luz precisamente la naturaleza profunda y estructuralmente masculina de ambos, y la no conciencia de ello distorsiona los análisis, a menudo frustra las (aparentes) conquistas y/o tiene consecuencias perversas (o sea, contrarias a las expectativas).

*Esfera privada y esfera pública.*— Para explicar mejor los términos del problema abordado por la crítica feminista del derecho y de los derechos conviene decir algo a propósito de la relación entre público y privado.

La cuestión relativa a la definición de la esfera privada es terreno de conflicto, no sólo y no tanto desde el punto de vista de las disciplinas (ciencia jurídica, filosofía, historia, teología, por citar sólo algunas de ellas) y los distintos enfoques propios de estas, que con ese término delimitan ámbitos distintos de fenómenos, sino también y sobre todo desde el punto de vista político y social. Podríamos decir incluso que buena parte de los conflictos en nuestras sociedades se libran hoy en torno a la negociación y la interpretación de lo que debe o no debe ser “privado”. Los actores de estos conflictos son muchos y distintos, de la misma forma que son muchos los vocabularios con que estos conflictos son explicitados, o por el contrario ocultados, y en cualquier caso tematizados. El destino, en efecto, de lo que es o debe ser sustraído a lo privado, o al contrario, devuelto al mismo, es distinto según los actores en liza y los vocabularios de que se sirven.

Para ilustrar el sentido y la naturaleza de estos conflictos, podemos partir de la identificación de tres significados del término “privado” (me sirvo aquí de la enriquecedora lectura ofrecida por Leticia Gianformaggio, 1995, de los términos público y privado, a partir precisamente de las definiciones de Berlin). El primero corresponde a la esfera de acción que el filósofo liberal Isaiah Berlin considera tutelada por la libertad negativa: es privado lo que es personal, lo que debe ser protegido de la interferencia del gobierno y del Estado: aquello de lo que uno tiene el derecho de excluir a los demás. En una palabra, es la esfera de la llamada *privacy*. El segundo significado es aparentemente cercano del primero: privado como sustraído a la mirada pública, secreto, no visible. Lo diferencia del primer significado el hecho de que esta sustracción a la mirada pública puede no ser voluntaria.

El tercer significado entiende en cambio lo privado como esfera de la privación, como lo que resulta “privado” de algo.

Junto a estos tres significados de “privado” podemos encontrar tres significados de “público”. En el primer caso, público designa una esfera de interacción y comunicación intersubjetiva en la que por definición se expone y a su vez se mira lo que no debe permanecer secreto (lo que es abierto y accesible). Contiguo a este significado es el de público como “política”, en el sentido de plena ciudadanía como participación en las deliberaciones de un público heterogéneo. En el tercer caso, en cambio, público significa esfera de lo político, entendido como subsistema funcional especializado.

En el lenguaje común, en el de la política y en el de los actores sociales, los tres significados de privado y público se confunden a menudo. Así, por ejemplo, reprivatización puede significar restitución a los individuos, considerada legítima, de ámbitos de acción libre de la interferencia de otros, o por el contrario indebida sustracción de temas y problemas del debate y de la intervención colectiva, o igualmente “despolitización”, expolio de los aspectos que se refieren a modos (y por tanto responsabilidades) generales de organización social.

La misma posibilidad de descubrir estos tres significados de privado y público es a su vez un producto de la puesta en cuestión política, antes que científica, de la construcción social que se remonta a la progresiva separación entre ámbito del trabajo para el mercado y ámbito de la familia, tematizada primero por el contractualismo y luego por la Ilustración como terreno de la construcción de la ciudadanía política y civil.

Las luchas de las mujeres del siglo XX fueron las primeras en sacar a la luz la contigüidad entre *privacy* y privación o, por decirlo de otra manera, en mostrar cómo el ámbito de autonomía de algunos implicaba y se sostenía sobre restricciones del ámbito de autonomía de otros, o peor, sobre el arbitrio potestativo de algunos sobre otras/os autorizado jurídicamente, además de social y culturalmente, mediante los límites impuestos a la expansión y la tutela de los derechos en esta esfera. Hay, en suma, una contextualidad más que sospechosa entre la afirmación y la consolidación del derecho y de los derechos modernos referentes a la esfera pública y el desarrollo contemporáneo de una normativa familiar que sanciona, remacha y en parte agrava la situación subalterna de las mujeres en la familia. A quien lea el retraso en el acceso y en el mismo escaso uso actual de los llamados derechos de la ciudadanía por parte de las mujeres como consecuencia de su persistente “encapsulamiento familiar” (por ejemplo, Zincone, 1992), se le puede hacer notar que ese encapsulamiento, por lo menos desde el punto de vista jurídico, se hace más rápido y detallado precisamente en el mismo periodo en que esos derechos son teorizados (y luego afirmados con los códigos postrevolucionarios) y su universalidad viene proclamada por ser “naturales”, debidos a todos en cuanto “hombres”.

Muchas teóricas feministas han rastreado incluso en los clásicos del contractualismo una concepción del individuo al que los derechos le corresponden por naturaleza, moldeada ésta sobre la experiencia y los intereses de varones blan-

cos, adultos y propietarios, y por tanto de tal naturaleza que quien quiera gozar plenamente de esos derechos no pueda dejar de encontrarse en esa posición. Se comparta o no esta lectura, es precisamente en el paso del *ancien régime* a los estados nacionales modernos cuando la progresiva separación del ámbito familiar de la esfera del mercado y de la política es construida y regulada de tal modo que el primero se constituye como lugar del ejercicio, libre de interferencias, libre del poder y de la autoridad del marido/padre sobre la mujer y los hijos y la segunda como la escena de la actividad de los libres compradores y vendedores de fuerza de trabajo y complementariamente de la titularidad y del ejercicio de los derechos civiles gozados con motivo de aquella actividad.

Por lo demás, señalaba recientemente Chiara Sarraceno la paradoja de políticas del trabajo y de políticas sociales y familiares que trabajan con una concepción del individuo “autónomo e independiente” como el que actúa en el mercado de trabajo libre de obligaciones familiares, cuando la posibilidad de moverse en el mercado de trabajo depende del trabajo doméstico y de cuidado, del trabajo reproductivo de alguien que, por el contrario, es definida como “dependiente”. Retomando los tres significados de privado y público identificados al principio, podremos caracterizar buena parte de las luchas de las mujeres en el siglo pasado como tendentes a ampliar el ámbito legítimo de intervención colectiva, del gobierno y del Estado, es decir, a extender la tutela del derecho y de los derechos hasta llegar a comprender la esfera de lo privado-familiar. Esto implicó la redefinición de la familia y una concepción distinta del estatuto de los miembros de la misma y de las relaciones entre ellos, contenida, al menos por lo que se refiere a Italia, en la reforma del derecho de familia de 1975. En estas luchas, privado tiene el significado de *privación*. Junto a éste aparece, sin embargo, el significado de ámbito de *autonomía personal*. Este significado adquiere particular relevancia, en Italia, en la batalla por la interrupción voluntaria del embarazo. En ella se entrecruzan, de manera a menudo contradictoria y hasta el punto de dar lugar a reivindicaciones y posicionamientos políticos distintos, los tres significados de privado que he señalado. El aborto es lo que debe seguir siendo privado, en el sentido de secreto y sustraído al debate público, a la política. Esto afecta a cada una de las mujeres en cuanto mujer y a la relación entre las mujeres en cuanto mujeres y los hombres en cuanto hombres. El secretismo es aquí privación, soledad, vulnerabilidad frente al arbitrio, sobreexposición al chantaje, restricción de la libertad personal, aceptación de una definición de la propia identidad hecha por otros.

Al mismo tiempo, las mujeres plantean un problema de responsabilidad política en el primer sentido: además de libre, el aborto debe ser “gratuito y asistido”. Pero al rediseñar los límites entre ámbito legítimo y necesario de la intervención pública y esfera personal, ponen igualmente en juego una concepción de la autonomía individual que tiene como contexto de explicación y de ejercicio lo “público” en el segundo sentido, o sea, en el sentido de esfera de comunicación e interacción intersubjetiva, de política como participación en las deliberaciones de un público heterogéneo. La extensión de la intervención del gobierno y del Estado no es ya

(ni sólo) vista como lo que es necesario para combatir la “privación”, sino también como lo que corre el riesgo de colonizar, secuestrar, disciplinar, mediante procesos de redefinición de tipo administrativo y medicalizante, lo que se quiere que siga siendo personal y al mismo tiempo político.

Observamos, pues, cómo la plena aunque formal titularidad de los derechos lograda produce una crítica del derecho y los derechos, o sea, de lo público en el primer sentido, en nombre de la extensión de una efectiva autonomía personal, o sea, de un concepto redefinido de lo privado.

Tal autonomía, para las mujeres, no puede sustanciarse sino en el reconocimiento también jurídico de la plena soberanía sobre el propio cuerpo y sobre el propio potencial de fertilidad. Sobre esta concepción de la autonomía femenina volveré más adelante.

## SEGUNDA PARTE: TEMAS

En esta parte describiré cómo han sido abordados por el feminismo jurídico algunos de los temas de los que más se ha ocupado.

Pero antes hay que decir que el feminismo jurídico tiene ambiciones generales, o sea, no significa “estudiar a las mujeres” o sus problemas e intereses, aunque obviamente estos hayan sido objeto de especial atención. La perspectiva feminista es necesaria y fundamental para analizar cualquier tema, puesto que el mundo está atravesado por el género y organizado por él.

Dicho esto, es superfluo insistir en que “género” no quiere decir “mujeres”...

Pero en esta presentación privilegiaré los estudios feministas que han analizado algunas de las cuestiones tradicionalmente asociadas a las mujeres y algunos de los problemas que, interesando al universo femenino, han sido desatendidos tanto por el derecho como por la literatura jurídica. Con ello debería quedar claro hasta qué punto son parciales y erróneos todos los estudios que no tienen en cuenta el género, y no son conscientes de ello.

### **Familia, relaciones parentales y genitoriales**

La familia fue inmediatamente objeto de estudio y análisis crítico, no sólo por parte de las sociólogas, sino también de las historiadoras, las politólogas, las filósofas del derecho y, naturalmente, las juristas positivas (cfr. Marella, 2007, 2008<sup>a</sup>).

Es ya un clásico el libro de Susan Moller Okin (1999), que investiga cómo en la época burguesa se formó una “esfera privada” en contraposición a una “esfera pública”. En la primera quedaban relegadas las mujeres, privadas de los derechos de que en cambio son titulares los hombres en cuanto “ciudadanos”.

La llamada esfera privada, de la que forma parte la familia, no sólo es construida de forma separada de la esfera pública, sino generalmente protegida de la mirada externa y de la intrusión del Estado y sus instituciones. Esto ha traído

consigo, durante mucho tiempo y en ciertos aspectos todavía, un poder por parte del cabeza de familia, un poder que se ejercita de manera arbitraria y a veces violenta. La paridad entre los sexos sancionada por la Constitución italiana de 1946 fue incorporada por el derecho de familia sólo con la reforma de 1975, en la que desaparece la patria potestad y se establece la (casi) completa paridad entre cónyuges y entre progenitores.

Creo que entre las contribuciones más importantes por parte feminista a este tema está la crítica a las reformas del derecho de familia que, casi en todo occidente, en unos sitios antes y en otros después, han sancionado precisamente la paridad no sólo entre los cónyuges, sino también entre los progenitores (véase, por ejemplo, Fineman 1995; Smart, Sevenhujsen, 1989; Weitzman, 1985). La paridad es acusada de neutralizar la diferencia de género, o de esconder una asimetría de poder que se revela en toda su realidad sobre todo en el momento de la ruptura matrimonial. En el plano económico, las madres que tienen la tutela, especialmente de hijos pequeños, se encuentran a menudo en grandes dificultades, tanto que la separación y el divorcio son para las mujeres uno de los motivos de la pobreza. Y eso tiene que ver, de un lado, con la virtual desaparición de la culpa separación y el divorcio, que, junto a la paridad formal, penalizan de hecho a las mujeres, a las que a menudo no se les atribuye una asignación de mantenimiento, y por otro con lo que Barbagli (1992) llamó “el patrimonio invisible”, que incluso en régimen de comunidad de bienes no es redistribuido equitativamente. El patrimonio invisible es el acumulado por el marido/padre que, mientras dura el matrimonio, disfruta y se beneficia del trabajo doméstico y de cuidado de la esposa/madre para él y para los hijos; ese trabajo está frecuentemente en la base del mayor éxito económico del marido respecto de la mujer, éxito que permanece indiviso y propiedad del marido/padre y no viene compensado por la asignación de mantenimiento para los hijos menores.

Pero la neutralización del género en las relaciones familiares ha dado lugar a otra consecuencia perversa, a la reivindicación por parte de los padres separados (y luego a las leyes sobre el tema) de la custodia compartida como estándar. En efecto, las investigaciones muestran, que la custodia compartida se resuelve frecuentemente en un control renovado por parte del padre separado sobre la vida de la ex esposa. Generalmente, las responsabilidades no son igualmente compartidas, porque los hijos pequeños siguen viviendo con la madre. La custodia compartida permite al progenitor no conviviente (normalmente el padre) entrometerse en la vida cotidiana del progenitor conviviente (normalmente la madre), no pagar por el mantenimiento de los hijos, y (eventualmente) no ceder al progenitor conviviente la casa conyugal. Esta institución, saludada como una respuesta al derecho de los hijos a seguir teniendo dos padres después de la separación, es precisamente uno de los resultados de la neutralización del género, de la paridad formal.

La persistente división sexual del trabajo doméstico y de cuidado, fundamentalmente desempeñado por las mujeres, la carencia de servicios sociales, el todavía desigual acceso al trabajo y a las posibilidades de carrera de las mujeres respecto de los hombres, hacen realmente que la paridad genitorial se resuelva

a menudo en un daño para las mujeres, especialmente, como decíamos, para las que tienen hijos pequeños.

Pero la cuestión afecta también a la lógica de los derechos. En efecto, es sobre la base de los derechos de los hijos a “tener dos padres”, así como de los derechos de los padres, equiparados a las madres, como se argumentan y se justifican estas innovaciones jurídicas. Esto muestra, por una parte, la vocación antagonista de los derechos mismos, que frecuentemente se revelan inadecuados para la tutela de las relaciones de interdependencia, y por otra una imparable deriva de su uso, apto ya para connotar cualquier reivindicación.

### **Procreación, aborto**

Los temas relativos a la procreación están obviamente entre los más estudiados, al ser el potencial de fertilidad femenino lo que está en la base de un disciplinamiento del cuerpo de las mujeres (y por tanto de su vida) bastante más intenso que el del cuerpo masculino. Se puede incluso hablar de una verdadera y auténtica ausencia de la garantía de *habeas corpus* para las mujeres, mientras no se les reconozca la plena responsabilidad en orden a la procreación. Lo que significa además que no puede existir igualdad entre hombres y mujeres hasta que no se de ese reconocimiento. Traducido en normas, y por lo que se refiere a Italia, esto quiere decir, por ejemplo, que la abolición de la Ley 40 sobre la procreación médicamente asistida —dedicada toda ella a tutelar inéditos derechos del concebido— viola el derecho a la salud de la mujer, además de limitar gravemente sus posibilidades de elección respecto de la procreación misma. Pero implica también una revisión de la Ley 194 sobre la interrupción voluntaria del embarazo, al menos en la parte relativa a la posibilidad de objeción de conciencia por parte de médicos y cirujanos, posibilidad de la que se abusa hasta el punto de impedir el recurso adecuado a la interrupción misma.

Sobre la cuestión del aborto, en los años setenta del siglo pasado (al igual que en la de la violencia sexual en los años ochenta y noventa) el movimiento de las mujeres en Italia ha crecido, ha discutido y se ha diversificado y dividido (para una bibliografía italiana exhaustiva, cfr. D’Elia, 2008).

Aquí quiero recordar solamente que la Ley 194, la ley que en Italia disciplina la interrupción voluntaria del embarazo, es contradictoria en los principios y ambigua respecto de los modos de implementación. Las ambigüedades y las contradicciones de la Ley 194 pueden ser, y de hecho lo son, utilizadas para recurrentes campañas antiabortistas que ponen de manifiesto su precariedad y hacen evidente que las mujeres no tienen y no deben tener pleno dominio sobre su propio potencial de fertilidad.

El clima político y cultural, entre otras cosas, ha cambiado mucho respecto de los años setenta. La particular coyuntura de aquellos años permitió una convergencia entre diversas corrientes culturales y políticas en la construcción del aborto *clandestino* como *problema social*. En parte, se puede imputar a las consecuencias

de la ley misma (cuya utilización puso de relieve cómo quienes interrumpían el embarazo no eran sólo ni sobre todo mujeres en graves dificultades económicas y sociales y carentes de recursos culturales, sino mujeres “normales” que a menudo ya tienen hijos y no están precisamente ayunas de información sobre la contracepción) la transformación de la cuestión del aborto de problema social en problema ético. Hoy, en efecto, no es del aborto clandestino de lo que se discute públicamente (aunque este haya vuelto a escena por la vía del recurso que hacen al mismo migrantes carentes de información y de apoyos), sino del aborto en cuanto tal. Y el aborto se ha transformado en un acta de acusación contra las mujeres: son egoístas y trepas. La transformación de las mujeres, en cierto imaginario respaldado también por los *media*, de débiles y oprimidas en marimachos egoístas y omnipotentes, dueñas de la vida y de la muerte, ha producido dos nuevas víctimas: los embriones y los hombres. La escisión entre mujer y embrión ha tenido como consecuencia la construcción de la célula fecundada como “víctima”, preludio de su reconocimiento como “persona”, incluso jurídica. El giro puerocéntrico, o sea, la tendencia a poner en el centro a los niños, sus necesidades, intereses y derechos, dibuja una escena antagónica en la que se enfrentan dos sujetos: las mujeres y los embriones, las primeras poderosas, los segundos a su merced, y por tanto víctimas potenciales de aquellas.

En cuanto a los hombres, muchos sostienen hoy que se debe tener en cuenta también su opinión y su voluntad cuando se permite abortar a una mujer, e indicios en este sentido hay en muchos proyectos de ley modificativos de la Ley 194 que duermen en el Parlamento. El razonamiento es este: puesto que mujeres y hombres han alcanzado ya la plena paridad, no se entiende por qué los segundos deben ser excluidos de decisiones como las referentes al embarazo<sup>2</sup>.

Paridad y puerocentrismo convergen, pues, en una renovada puesta bajo tutela de la maternidad, y más en general en intentos de limitar ulteriormente la libertad femenina de decidir en lo referente al propio potencial de fertilidad.

Estos intentos resultan bastante evidentes en el debate que tuvo lugar sobre la disciplina jurídica de las Técnicas de Reproducción Asistida (T.R.A.), un debate caracterizado, también y sobre todo en Italia, por la intención expresa de restaurar el orden puesto en crisis por la contracepción, la legalización del aborto, la multiplicación de las formas familiares y el crecimiento de las libertades femeninas. Muy en segundo plano quedan, por el contrario, las cuestiones relativas a la tutela de la salud de mujeres y embriones/fetos. Es más, la ley italiana presenta perfiles concretos de inconstitucionalidad precisamente en lo relativo a la tutela del derecho a la salud de las mujeres, violado por la prescripción de la formación de sólo tres embriones por cada intento de fecundación y la consiguiente implantación de los tres en el útero de la mujer.

---

2. Sobre la disciplina del cuerpo femenino en la Constitución, cfr. Ronchetti, 2007.

Es un intento en gran parte conseguido, si examinamos las leyes ya aprobadas por muchos países europeos. Son leyes en gran medida prohibicionistas y criminalizadoras (excepción hecha de la legislación española y, en parte, la inglesa).

En lo que gran parte de esas legislaciones concuerdan es en la prohibición de acceso a las T.R.A. a las mujeres solteras y la prohibición de la maternidad de sustitución. Ambas prohibiciones están motivadas en el mejor interés del futuro niño. En realidad, lo que las caracteriza (y la ley italiana, con la prohibición de la llamada fecundación heteróloga mucho más) es el intento de volver a imponer el modelo de familia tradicional a una realidad plural y diversificada<sup>3</sup>.

Omito los efectos perversos de estas prohibiciones (por ejemplo, el turismo de procreación, mucho más costoso y complicado de lo que fue en su tiempo el turismo abortivo, y el mercado negro del esperma, ambos muy arriesgados para la salud de las mujeres y de los eventuales hijos —a este respecto, Rodotà habla oportunamente de una nueva “ciudadanía censitaria”). Lo que sí querría en cambio poner de relieve es la limitación de libertades en gran parte ya adquiridas por las mujeres, y el marco ideológico que la propone y la justifica.

Estas leyes, y el debate que las acompaña, dicen que no se puede ni se debe nacer sin padre. Por el contrario, se puede, si no nacer, sí vivir sin madre: la prohibición de la maternidad de sustitución es tal sólo para las mujeres (en particular, las que no pueden llevar adelante un embarazo, aun en el caso de que sí puedan producir óvulos). Los hombres, en efecto, no quedan afectados por esa prohibición, como enseñan algunos casos famosos, entre ellos el caso bíblico de Abraham y Agar. Con las leyes vigentes hoy en Italia, es suficiente que una parturienta no reconozca el hijo en el nacimiento y en cambio lo reconozca el padre biológico para que este último se convierta en el padre legal y social sin excesivos problemas (lo cual ha conducido a ese particular tipo de turismo de procreación que consiste en buscar madres de sustitución en países como Ucrania o, para quien se lo puede permitir, en USA).

Poner en el centro de la escena de la reproducción al padre, en el caso de las T.R.A., como en el aborto, subvierte una disimetría entre los sexos, una disparidad “natural”, que no puede sino limitar fuertemente la libertad femenina: la relación necesaria para los fines reproductivos no es la de una mujer con un hombre, sino la de un hombre con una mujer. Es el hombre quien, para reproducirse, necesita establecer algún tipo de relación significativa y duradera con una mujer, y no al contrario. Se puede señalar a este respecto que la estigmatización de la maternidad soltera se vuelve hoy mucho más fuerte, cuando ya no es desgracia o destino infame, sino una elección posible.

---

3. Sobre la tristemente célebre ley 40, que en Italia disciplina precisamente la materia relativa a la fecundación medicamente asistida, existe ya una amplia literatura.

## **Lo penal: violación, acoso sexual, violencia contra las mujeres, políticas de seguridad**

La cuestión criminal está sexuada en masculino: desde que existen estadísticas criminales, las mujeres son siempre una pequeña minoría de la población detenida, de la población arrestada, de la población acusada de delitos. La criminología oficial no se ha preguntado sobre nada de esto, salvo marginalmente, para decir que o las mujeres son controladas de otra manera, o que son menos propensas a la violencia y al crimen, o que si son procesadas por delitos se las trata con mayor indulgencia, o que cometen ilícitos menos visibles, y así sucesivamente. Entre otras cosas, han quedado desmentidas algunas hipótesis formuladas en los años setenta del pasado siglo por sociólogas americanas, según las cuales la entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo y/o su introyección de modelos “masculinos” orientados a la emancipación mediante el trabajo, ofreciendo al mismo tiempo mayores oportunidades de delinquir, habrían traído consigo una equiparación entre la criminalización masculina y la femenina.

Quiero decir que sólo recientemente se ha planteado la cuestión inversa, o sea, por qué son los varones los que se ven más involucrados en la justicia penal. Por lo general, las mujeres han sido tratadas como una excepción, lo cual no puede sino distorsionar todo el análisis de la cuestión criminal, así como de la naturaleza y las modalidades dominantes de control social. También aquí la separación entre esfera privada y esfera pública ha actuado como velo, ha impedido no sólo ver las violencias y los abusos perpetrados en la llamada esfera privada, sino también las diferencias y las semejanzas del control social que se ejerce en las dos esferas, la sustancial complementariedad entre las modalidades de disciplina y control de las mujeres en la familia y las públicas e institucionales, lo que habría ofrecido motivos de reflexión capitales para comprender la preponderancia de la criminalización masculina respecto de la femenina.

Pero la reflexión feminista sobre lo penal se ha dedicado en gran parte, por un lado, a la investigación sobre los modos de exclusión de ofensas y violencias sobre las mujeres del ámbito de lo que es penalmente perseguible, o los modos de la indulgencia penal y judicial con que las mujeres son tratadas; y por otro, a preguntarse sobre sí mismas, sobre cómo y cuándo las mujeres deben o pueden servirse de lo penal.

En Italia, ambas cuestiones han sido abordadas a propósito de la violencia sexual, cuyo tipo penal fue renovado en 1996, después de casi diez años de lucha por parte del movimiento de las mujeres (para una historia, cfr. Pitch, 2003).

El análisis de este delito, de cómo viene perseguido, de las consecuencias que acarrea una definición distinta del mismo, de las ganancias y las pérdidas, para las mujeres mismas, de empeñarse en la reivindicación de una (más intensa) criminalización, todo esto ha sido el centro de una amplia sociología jurídica feminista aquí y en otras partes. Y ha sido así porque, como expliqué en otro texto (Pitch, 2003), la violación puede ser vista como un “hecho social total”, entendiéndolo por ello que no sólo su acontecer, sino también cómo se habla de ella, cómo viene construida y

percibida, cómo se define penalmente y se persigue judicialmente, son excelentes claves de lectura para comprender y analizar las modalidades dominantes de las relaciones entre los sexos en las distintas sociedades y a lo largo del tiempo.

No por casualidad Catherine McKinnon, jurista y exponente del feminismo estadounidense, toma la violación como paradigma de la heterosexualidad y más en general de un dominio masculino y de una sumisión femenina erotizados. Paradigma que transfiere (con Andrea Dworkin) a la pornografía, cuestión esta última también muy debatida, por lo general (y en un sentido reduccionista, véase Verza, 2006) dentro de una discusión sobre la libertad de expresión.

McKinnon, como ya dije, es la primera en “descubrir” el acoso sexual en el lugar de trabajo, objeto ya, también a nivel europeo, de una intensa legislación (para Italia, cfr. la investigación pionera de Ventimiglia, 1991).

La violencia doméstica, o intrafamiliar, o del compañero o ex-compañero, ha sido indagada por una vastísima literatura criminológica y sociológico-jurídica (para Italia, cfr. Por ejemplo Creazzo, 2003; Romito, 2000; Ventimiglia, 1996), que pone de relieve tanto su invisibilidad como su difusión, además de las consecuencias sobre las víctimas, la dificultad de denunciarla y perseguirla, los problemas de una legislación que sitúa en el centro lo penal para gestionarla y reducirla (véase el número monográfico de *Studi sulla questione criminale*, 3, 2008).

La cuestión, en cambio, de la seguridad ciudadana da pie a otras reflexiones. Ésta, en efecto, se acoge a la retórica de la necesidad de defender a los “débiles”, y a las mujeres en primer lugar, de amenazas externas, en Italia típicamente identificadas en los últimos años con los emigrantes extranjeros. A esta retórica no son extrañas las batallas de las mujeres contra la violencia sexual y el acoso sexual, y en general su recurso a lo penal, contribuyendo así a relegitarlo (Pitch, Ventimiglia, 2001).

Pero nunca como en este caso resulta evidente cómo la “protección de nuestras mujeres” sirve de justificación de un control y de una esterilización del territorio, además de un endurecimiento de la represión penal de la ilegalidad (sobre todo) extranjera (Pitch, 2009), que a las mujeres en absoluto les conviene, contribuyendo de hecho a esconder una vez más que los abusos y la violencia contra ellas ocurren normalmente en el ámbito de lo privado y son obra de conocidos y familiares. En general, el énfasis sobre la seguridad ciudadana, entendida como minimización de los riesgos de la criminalidad callejera, cubre la ausencia de políticas sociales y culturales dirigidas a la creación de una confianza generalizada y capaz de poner a cada uno en condiciones de “correr riesgos”. Una vez más, la asunción de la perspectiva de género se revela esencial para explicar y comprender la naturaleza y las consecuencias de políticas penales y de control social dirigidas a “todos”: sin esa explicación y comprensión no sólo están mancas, sino también equivocadas.

## **Un no-delito**

En el feminismo se ha discutido muchísimo sobre la cuestión de la prostitución. En Italia, prostituirse no es delito: pero son delitos la “explotación” (que puede

entenderse también en el caso de dos prostitutas que comparten apartamento, una puede ser considerada explotadora de la otra), la “seducción”, la “trata”. Pero la prostitución es objeto de varios tipos de represión y persecución, localmente y a nivel nacional, hoy mucho más, al ser la prostitución de calle (la única que suscita “alarma social”) predominantemente extranjera y por tanto asumida como un problema de “seguridad”. Si en el discurso político dominante la cuestión de las políticas parece confinada en el recinto tradicional prohibicionismo-antiprohibicionismo, con recurrentes invocaciones a la reapertura de remozadas casas cerradas o señalamiento de “zonas”, y acompañada de la construcción de las prostitutas como “víctimas” (de la trata a la “explotación”) a salvar y redimir, en el feminismo el tema divide de la misma manera y con la misma intensidad que la pornografía. ¿Son las prostitutas meras *sex-workers* cuya voz es necesario escuchar, además de respetar su trabajo, deseablemente sometido a tasación, o la prostitución es el símbolo supremo de la mercantilización del cuerpo y de las mentes femeninas, algo por tanto a combatir como tal, incluso multando y vejando a los clientes, salvando, naturalmente, a las prostitutas de la represión y la cárcel?

### Trabajo para el mercado

Paridad, igualdad de oportunidades, principio de no discriminación, acciones positivas. Son todos temas, argumentos, cuestiones con las que la sociología del derecho feminista que se ocupó y se ocupa del mercado de trabajo y del trabajo para el mercado tiene que enfrentarse, tanto en el plano teórico como en el de las políticas. Es evidente que el trabajo para el mercado y las correspondientes políticas jurídicas están íntimamente conectadas con la familia y los sistemas de *welfare*, así como con la legislación que les afecta.

Tradicionalmente, como muchas veces ha puesto de relieve Chiara Sarraceno, los sistemas de *welfare*, sobre todo los menos universalizados, se apoyan en una continuidad familia-mercado cuyo perno es el rol femenino, encargado de desarrollar las tareas de conexión entre ambos y de suplir las necesidades no satisfechas por la una o el otro, o incluso de convertir los recursos procedentes del mercado y del *welfare* en respuestas a las necesidades de la familia. La ficción del trabajador independientemente y autónomo, el adulto *wage earner*, sobre el que descansaba toda la construcción, permitía esconder la centralidad de la familia y el rol en la misma de la esposa-madre, de la que este trabajador dependía de hecho, y del trabajo no pagado desarrollado por ella. La entrada de mujeres jóvenes en el mercado de trabajo externo a la familia no cambió mucho las cosas. Y todas las distintas políticas ensayadas, paridad, igualdad de oportunidades, *affirmative action*, han tenido consecuencias contradictorias, chocando con lo que la jurista Minow llamó el dilema de la diferencia.

En todo caso, el contexto diseñado por las políticas de la Unión Europea es el más relevante para leer cambios, ganancias y contradicciones (cfr. Niccolai, 2006; Marella, 2005).

Hoy la situación es distinta, al estar profundamente cambiado el mercado de trabajo y en crisis los sistemas de *welfare*. Las cuestiones relativas a la globalización, a las transformaciones del mercado de trabajo, a las migraciones, a la debilidad de los distintos estados nacionales, a la crisis mundial y a la recesión han sido y son objeto de debates y reflexiones. Para algunas, flexibilidad y precariedad son oportunidades para las mujeres, para la mayoría son agravantes de una pobreza femenina que crece por todas partes.

Pero hablar hoy de trabajo, y especialmente de trabajo femenino, sin hablar de los y las emigrantes, de las políticas y la legislación relativas a ellos, es imposible, sea porque ellos desempeñan gran parte del trabajo doméstico y de cuidado tradicionalmente confiado a las mujeres, sea porque su presencia incide de manera bastante significativa en la configuración del mercado de trabajo mismo, o sea, en fin, porque modifican la estructura demográfica italiana y europea y por tanto repercuten también sobre otros servicios públicos, como la escuela y la sanidad.

Lo cual abre otra cuestión bastante discutida en el feminismo jurídico, filosófico, político, en Europa y en Estados Unidos: la relación con las otras “culturas”.

### **Nosotras y las otras**

¿Qué relación hay entre diferencias culturales, desigualdades socioeconómicas y diferencia sexual? ¿Cómo debería intervenir un derecho inspirado en el principio de igualdad? ¿Qué implica el derecho al “respeto de la propia cultura”?

Estos temas han estado en el centro de un encendido debate a finales del siglo pasado en los países de lengua y tradición inglesa —Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia—, dos de ellos estructuralmente producidos por flujos de inmigración, el tercero caracterizado por una inmigración no reciente, en su mayoría procedente de las excolonias. Un debate que, en el ámbito filosófico-jurídico y politológico, ha visto enfrentarse a los llamados *liberals* y a los llamados *communitarians* a propósito de la cuestión de las políticas “multiculturalistas”.

Muy genéricamente, se consideran multiculturalistas las políticas que apoyan y promueven la existencia y la continuidad de las diversas “culturas” minoritarias presentes en el mismo territorio nacional, sobre la base del principio de que los seres humanos tienen no tanto o no sólo derecho, sino más bien necesidad de que sus tradiciones culturales se perpetúen y sean respetadas.

En Europa, se considera multiculturalista la política en relación con la emigración del Reino Unido, y asimilacionista la francesa.

En un libro recientemente traducido al italiano (diez años después de su aparición en inglés) y muy discutido, el multiculturalismo es considerado nocivo para las mujeres por Susan Moller Okin (2007). ¿Qué mujeres? Aquí se abre una cuestión diferente, la de las relaciones entre las mujeres y de las diferencias entre ellas. El feminismo de los años sesenta y setenta del siglo XX lo produjeron en sus inicios mujeres blancas, de clase media, instruidas, occidentales y, según las

críticas de otras mujeres (negras, no occidentales o de clases subalternas), reflejó profusamente valores y modelos culturales que no tenían en cuenta otras experiencias y valores, terminando así por dominarlos y colonizarlos.

Las mujeres de que habla Okin son las pertenecientes a las comunidades a que van dirigidas las políticas multiculturalistas: las “culturas” a preservar y perpetuar mediante políticas que otorgan derechos a los grupos antes que a los individuos son a menudo, sostiene Okin, culturas opresivas para las mujeres, mejor dicho culturas que se basan precisamente en el dominio sobre las mujeres, que de esta forma se verían a sí mismas prisioneras e imposibilitadas para salir de ellas. El llamado “derecho de salida”, que prevén muchas de las que sostienen el multiculturalismo, es un derecho por lo menos imposible de exigir, sostiene Okin, puesto que las mujeres que podrían disfrutar de él se encontrarían, si lo ejercitaran, carentes de recursos tanto económicos como sociales y culturales.

Es un hecho que en las sociedades europeas los conflictos más espinosos entre personas pertenecientes a culturas distintas se centran en cuestiones que se refieren a las mujeres y más en general a la familia y su correspondiente derecho. Velo islámico y mutilaciones genitales son los ejemplos paradigmáticos, sobre todo cuando se trata del derecho al reagrupamiento familiar. Sobre todos estos problemas el feminismo, incluido el jurídico, está dividido (cfr. Facchi 2001; los ensayos contenidos en *Ragion Pratica*, 2004). En Francia, la ley que prohíbe llevar “símbolos vistosos” de la propia religión —una ley promulgada para impedir a las chicas musulmanas llevar el velo en la escuela pública— fue saludada por algunas como medida que permite contrastar la subalternidad femenina, tanto práctica como simbólica, de estas mismas mujeres, y por otras tanto como violación del derecho a la libertad religiosa y de expresión o como medida que cierra el paso a la escuela pública de muchas chicas cuyos progenitores (y ellas mismas) no quieren renunciar al velo.

A propósito de las mutilaciones genitales femeninas, la discusión se ha centrado en la oportunidad de promulgar una ley *ad hoc* que las prohíba allí donde el derecho penal ya castiga lesiones y lesiones graves: una ley *ad hoc*, dicen quienes la defienden, ayudaría a las madres que quisieran sustraer a sus hijas a esta práctica y pondría ante las familias de emigrantes una norma clara. Muchas, sin embargo, rechazan una ley *ad hoc*, bien por discriminatoria y tendencialmente racista, bien porque temen que promovería el aumento de los casos de mutilaciones clandestinas.

En Italia, el enfrentamiento salió a la luz, hace pocos años, con motivo de la propuesta de un médico somalí residente en Florencia de sustituir la mutilación por un rito alternativo consistente en un pequeño pinchazo en los genitales femeninos que sería como un fórmula intermedia que respetaría las exigencias de pertenencia cultural y evitaría lesiones graves. La oposición al rito alternativo, sobre la base de que simboliza la subordinación femenina, vino no sólo de muchos italianos e italianas, sino también de algunas ONGs de inmigrantes somalíes. El rito fue sin embargo eficazmente apoyado por otros y otras, no sólo por las razones con las que fue presentado, sino también porque su prohibición, se decía, resulta incomprensible y racista frente a las múltiples mutilaciones corporales absoluta-

mente lícitas en occidente, algunas de las cuales seguramente más lesivas que un pinchazo con un alfiler.

En este, como en otros casos, se ha invocado, para condenarlo firmemente, un sedicente “relativismo cultural” que permite a otros y a otras lo que está prohibido para nosotros, contaminando nuestra propia “cultura” y minando los valores sobre los que ésta reposaría.

No es este el lugar para debatir profundamente este tema (véase en cambio Pitch, 2004), bastante más complejo y abigarrado que la “vulgata” habitual, que tiende más bien a afirmar la superioridad y la intrínseca Verdad de “nuestros” valores y modelos culturales (lo que en antropología se llama “etnocentrismo”). Hay que afirmar, por el contrario, que toda “cultura” es, por naturaleza, híbrida y “contaminada”, a menudo contradictoria, y cambia a través de las experiencias concretas de sus “portadores” y “portadoras”.

La llamada “cultura occidental”, por otra parte, produjo tanto la tradición de los derechos fundamentales como distintas especies de totalitarismos, con genocidios incluidos, en Europa y por todo el mundo, algunos de los cuales fueron justificados precisamente sobre la base de “nuestros” valores, incluidos los derechos y la democracia. Y en cualquier caso la tradición de los derechos no es sólo una entre las distintas tradiciones que podemos encontrar en la llamada cultura occidental; es también, a fin de cuentas, una cultura ampliamente minoritaria, como es fácil observar, por ejemplo, analizando de cerca muchas de las legislaciones europeas en relación con la emigración.

### **Una ciudadanía incompleta**

Cien años de luchas femeninas a través del derecho han producido un patrimonio del que no se puede sino partir. La reflexión feminista ha puesto a la luz problemas, paradojas, consecuencias inesperadas de las mismas conquistas y ha indicado la vía de un debilitamiento del derecho en las estrategias políticas de las mujeres. Haciendo esto, ha producido una rica literatura teórico-política sobre el derecho y los derechos, su historia, su estatuto lógico y filosófico, su impacto social. Sobre todo, ha señalado los límites de la ciudadanía como titularidad de derechos: una reflexión tanto más actual hoy en la medida en que el concepto de ciudadanía adquiere mayor carácter central en la teoría y en la práctica política y cuando, al mismo tiempo, la ciudadanía tradicional, típica de los estados nación, es puesta en crisis por los procesos de globalización e internacionalización.

La cuestión fundamental respecto del carácter incompleto de la ciudadanía femenina, tradicionalmente entendida, tiene que ver con aquella limitación de la autonomía femenina que deriva del no reconocimiento a las mujeres de la soberanía sobre el propio cuerpo que sin embargo sí se reconoce a los hombres.

Entiendo por autonomía un proyecto que tiene como finalidad la ampliación de la esfera de autodeterminación de un individuo concreto. Esto significa que no trabajo con la tradicional (y liberal) acepción de autonomía según la cual esta es

un atributo del sujeto racional, carente de vínculos (y por tanto de sexo y cuerpo) o capaz de hacer abstracción de ellos, ponerlos entre paréntesis. Me alinee, pues, con el punto de vista de una libertad femenina que defino (genéricamente) como el ámbito más o menos amplio de capacidad de autoproyectarse y autodefinirse a disposición de las mujeres. Estas capacidades, entendidas en el sentido del economista Amartya Sen, tienen que ver con quién se es, o sea, también con el propio cuerpo y con el propio sexo, y con quién se quiere ser, teniendo en cuenta lo que se es. En este sentido, la libertad de las mujeres ha estado tradicional e históricamente limitada por el hecho de que el cuerpo femenino ha sido, y es, objeto de una regulación tanto social como jurídica tendente a sustraer su control a las mujeres mismas, en razón de su potencial de fertilidad.

Esta regulación se ha expresado y se expresa de variadísimas formas, hasta el punto de configurar el cuerpo femenino, a diferencia del masculino, como lugar público, en el sentido de expuesto al escrutinio de la colectividad, configurado como una serie de capacidades y potencialidades objetivables, separables de quien las posee y, consiguientemente, apropiables por la colectividad misma.

Si las cosas están así, entonces la ciudadanía, entendida como plena posibilidad de desarrollo y uso de las propias capacidades fundamentales, está incompleta y limitada para las mujeres.

Ciertamente, la cuestión de la reproducción tiene aspectos sociales y públicos fundamentales, tanto porque desde un punto de vista colectivo encuentra sus condiciones de posibilidad en los recursos sociales, económicos y culturales, además de normativos, de un determinado contexto, como por tener profundas consecuencias sobre este.

En estos treinta últimos años se pueden observar dos tendencias de política jurídica. De un lado, con la libertad de contracepción y la legalización del aborto hay un tendencial reconocimiento de la responsabilidad femenina en esta materia, responsabilidad no sólo respecto de los eventuales hijos y *partner*, sino también de la sociedad en general. También han existido esfuerzos, aunque insuficientes, para garantizar recursos para el ejercicio de esta responsabilidad (me refiero, por ejemplo, a la extensión del permiso pagado por maternidad a las trabajadoras autónomas, a los permisos por enfermedad de los hijos, etcétera).

Existe, de otro lado, la tendencia contraria, a menudo presente en las mismas normas “liberalizadoras”, o en el modo en que estas impactan con el contexto social o cultural o en el modo en que son interpretadas, y sobre todo en el debate cultural y político sobre las nuevas líneas de política jurídica, además de en el escaso apoyo a las madres solteras. El modelo todavía dominante sobre el que se construyen las políticas sociales (o lo que queda de ellas) es el de la familia nuclear, mejor si es casada, respecto a la cual todas las otras formas familiares son en cierto sentido patológicas y han de someterse a vigilancia.

Las consecuencias para la libertad femenina son graves. El no reconocimiento de una plena responsabilidad femenina en orden a la reproducción mantiene a las mujeres en una situación de restricción de posibilidades y opciones respecto de la situación masculina. En este sentido, la ciudadanía femenina está incompleta,

sometida a límites que se pretenden legitimados con razones unas veces biológicas, otras éticas, o psicológicas o sociales. Las mujeres, por su potencial de fertilidad, conocen una vigilancia y un disciplinamiento añadidos que las mantiene en una condición de sujetos a medias, como si, justamente, no se pudiese confiar en su sentido de la responsabilidad, como si fuese demasiado arriesgado confiar a esta mitad de la humanidad el modo en que esa misma humanidad se reproduce. Y digo “esta mitad”, porque el problema no parece ser tanto el de negociar la reproducción entre hombres y mujeres, como el de confiar la disciplina y el control del mismo a los hombres.

Hasta qué punto esta desconfianza, además de éticamente insostenible, está socialmente injustificada, lo prueba, entre otras cosas, no sólo la mejora de las condiciones sociales y económicas de los países en los que hay mayor libertad femenina en relación con las decisiones reproductivas, sino también los progresos hechos en aquellos contextos de subdesarrollo en los que se ha insistido en el suministro de recursos culturales, sociales y jurídicos a las mujeres, incluidos, incluso con carácter fundamental, los relativos al control de la reproducción.

Hacen falta, por tanto, políticas sociales y jurídicas que reconozcan y apoyen la responsabilidad femenina en materia de reproducción, tanto para dar cumplimiento al artículo 3 de nuestra Constitución (no basta la igualdad formal, que por sí sola produce efectos perversos, y para la sustancial ese reconocimiento y apoyo son indispensables) como para un proyecto de sociedad más ordenada y próspera, exactamente al contrario de las visiones dominantes que atribuyen a las mujeres no controladas por el orden masculino la producción de caos y desorden.

## CONCLUSIONES

En el centro de gran parte de los análisis y las reflexiones a que nos hemos referido está el gran tema de la igualdad, de su significado, de su interpretación por parte de las políticas jurídicas y la jurisprudencia, de su relación con las diferencias de cultura, las desigualdades y la diferencia sexual.

Leticia Gianformaggio (1995) ha dado la que considero la lectura más clara del principio de igualdad, contestando a las críticas de muchos feminismos.

Igualdad y diferencia, dice Gianformaggio, son términos relativos, comparativos, recíprocos: se es igual o distinto (en el sentido descriptivo de los dos términos) de alguien según un cierto criterio considerado relevante en esa situación y en ese momento. El principio de igualdad es un principio normativo, es decir, que impone la consideración de dos sujetos como iguales, siempre según un cierto criterio y en relación con una determinada situación.

Igualdad y diferencia/s, por tanto, no se excluyen, sino que por el contrario se implican mutuamente, tanto en el plano descriptivo como en el normativo.

Su análisis crítico de los diversos significados que la igualdad jurídica ha asumido y puede asumir, la impugnación de la subdivisión (y a veces contraposición) en igualdad formal e igualdad sustancial planteada por muchos juristas, y de la

deriva antiigualitaria de la llamada “política de las diferencias” (en realidad, una “política de las identidades” asumidas como fijas, estables y a preservar, y que implica una igualdad entre grupos más que entre individuos: es el multiculturalismo), y además la crítica de las posiciones contrarias a la universalidad de los derechos fundamentales en nombre de su asimilación al imperialismo cultural. A este análisis, sin embargo, todavía le cuesta trabajo entrar en la literatura jurídica feminista. También es verdad, por otra parte, que esta literatura, estimulada por las batallas del movimiento, debió tomar nota demasiadas veces de una interpretación del principio de igualdad que se tradujo en políticas asimilacionistas, en políticas de tutela, en políticas identitarias.

Por tanto, es esta interpretación la que debe ser interpelada, tanto en el plano político como en el sociológico: para poder seguir haciéndolo, sin embargo, es fundamental el desplazamiento del punto de vista mediante la asunción de la perspectiva de género.

Aquí hace falta otra consideración. El feminismo italiano se distingue por haber introducido una noción de diferencia sexual que se separa tanto de la de género, comúnmente usada desde hace tiempo por el feminismo americano y, por lo que se refiere a los campos de estudio, por la sociología, como de la homónima *sexual difference*, usada por el feminismo americano llamado “cultural”, para el que *sexual difference* indica una serie de características y actitudes considerados propios.

Diferencia sexual, en el vocabulario feminista italiano, quiere por el contrario indicar solamente la “divergencia originaria de los dos sexos”, o sea, la necesidad de abandonar la idea del sujeto único y unitario, protagonista del pensamiento de la modernidad. Acusada frecuentemente de esencialismo, en realidad esta noción no implica ninguna connotación sustantiva de los sujetos sexuados, ni en el sentido del género ni en el de la *sexual difference*. En los casos en que puede convivir con la noción de género, entendido como institución social, es por el contrario incompatible con la de *sexual difference*, si esta última pretende precisamente fundamentar diferencias de actitud y de comportamiento en algo intrínseco a lo masculino y a lo femenino.

Al introducir la necesidad de tener presente y dar cuenta de una duplicidad originaria, la noción italiana de diferencia sexual se sitúa más bien en el plano filosófico que en el sociológico, permitiendo poner en cuestión la idea común de igualdad como “mismidad”, duplicación infinita de un sujeto siempre igual a sí mismo.

En el plano sociológico, la noción de diferencia sexual permite igualmente tomar distancia del género, verlo y analizarlo en su complejidad y pluralidad de manifestaciones.

En el plano político, permite sostener una política de las mujeres atenta a las diferencias y desigualdades entre ellas, no esencialista y no meramente reivindicativa: permite, en efecto, “pensar lo impensado”, o sea, la existencia y la construcción de subjetividades encarnadas en cuerpos de mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbagli M., 1993, “Comunione o separazione dei beni? I rapporti matrimoniali fra i coniugi in Italia”, *Polis*, VII, 1
- Butler J., 1996, *Corpi che contano. I limiti discorsivi del “sesso”*, Milano, Feltrinelli.
- Creazzo G., 2003, *Mi prendo e mi porto via*, Milano, Franco Angeli.
- D’Elia C., 2008, *L’aborto e la responsabilità*, Roma, Ediesse.
- Facchi A., 2001, *I diritti nell’Europa multiculturale*, Roma Bari, Laterza.
- Fineman M. A., 1995, *The Neutered Mother, The Sexual Family and Other Twentieth Century Tragedies*, London, Routledge.
- Gianformaggio L., 1995, *Filosofia e critica del diritto*, Torino, Giappichelli.
- Gianformaggio L., 2005, *Eguaglianza, donne e diritto*, Bologna, Il Mulino.
- Gigante M. (a cura di), 2007, *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Marella M. R., 2008, “Le donne. L’interruzione delle sorti umane e progressive e i guadagni per il diritto”, en AA.VV., *Gli anni settanta del diritto privato*, Milano, Giuffré.
- Marella M. R., 2005, “The Family Economy vs. the Labour Market (or Housework as a Legal Issue)”, en J.Conaghan, K. Rittich (a cura di), *Labour Law, Work and the Family. Critical and Comparative Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- Marella M. R., 2007, “L’evoluzione dei rapporti uomo-donna nel diritto europeo. Misure antidiscriminatorie e modelli di famiglia”, en AA.VV., *Rapporto uomo donna. Ricerca sugli aspetti storici e sociali*, Roma-Bari, Laterza.
- Marella M. R., 2008, “Radicalism, Resistance, and the Structures of Family Law”, en *Unbound (Harvard journal of the legal left)*, vol. 4, 70.
- Marella M. R., “Bocca di Rosa, Roxanne e le altre. Considerazioni in tema di sesso, mercato e autonomia privata”, *Pòlemos*, 2.
- Mc Kinnon C., 1989, *Toward a Feminist Theory of the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- McKinnon C., 1979, *Sexual Harassment of Working Women*, New Haven, Yale University Press.
- McKinnon C., 1983, “Feminism, Marxism, Method and the State: Toward a Feminist Jurisprudence”, en *Signs*, n.8.
- McKinnon C., 1987, *Feminism Unmodified*, Cambridge, Harvard University Press.
- Minow M., 1990, *Making All the Difference*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moller O. S., 2007, *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Milano, Raffaello Cortina.
- Niccolai S., 2006, “I rapporti di genere nella costruzione costituzionale europea”, *Politica del diritto*, 4, dicembre.
- Pateman C., 1995, *El contrato sexual*, Anthropos. Barcelona
- Piccone Stella, S., Saraceno C. (a cura di), 1996, *Genere. La costruzione sociale del maschile e del femminile*, Bologna, Il Mulino.
- Pitch T., 2003, *Un derecho para dos*, Madrid, Trotta.
- Pitch T., Ventimiglia C., 2001, *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, Milano, Franco Angeli.
- Pitch T., 2009, *La sociedad de la prevención*, Buenos Aires, Ad Hoc (*Pervasive Prevention. A feminist reading of the rise of the security society in the XXI century*, 2010, London, Ashgate).
- Ragion Pratica*, 2004, “Diritti delle donne tra particolarismo e universalismo”, 23, dicembre.
- Rodotà S., 2006, *La vita e le regole*, Milano, Feltrinelli.

- Romito P., 2000, *Violenze alle donne e risposte delle istituzioni*, Milano, Franco Angeli
- Ronchetti L., 2007, “Donne, corpo e diritto”, in Gigante M. (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica .
- Saraceno C., 1992, *Continuities and Changes in the Gender Structure of the Welfare State: The Italian Case*, Ponencia presentada en el Congreso sobre Comparative Studies of Welfare State Development, Bremen, 3-6 settembre.
- Smart C., Sevenhujsen S. (a cura di), 1989, *Child Custody and the Politics of Gender*, London, Routledge.
- Ventimiglia C., 1992, *Donna delle mie brame*, Milano, Franco Angeli.
- Ventimiglia C., 1996, *Nelle segrete stanze. Violenze alle donne tra silenzi e testimonianze*, Milano, Franco Angeli.
- Verza A., 2006, *Il dominio pornografico*, Napoli, Liguori.
- Weitzman L., 1985, *The Divorce Revolution*, New York, The Free Press.
- Zincone, 1992, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino.

# Discriminación y violencia. Un comentario sobre los derechos de las mujeres en el marco del derecho internacional de los derechos humanos

*Mónica Pinto*\*

## **Resumen**

El trabajo plantea que la discriminación incluye la violencia contra la mujer y que ambas son estructurales. A la luz del trabajo de los sistemas universal y regional interamericano de derechos humanos, identifica estándares en materia de discriminación y violencia.

Palabras clave: Discriminación, violencia, mujer, derechos humanos, desigualdad, estándares.

## **Discrimination and Violence. A comment on women's rights in the context of international Human Rights law**

## **Abstract**

The article suggests that discrimination includes violence against women and that both are structural. In the light of the practice of universal

\* Abogada y Doctora en Derecho (UBA), Profesora titular de Derechos Humanos y Garantías y Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho (UBA), donde se desempeña como Decana. Fue profesora invitada en Columbia Law School, Universités Paris I, Paris II, Rouen y la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Integra la nómina de conciliadores y árbitros del CIADI, los tribunales administrativos del Banco Mundial y del BID. Miembro asociado del Institut de droit international. Autora de varios libros y publicaciones; pinto@derecho.uba.ar.

and interamerican regional systems of Human Rights, the article identifies standards in this field.

Keywords: Discrimination, Violence, Women, Human Rights, Inequality, standards.

La noción de derechos humanos –el mejor invento del siglo XX, según señalara Carlos Santiago Nino–<sup>1</sup> es un producto de la inmediata segunda posguerra. Su adopción supuso cambiar el derecho positivo respecto de la absoluta latitud en el trato que un estado da a sus nacionales que, además, era un asunto interno, por el deber internacional de respetar la libertad y la dignidad de todas las personas, en condiciones de igualdad, sin discriminación, con alcance universal y la consiguiente responsabilidad internacional por la violación no reparada. De allí que en la construcción del orden jurídico-político de la posguerra, el trato que un estado dé a todas las personas bajo su jurisdicción sea considerado una cuestión internacional.

La igualdad es lo que marca la diferencia entre el concepto de derechos humanos y otros que pudieran asemejarse. Los seres humanos nacemos siendo simplemente seres humanos pero miles de factores físicos y sociales generan diferencias entre nosotros. Lo interesante de la noción de derechos humanos consiste en acudir a la herramienta legal para igualarnos. El derecho es el que expresa la decisión política de que esto sea así. Se trata, pues, de una construcción histórica que conduce a una imposición legal; de una igualdad como punto de partida para la titularidad de derechos. En el respeto a la diferencia se consagra la igualdad en este campo.<sup>2</sup>

La igualdad legalmente consagrada y culturalmente aceptada tiene por finalidad corregir el desequilibrio de poderes. De allí que el principio de no-discriminación sea central para el goce y ejercicio de los derechos humanos de todos.

Los derechos se definen a partir de la dignidad y de la libertad de las personas, de todas ellas sin distinción. Esto indica que las normas que enuncian los derechos de “todos”, de “Toda persona”, se estiman predicando derechos

1. Nino, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 1.

2. Esta idea la he trabajado en “Légitimer la diversité”, 1 *Revue Aspects [Revue d'études francophones sur l'état de droit et la démocratie, Cultures Juridiques]*, 2008, pp. 17-28.

para todas las orientaciones sexuales, en todos los estadios de la vida de las personas, la niñez, la adultez y la vejez.

La consagración formal del principio de igualdad no supone en todos los casos consagrar una igualdad material. Por lo tanto, para eso se hace necesario tomar en cuenta la distinta posición en que se encuentran los distintos sujetos en la sociedad. De esta suerte, la consideración social de las diferencias entre unos y otros ejerce una influencia decisiva en el goce y ejercicio de los derechos protegidos.

La discriminación es sustancialmente la resultante de una actitud cultural, de la percepción que una determinada cultura ha erigido respecto de un conjunto de sujetos. En estos casos, se trata de desigualdades estructurales que deben ser superadas a partir de considerarse como un todo. Por lo tanto, no es suficiente con actitudes individuales de no-discriminación sino que son necesarios cambios estructurales, políticas públicas.

## **I. La discriminación y la violencia contra la mujer**

Cuando nos referimos a la discriminación contra la mujer no entendemos hacerlo respecto de un caso en específico, sino enfocando el conjunto de conductas y actitudes que evidencian discriminación hacia las mujeres en general, por el solo hecho de ser mujeres. No se trata del enfoque de la igualdad del liberalismo clásico, de corte individualista, sino de una igualdad estructural, que incorpora datos históricos y sociales que dan cuenta del fenómeno de sometimiento y exclusión sistemática a que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad, entre ellos, las mujeres.<sup>3</sup>

En este contexto, entonces, no alcanza con el léxico generoso de la ley: “Toda persona tiene derecho a”, para superar la discriminación contra la mujer ya que en su aplicación se ha verificado inconducente. Esta afirmación no supone restarle valor a la norma jurídica –siempre importante para sustentar el reclamo– sino de constatar que es necesario cambiar la forma en que ese contenido normativo es leído.

En rigor, los feminismos –que son un conjunto de teorías críticas que explican la subordinación, dominación, explotación y/o marginación de las

3. Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016, pp. 55-56.

mujeres en la sociedad y promueven su emancipación– encuentran espacio para surgir e imponerse en el período de la Ilustración en el que la igualdad y la libertad impregnan el pensamiento, pero no alcanzan a las mujeres, sino que las excluyen.

Tampoco pueden reflejarse en la formulación inicial de los derechos humanos porque las fórmulas de la universalidad empujan hacia otra visión y también otro lenguaje. Por ello, por años, las feministas han expresado disconformidad con el lenguaje neutral en cuanto a sexo de los instrumentos de derechos humanos,<sup>4</sup> señalando que estas normas están basadas en las experiencias masculinas.<sup>5</sup>

En este sentido, se señala que la primera disposición que se refiere a los derechos de las mujeres resulta ser el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>6</sup> que prohíbe la aplicación de la pena de muerte a las mujeres embarazadas.

Así, pues, todo el arsenal construido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, los pactos internacionales de 1966, ha dejado afuera la experiencia de las mujeres. En efecto, en los años setenta, los feminismos habían logrado más derechos para las mujeres pero la igualdad respecto de los varones seguía faltando. No solo había que cambiar las leyes, el derecho, sino también los ámbitos normativos no legislados, la moral y las costumbres. En esa época, los colectivos de mujeres, agrupaciones con claros objetivos generales, adoptaron la consigna “lo personal es político”.<sup>7</sup> Al conceptualizar las experiencias personales de opresión las transformaron en categorías generales de opresión de las mujeres, politizándolas. Al mismo tiempo, adoptaron la “abolición del patriarcado” como el objetivo central de la lucha.

Ambas consignas hacen pie en la obra de Kate Millet –*Sexual Politics* (1969)–, quien señala que el carácter patriarcal de la sociedad hace que las

4. Chinkin, Christine, “Acceso a la justicia, género y derechos humanos”, en *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, 2012, pp. 17-49.

5. Charlesworth, Hilary, “¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?”, en *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, 2012, pp. 55-80.

6. 999 UNTS 171.

7. Kate Millet, *Sexual Politics*, Urbana & Chicago, University of Illinois Press, 2000.

relaciones entre los sexos sean relaciones de dominio y, por ello, esencialmente políticas. En este sistema, el lugar de desarrollo de las relaciones de dominio y poder es el ámbito privado, que reproduce las relaciones en que se funda el resto de las estructuras de dominación; así, para la autora, la familia es la institución primordial del patriarcado.<sup>8</sup>

En este contexto se redacta el tratado sobre los derechos humanos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>9</sup> que va a ser el primero de los tratados de derechos humanos enfocado en un sujeto en especial, las mujeres.

Todo el contexto ideológico-filosófico de la Convención es la constatación de la desigualdad de la mujer a pesar de un número de instrumentos internacionales de derechos humanos en vigor y de los pronunciamientos de varios órganos internacionales. La Convención expresa la preocupación de los Estados porque “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”, y reconoce que “para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”.

A la luz de sus objetivos, la Convención de la CEDAW reemplaza la fórmula universal del “todos”, “toda persona”, “nadie” por una formulación que busca consagrar los derechos de las mujeres. Sin embargo, el lenguaje no es lo contundente que podría haberse esperado. En efecto, en punto a la técnica legislativa, la Convención de la CEDAW sigue el molde del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966,<sup>10</sup> pensado para estados con alta intervención estatal en la economía. Un lenguaje

8. Véase Lorena Fries Monleón y Nicole Lacrampette Polanco, “Feminismos, Género y Derecho”, en Nicole Lacrampette P. (ed.), *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2013, pp. 47-48.

9. 1249 UNTS 13; en adelante CEDAW.

10. 993 UNTS 3.

sutil, sin fórmulas tajantes respecto de que “Toda mujer tiene derecho a”, sino una descripción de los deberes del Estado para que consagre derechos, que no haga discriminaciones, que provea recursos para solucionar las discriminaciones y que contribuya al cambio de los patrones socio-culturales.

La Convención de la CEDAW, que es hasta hoy en sus sucesivas reinterpretaciones “el” instrumento sobre los derechos de las mujeres, impone obligaciones de igualdad material a los estados y a la sociedad toda y brinda un marco conceptual. Hay políticas de largo plazo, como los cambios culturales que se pregonan, que requieren de la labor conjunta del estado y los actores no estatales y que serán, inevitablemente, fogueados por el movimiento de mujeres. La Convención propone también las medidas de desigualdad compensadora, es decir, las que tienden a acercar a las mujeres a la igualdad material, aunque las condiciona a su temporalidad. Medidas de cupo, acción afirmativa, entre otras, se inscriben en esa óptica.

La Convención define la expresión “discriminación contra la mujer” como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Como la mayoría de los tratados de derechos humanos adoptados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la Convención establece un órgano de tratado, el Comité CEDAW, para hacerse cargo de la evaluación de los informes periódicos de los Estados, para tramitar peticiones de conformidad con un Protocolo Adicional, para considerar situaciones de violación grave y sistemática de derechos de las mujeres; en definitiva, para ser el intérprete de su propio texto.

El Comité, como todos los otros órganos de tratado, está integrado por expertos/as de conformidad con el criterio de la equitativa distribución geográfica, la representación de las diferentes formas de civilización así como los principales sistemas jurídicos.<sup>11</sup>

Es notable cómo las expertas y expertos –en rigor, no han sido muchos los hombres que lo han integrado– del Comité han logrado construir

11. CEDAW, artículo 17:1.

un cuerpo de recomendaciones generales con opiniones y lecturas de las normas de la Convención que han devenido criterios válidos en una interpretación auténtica del tratado y que han trascendido las decisiones sobre casos individuales y la consideración de situaciones generales previstas en el Protocolo que abre el proceso de denuncias.

La letra de la Convención no agota todas las lecturas sobre la discriminación estructural contra las mujeres y por ello debe ser objeto de reinterpretación por el Comité de la CEDAW.

En este sentido, a nivel universal, era importante que la Convención cubriera las cuestiones relacionadas con la violencia. En este contexto y admitiendo las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres, no es difícil imaginar que el uso de la violencia sea una técnica de los más poderosos para disciplinar.

En 1989, el Comité de la CEDAW, en su Recomendación General N°12, señaló que “los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social...”. Tres años más tarde, en la Recomendación General 19 agregó que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que [la mujer] goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.<sup>12</sup>

En 1992, el Comité de la CEDAW fue explícito al señalar que “la [definición de la] discriminación contra la mujer [...] incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia”.

En el mismo orden de ideas, la Recomendación General N°19 sostiene que “las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer

12. CEDAW, Recomendación General N°19, La violencia contra la mujer (1992), en Instrumentos internacionales de derechos humanos, *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, HRI/GEN/I/Rev.9 (Vol. II) de 27 de mayo de 2008, p. 74.

como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo”.

En el contexto de los Estados Americanos, este tema ha tenido regulación específica, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará,<sup>13</sup> la normativa internacional más completa respecto de la violencia doméstica que tiene por víctima a la mujer.

La violencia doméstica considerada en la Convención se define como violencia física, sexual y psicológica e incluye maltrato, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, perpetrada o tolerada por el Estado.

La Convención de la CEDAW es importante porque es norma obligatoria para los Estados que se obligan por ella pero también por su valor educativo y cultural. Se señala que otros instrumentos como las plataformas de acción o las declaraciones expresan el esfuerzo por lograr un consenso internacional, que articulan aspiraciones y comportamientos deseados con la legitimación del consenso internacional. Como expresa Sally Engle Merry, la Convención provee un lenguaje de argumentos que resuena con los valores de la modernidad secular y global.<sup>14</sup>

13. OEA/Ser.L/V/I.4 rev.9 p. 101.

14. Engle Merry, Sally, *Human Rights and Gender Violence - Translating International Law into Local Justice*, The University of Chicago Press, 2006: “As they define problems

Esta autora señala que el proceso de la CEDAW expresa un particular entendimiento cultural del género, puede moldear entendimientos culturales y expandir una visión de los derechos de las mujeres: “Un documento producido por un órgano de estados soberanos, que enumera problemas, articula áreas de consenso global, y ofrece visiones morales de una buena sociedad resulta aplicable a ciertos estados a través de un proceso formal. Ese proceso tiene lugar en una comunidad transnacional que comparte ideales de una sociedad secular con base en la igualdad de género y la seguridad de la mujer. Es una instancia de formación del consenso transnacional”.<sup>15</sup>

## **II. Estándares en materia de violencia contra la mujer**

En su andar, el derecho internacional de los derechos humanos, sustancialmente a través de la práctica de los estados y del trabajo de los órganos de tratado en el ámbito de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales –en este caso el Sistema Interamericano de Derechos Humanos– ha consagrado criterios para la interpretación de los derechos humanos de las mujeres que son considerados estándares,<sup>16</sup> esos entendimientos culturales con valor obligatorio a los que se hizo referencia. A los

and frame social issues in the language of human rights and freedom from discrimination and gender equality, they provide a language of argument that resonates with the values of a secular global modernity”.

15. *Ibid.*: “This is a form of global legality that depends deeply on its texts, not for enforcement but for the production of cultural meanings associated with modernity and the international. [...] A document produced by a body of sovereign states that names problems, articulates areas of global consensus, and offers moral visions of the good society is applied to specific countries in a formal process. The process takes place in a transnational community that shares ideals of a secular society based on gender equality and women’s safety. This is an instance of transnational consensus building”.

16. La CIDH publicó un estudio de sentencias nacionales en las que se discuten sus estándares, Véase Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, pp.167-182, en p.a sentencia por la muerte de tres muchac CIDH, *Estándares Jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos: Desarrollo y Aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60 (2011)

estándares en materia de violencia contra la mujer se dedica lo que sigue de este trabajo.

#### *A. La interpretación de los derechos humanos de las mujeres*

La interpretación de los derechos humanos de las mujeres debe considerar todo el contexto de los derechos humanos. Así, los sistemas de derechos humanos, el universal y el regional, deben interpretarse a la luz del principio general pro persona. La hermenéutica consiste en combinar normas universales y regionales de modo de constituir un único conjunto normativo. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) sostuvo que “asimismo, en cuanto a los referidos aspectos específicos de violencia contra la mujer, esta Corte aplicará el artículo 5 de la Convención Americana y fijará sus alcances, tomando en consideración como referencia de interpretación las disposiciones pertinentes de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer, ratificada por el Perú el 4 de junio de 1996, y la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Perú el 13 de septiembre de 1982, vigente en la época de los hechos, ya que estos instrumentos complementan el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana”,<sup>17</sup> siguiendo el precedente del caso Villagrán Morales y otros c. Guatemala, Niños de la Calle, 1999, en el que utilizó la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 como criterio para la interpretación del alcance del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se trata de un inteligente ejercicio hermenéutico que aplicando el criterio pro persona, de aplicación general en este campo, permite lograr una clara y mejor lectura de los derechos humanos de las mujeres a través de principios de valor universal, validados por la comunidad de estados y el trabajo de los expertos y expertas internacionales.

17. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 276.

### *B. La discriminación contra la mujer es estructural*

Como señalé más arriba, la discriminación contra la mujer no es el caso de una mujer en específico sino el de todas nosotras. Sucede que no cabe en este campo valerse de la formalidad de la igualdad sino que se hace necesario situarla en contexto. Por los mismos motivos, la no-discriminación, corolario de la igualdad, requiere también de otras lecturas.

Owen Fiss señala que “el principio de no-discriminación supone una concepción muy limitada de igualdad [y que por ese motivo propone] delinear otro principio intermedio –el principio de grupo desaventajado– que tenga un buen argumento, si no uno mejor, para representar el ideal de la igualdad, un principio que dé mejor cuenta de la realidad social, y que haga foco más claramente en las cuestiones que deben decidirse en los casos de igual protección de la ley”.<sup>18</sup> En la misma línea, Catherine MacKinnon sostiene que “la posición social de las mujeres tiene un lugar particular en el análisis de la desigualdad, mientras que no lo tiene en el análisis de la diferenciación arbitraria. Desde esta perspectiva, la prohibición de la discriminación por sexo aspira a eliminar la inferioridad social de un sexo respecto del otro, y a dismantelar la estructura social que sostiene una serie de prácticas que, en términos de Owen Fiss, se acumulan sobre las mujeres ‘desaventajadas’”.<sup>19</sup>

El enfoque de la discriminación estructural o desigualdad estructural llega al sistema internacional de protección. Señala Abramovich que “la perspectiva histórica sobre la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) marca en nuestra opinión una evolución desde un concepto de igualdad formal, elaborado en la etapa de las transiciones a la democracia en

18. Owen Fiss, “Groups and the Equal Protection Clause”, en *Philosophy and Public Affairs*, Volumen 5, p. 107, 1976, citado por Saba en *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, p. 58.

19. Catherine MacKinnon, *Sexual Harassment of Working Women*, New Heaven, Yale University Press, 1979, p. 103, citado por Roberto Saba, en *Más allá de la igualdad formal ante la ley*, pp. 62-63.

los países de América Latina, hacia un concepto de igualdad sustantivo que se comienza a consolidar en la última década, luego del fin de las transiciones, cuando la temática de la discriminación estructural y los derechos de los grupos discriminados se presentan con más fuerza en el tipo de casos y asuntos considerados por el SIDH”.<sup>20</sup> Se trata de una igualdad sustantiva que demanda del Estado un rol activo en la protección de los grupos subordinados.

La sentencia de la Corte IDH en el caso conocido como “Campo Algodonero”,<sup>21</sup> esto es la sentencia por la desaparición y muerte de tres muchachas en Ciudad Juárez, México, que fue considerado por la CIDH en casos individuales, se ocupa de esto. La situación también mereció tratamiento de situación de violaciones graves y sistemáticas por la misma CIDH y el Comité de la CEDAW.

Así, la sentencia da cuenta de que “el Informe de la Relatora de la CIDH resalta que aunque Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los crímenes contra mujeres y hombres, el aumento en lo referente a las mujeres ‘es anómalo en varios aspectos’, ya que: i) en 1993 se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres, ii) los coeficientes de homicidios de mujeres se duplicaron en relación con los de los hombres, y iii) el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas”.<sup>22</sup>

La Corte consideró el alarmante número de mujeres pobres, incluso niñas, víctimas de estos hechos, en su mayoría trabajadoras de las maquilas, pero también migrantes y estudiantes y dio por probado un patrón de violación de derechos según el cual “las mujeres son secuestradas y mantenidas en cautiverio, sus familiares denuncian su desaparición y luego de días o meses sus cadáveres son encontrados en terrenos baldíos con signos

20. Víctor Abramovich, “Responsabilidad estatal por violencia de género: Comentarios sobre el caso ‘Campo Algodonero’ en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos 2010*, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, pp. 167-182, en pp. 168-169.

21. Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

22. Sentencia #117.

de violencia, incluyendo violación u otros tipos de abusos sexuales, tortura y mutilaciones”.<sup>23</sup>

La Corte concluye que “las jóvenes González, Ramos y Herrera fueron víctimas de violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará. Por los mismos motivos, el Tribunal considera que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez”.<sup>24</sup>

La situación se enmarca en una zona con características peculiares. La frontera de México con los Estados Unidos es, por razones políticas, desde hace años “sensible” en razón de todos los que llegan a ella con la idea de atravesarla en procura de un futuro mejor. Es una zona permeable, en la que el control policial se ocupa de cuestiones más domésticas en tanto que la delincuencia transnacional organizada hace su trabajo. Además, la zona es indicativa de una pobreza importante; no en términos puramente económicos sino también por la ausencia de horizonte. El Informe de la CEDAW la califica como una “puerta abierta” a mejores oportunidades de trabajo pero también de “puerta abierta” a la inmigración ilegal y el tráfico de droga.<sup>25</sup> En ese contexto, la pobreza deviene femenina y las mujeres, especialmente las más jóvenes, llegan en busca de empleo bien pago. Las autoridades no son ajenas a esta situación y, cuando menos, la toleran.

Sostiene Abramovich que “la Corte IDH examinó la situación de las tres víctimas, no solo en función de los hechos particulares que rodearon sus desapariciones y los procesos penales en que se investigaron los crímenes, sino como miembros de un colectivo más amplio que se ve afectado por una situación estructural de violencia y desigualdad, lo que permite entender los crímenes particulares en su real dimensión. De allí que la decisión de la Corte en este caso profundiza una línea jurisprudencial sobre igualdad estructural que se asienta ya en varios precedentes de la propia Corte y de la CIDH. Esta tendencia jurisprudencial del SIDH reafirma la existencia de deberes de acción

23. Sentencia #125.

24. Sentencia #231.

25. CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, #22.

positiva para los Estados en la protección de colectivos expuestos a patrones de discriminación y violencia. En estos precedentes la CIDH y la Corte han considerado especialmente datos del contexto social de las víctimas y su integración a colectivos o grupos sociales discriminados, para definir el alcance de las obligaciones estatales de respeto, garantía y protección”.<sup>26</sup>

Del mismo modo, el tratamiento de los casos de discriminación contra la mujer no se detiene ante la solución del caso concreto sino que exige de la adopción de políticas públicas que abarquen la situación del caso desde el derecho y que motiven comportamientos sociales en consecuencia.

### *C. El deber de debida diligencia es reforzado en los casos de discriminación y violencia estructural*

La sentencia de la Corte IDH responsabiliza al Estado por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición [...]; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos [...], así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada”.

Para decidir sobre estas cuestiones, la Corte analiza los alcances del deber de debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, en los términos del artículo 7.b CBDP.<sup>27</sup>

La Corte plantea la obligación de los Estados de adoptar medidas integrales para cumplir con el deber de debida diligencia reforzado. En sus palabras, “los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de

26. Abramovich, supra p. 168.

27. Sentencia #253.

prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará”.<sup>28</sup>

La Comisión planteó a la Corte que México debía haber actuado con eficacia porque conocía del riesgo que corrían esas muchachas, invocando la teoría del riesgo que en su momento desarrolló el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Corte se hace cargo centrando su enfoque en el contexto, en el riesgo que plantea el contexto y en el grado de conocimiento que el Estado tuviera de ello para actuar. Así señala que fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México la que advirtió públicamente esta problemática a través de una Recomendación N°44<sup>29</sup> y que “a pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres”.<sup>30</sup> Manteniendo el carácter de obligación de medio o comportamiento del deber de prevención, la Corte subraya que las medidas adoptadas por México no fueron suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época del presente caso.<sup>31</sup> En relación con las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados, la Corte indica que “sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evi-

28. Sentencia #258.

29. Sentencia #274.

30. Sentencia #279.

31. Sentencia #279.

tar ese riesgo”<sup>32</sup> y continúa que antes del hallazgo de los cuerpos, México “dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. La Corte considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que estas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido”.<sup>33</sup>

Finalmente, sostiene la Corte que “este incumplimiento del deber de garantía es particularmente serio debido al contexto conocido por el Estado –el cual ponía a las mujeres en una situación especial de vulnerabilidad– y a las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer por el artículo 7.b de la Convención Belém do Pará”.<sup>34</sup>

#### *D. La violación de mujeres por oficiales públicos en contextos de conflicto armado o contrainsurgencia es un acto de tortura*

Tempranamente, la CIDH consideró que la violación es un acto de tortura ya que es un acto de violencia contra la integridad de una mujer que causa “penas y sufrimientos físicos y mentales”; cometido intencionalmente, es decir con el fin de producir en la víctima un determinado resultado, como el castigo personal y la intimidación; llevado a cabo por agentes públicos. Coincidiendo con el Relator Especial sobre la Tortura, en el caso de Raquel Martín de Mejía, en 1996, la CIDH concluyó que “Raquel Mejía fue víctima

32. Sentencia #280.

33. Sentencia #283.

34. Sentencia #284.

de violación, y en consecuencia de un acto de violencia contra su integridad que le causó penas y sufrimientos físicos y mentales”. Como surge de su testimonio, luego de ser violada “estaba en un estado de shock, sentada sola en [su] habitación”. No se animó a realizar la denuncia pertinente por miedo a sufrir el “ostracismo público”.

Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla. Según surge de su testimonio, el individuo que abusó sexualmente de su persona le manifestó que ella también había sido requerida como subversiva, al igual que su esposo. Le indicó que su nombre estaba en una lista de personas vinculadas al terrorismo y finalmente, le previno que su amistad con una ex-funcionaria del Gobierno anterior no le serviría de protección. En la segunda oportunidad, antes de marcharse la amenazó con volver y violarla nuevamente. Raquel Mejía se sintió aterrorizada no solo por su seguridad sino también por la de su hija que dormía en la otra habitación y por la vida de su esposo.

El tercer requisito de la definición de tortura es que el acto debe haber sido perpetrado por un oficial público o por una persona privada a instigación del primero.

Según se ha concluido supra, el responsable de las violaciones de Raquel Mejía es un miembro de las fuerzas de seguridad que se hacía acompañar por un número importante de soldados.

Por lo tanto, la Comisión, habiendo establecido que en el presente caso se conjugan los tres elementos de la definición de tortura, “concluye que el Estado peruano es responsable de la violación al artículo 5 de la Convención Americana”.<sup>35</sup>

El caso es relevante porque, además, surge con evidencia un patrón de conducta que tiene impunidad garantizada. En efecto, “las mujeres víctimas de violación por un miembro de las fuerzas de seguridad no denuncian estos abusos por dos razones: humillación pública y la percepción de que los responsables nunca serán sancionados”. Además, normalmente son amenazadas de recibir represalias contra ellas mismas o sus familias si lo hacen.<sup>36</sup>

35. Raquel Martín de Mejía v. Perú, Caso 10.970 Informe No. 5/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.91 Doc. 7 at 168 (1996). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, pp.167-182, en p.a sentencia por la muerte de tres muchachos.

36. Informe 5/96, Caso N°10.970, Raquel Martín de Mejía, Perú, *Informe Anual de la*

Se trata, ni más ni menos, que de anular el acceso a la justicia –en el ámbito interno– para poder reclamar por la violación.

En 1999, la CIDH consideró el caso de tres hermanas en México que fueron violadas por un grupo de militares mientras se hallaban ilegítimamente privadas de su libertad, con el fin de amedrentarlas por sus presuntos vínculos con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y de infligirles una humillación tal que hubieron de abandonar su lugar de residencia habitual y su comunidad. En su informe, la Comisión abona sus conclusiones con menciones de la jurisprudencia del ICTY en los casos Celebici<sup>37</sup> y Furundzija,<sup>38</sup> informes del Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura<sup>39</sup> y de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer.<sup>40</sup> En definitiva, la CIDH sostuvo que “los abusos contra la integridad física, psíquica y moral de las tres hermanas tzeltales cometidos por los agentes del Estado mexicano constituyen tortura. Asimismo, los hechos aquí establecidos conforman una violación de la vida privada de las cuatro mujeres y de su familia y un ataque ilegal a su honra o reputación, que las llevó a huir de su comunidad en medio del temor, la vergüenza y humillación”.<sup>41</sup>

La Corte, por su parte, sostuvo en el caso Rosendo Cantú que “los elementos objetivos y subjetivos que califican un hecho como tortura no se refieren ni a la acumulación de hechos ni al lugar donde el acto se realiza, sino a la intencionalidad, a la severidad del sufrimiento y a la finalidad del acto”.<sup>42</sup> Apoyado en estas consideraciones –y afirmando que, en términos

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, OEA/Ser.L/V/II.91 Doc.7 en 157.*

37. Caso No. IT-96-21-T, Sentencia, párr. 476, 16 de noviembre de 1998.

38. ICTY, Prosecutor v. Anto Furundzija, sentencia del 10 de diciembre de 1998, párr. 163.

39. Naciones Unidas, E./CN.4/1986/15, párrs. 119 y 431.

40. Naciones Unidas, *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión*, E/CN.4/1998/54, 26 de enero de 1998, párrs. 13 y 14.

41. Informe N° 129/99, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, 19 de noviembre de 1999, *Informe Anual de la CIDH, 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106 doc.3 rev. #51-52.

42. Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216, párr. 118.

generales, la violación sexual persigue, al igual que la tortura, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre, entre otros—<sup>43</sup> el Tribunal sostuvo que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho u ocurra fuera de las instalaciones estatales.<sup>44</sup>

El Tribunal Interamericano tuvo ocasión también para avanzar en lo que entendía como violación, “[s]iguiendo el criterio jurisprudencial y normativo que impera tanto en el ámbito del derecho penal internacional como en el derecho penal comparado, el tribunal considera que la violación sexual no implica necesariamente una relación sexual sin consentimiento, por vía vaginal, como se consideró tradicionalmente. Por violación sexual también debe entenderse actos de penetración vaginales o anales, sin consentimiento de la víctima, mediante la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril”.<sup>45</sup>

#### *E. La desnudez forzada es violencia sexual*

La Corte IDH adoptó una definición amplia de violencia sexual, que “se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”.<sup>46</sup> En la especie se trataba de la práctica de desnudez forzada de las internas en el penal Castro Castro.<sup>47</sup>

43. *Ibid.*, párr. 117.

44. *Ibid.*, párr. 118, con referencia a Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, *Caso V.L. v. Suiza*, Decisión de 22 de enero de 2007, U.N. Doc. CAT/C//37/D/262/2005, párr. 8.10.

45. *Ibid.*, párr. 310.

46. *Ibid.*, párr. 306.

47. Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 305.

*F. Las internas tienen derecho a condiciones de aseo e higiene, a ser custodiadas por personal femenino entrenado en óptica de género*

El Estado está obligado a atender las necesidades fisiológicas, a proveer de materiales de aseo personal y a brindar atención médica pre y posparto a las mujeres detenidas.

“Dentro de las graves condiciones de detención [...] desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarles materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y post natal; prohibición de dialogar entre sí, leer, estudiar y realizar trabajos manuales. El daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave [...]”<sup>48</sup>

Por su parte, el Comité de Derechos tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad.<sup>49</sup> Concluyó que los estados deben asegurar una política de género en el encierro, prevenir, investigar, sancionar las violaciones a los derechos humanos de las internas, asegurar que el personal a cargo de las internas sea femenino y capacitarlo para actuar con una óptica de género.

*G. La violencia doméstica es una violación de los derechos humanos*

El caso paradigmático de violencia doméstica es el de María da Penha Maia Fernández, de Brasil. En él la CIDH consideró que el Estado había violado el derecho a la jurisdicción y al recurso sencillo y rápido de María da Penha, artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el deber de diligencia del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Explicó que la violación “ocurr[ió] como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial”.

48. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 319.

49. CEDAW/C/49/D/23/2009, 29 de agosto de 2011.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que la aplicación de estereotipos afecta el derecho de la mujer a un juicio imparcial y justo, y que el Poder Judicial debe ejercer cautela para no crear normas inflexibles sobre lo que las mujeres y las niñas deberían ser o haber hecho al encontrarse en una situación de violación basándose únicamente en nociones preconcebidas de lo que define a una víctima de violación o de violencia basada en el género en general.<sup>50</sup>

#### *H. Constituye violencia sexual la esterilización realizada en hospital público sin el consentimiento de la mujer*

Toda mujer tiene derecho a un consentimiento plenamente informado para procedimientos médicos, a obtener información sobre planificación familiar, a contar con servicios adecuados en relación con el embarazo y el período posterior al parto, y a determinar la cantidad de hijos y el intervalo entre los nacimientos, en virtud de los artículos 10(h), 12 y 16(1)(e) de la CEDAW.<sup>51</sup> Varios estados han implementado, a lo largo de los tiempos, políticas públicas de control social. En este contexto, la ligadura compulsiva de trompas se ha implementado en contextos disímiles pero con efectos equivalentes. Así, el Comité de Derechos Humanos y la CIDH se pronunciaron sobre casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente las mujeres del pueblo romá en Hungría y las mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales en el Perú en la era Fujimori.

Recientemente, la CIDH declaró la admisibilidad de un caso sosteniendo que “la práctica de una esterilización sin el consentimiento de la afectada puede constituir una violación al derecho a la integridad personal y ocasiona sufrimientos emocionales graves”.<sup>52</sup> La Comisión señaló que los hechos podrían configurar una violación del artículo 7 de la CBDP.

50. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Communication No. 18/2008*, UN Doc. CEDAW/C/46/D/18/2008, 22 de septiembre de 2010.

51. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Communication No. 4/2004*, CEDAW/C/36/D/4/2004, 29 de agosto de 2006.

52. CIDH, Informe No. 52/14, Petición 112□09, Admisibilidad, F.S. (Chile), 21 de julio de 2014.

## **I. El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia**

Se trata, sustancialmente, de constatar que las violaciones a los derechos humanos de las mujeres persisten, entre otras causas, porque “las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos. La CIDH observa que la gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres se encuentran marcados por la impunidad, lo cual alimenta la perpetuidad de esta grave violación a los derechos humanos”.<sup>53</sup>

Consecuentemente, “los Estados deben garantizar un acceso rápido, fácil a recursos judiciales idóneos y efectivos que permitan garantizar una respuesta judicial idónea, inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, frente a actos de violencia contra las mujeres”.<sup>54</sup>

## **III. A modo de conclusión**

A todos nos queda claro que el derecho no es mágico, que su formulación debe percibir la realidad social a la que se aplica para tener alguna oportunidad de éxito y por ello de efectividad.

Este trabajo que ha subrayado la importancia de considerar los dos temas de los que se ocupa en contexto, la discriminación estructural y la violencia estructural, acerca algunos criterios de interpretación que el derecho internacional de los derechos humanos ha consagrado para acortar distancia entre la realidad que tenemos y la que queremos.

Algunas conclusiones pueden extraerse de estas líneas. En las estrategias de lucha contra la violencia, el enfoque de género se impone, ya que ello permite enfoques estructurales e integrales y la aplicación de los criterios estrictos señalados por el derecho internacional de los derechos humanos. Resulta necesario trabajar sobre las causas arraigadas de la violencia, una nueva cultura debe instalarse. A ello contribuyen el poder público, cuya in-

53. CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68 (20 de enero de 2007), párrafo 2,

54. Ídem, párrafo 296.

acción debe revertirse, facilidades de acceso al poder judicial y mecanismos judiciales claros y expeditos con clara conciencia de género, y con estricto análisis de los deberes de debida diligencia del estado en relación con la conducta de sus agentes pero también la de los particulares, especialmente en contextos conocidos de riesgo.

## **Bibliografía**

- Abramovich, Víctor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: Comentarios sobre el caso ‘Campo Algodonero’ en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derechos Humanos 2010*, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, pp. 167-182 (en pp.168-169).
- Birgin, Haydée (ed.), *Violencia Familiar. Leyes de Violencia Familiar, ¿una herramienta eficaz?*, Buenos Aires, Altamira, 2004.
- Birgin, Haydée y Beatriz Kohen (eds.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Buenos Aires, Biblos, 2006.
- CEDAW, Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW C/2005/OP.8.
- Recomendación General N°12, 19.
- CIDH, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007.
- *Estándares Jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos: Desarrollo y Aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60 (2011). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, pp.167-182, en p.a sentencia por la muerte de tres muchac
- “Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”, OEA/Ser.L/V/II.Doc.67, 18 de octubre de 2006.
- Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, *I Informe Regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana*, San José, 2006.
- Charlesworth, Hilary, “¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?”, en *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa*

- de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, 2012, pp. 55-80.
- “Feminist Critiques of International Law and Their Critics”, 13, *Third World Legal Studies*, 1994, 1-16.
- Chinkin, Christine, “Acceso a la justicia, género y derechos humanos”, en *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, 2012, pp. 17-49.
- Engle Merry, Sally, *Human Rights and Gender Violence - Translating International Law into Local Justice*, The University of Chicago Press, 2006.
- Fiss, Owen, “Groups and the Equal Protection Clause”, en *Philosophy and Public Affairs*, Volumen 5, p. 07, 1976.
- Fries Monleón, Lorena y Nicole Lacrampette Polanco, “Feminismos, Género y Derecho”, en *Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica*, Nicole Lacrampette P. (ed.), Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2013, pp. 47-48.
- Kennedy, Helena, *Eve Was Framed. Women And British Justice*, Londres, Vintage, 1993.
- MacKinnon, Catherine, “Crímenes de guerra, crímenes de paz”, en *De los Derechos Humanos*, Stephen Shute & Susan Hurley (eds.), Madrid, Trotta, 1998.
- “Directions in Sexual Harassment Law”, 31 *Nova Law Review*, 2007, 225.
- *Feminismo Inmodificado. Discursos sobre la vida y el derecho*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, 2014.
- Millet, Kate, *Sexual Politics*, Urbana & Chicago, University of Illinois Press, 2000.
- Ministerio Público de la Defensa, *Discriminación de Género en las Decisiones Judiciales: Justicia penal y Violencia de Género*, Buenos Aires, 2010.
- Nino, Carlos Santiago, *Ética y Derechos Humanos*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, Astrea, 1989.
- Saba, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2016.

# Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal

*Natalia Gherardi\**

## **Resumen**

A más de 20 años desde que el derecho internacional de los derechos humanos comenzó a delinear los estándares para la protección de las mujeres frente a las diversas formas de violencia, reconociéndola como la expresión más extrema de la discriminación, en Argentina y la región de América Latina se consolida la percepción de esta violencia como un problema de derechos humanos. Este artículo describe el contexto en el cual se generaron las masivas movilizaciones contra la violencia machista iniciadas en junio de 2015. A partir de los datos sobre el alcance de la violencia contra las mujeres en el marco de sus relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires, el artículo propone abordar las violencias en sus diversas manifestaciones de un modo integral.

Palabras clave: violencia contra las mujeres, derechos humanos, encuestas de violencia, políticas públicas.

\* Abogada (UBA), LLM (London School of Economics and Political Science, 2000), directora ejecutiva de ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, una organización de la sociedad civil radicada en Argentina, dedicada a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de género a través de las políticas públicas y el acceso a la justicia; [ngherardi@ela.org.ar](mailto:ngherardi@ela.org.ar).

## **Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women: More than a Legal Obligation**

### **Abstract**

Twenty years have passed since the international law of human rights initiated the path towards the definition of standards for the protection of women from all forms of violence, acknowledging that it is the most brutal expression of discrimination. In Argentina and the Latin American region violence against women is increasingly perceived as a violation of human rights. This article describes the context in which the massive demonstrations against gender violence have taken place since June 2015. Building on the information on intimate partner violence against women obtained from a survey in the city of Buenos Aires, the author suggests that all forms of violence against women should be addressed from an integral perspective.

Keywords: Violence Against Women, Human Rights, Surveys on Violence Against Women, Public Policies.

### **I. La violencia contra las mujeres como cuestión de derechos humanos**

Transcurrieron más de 20 años desde que el derecho internacional de los derechos humanos comenzó a delinear los estándares para la protección de las mujeres frente a las diversas formas de violencia, reconociéndola como la expresión más extrema de la discriminación. Sin embargo, debieron pasar estas dos décadas para que ese compromiso, que fue el resultado de las demandas feministas y de las mujeres organizadas, pudiera comenzar a percibirse por una parte importante de la sociedad como un problema de derechos humanos que requiere acciones directas de políticas públicas.

En los años noventa varios hitos fueron construyendo el marco de las actuales iniciativas para trabajar sobre la violencia contra las mujeres. En el año 1992, a partir de la elaboración de la Recomendación General N° 19 del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) se consolidó la idea de que “la violencia contra la mujer es una forma de discrimina-

ción que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”, afirmando el deber de los Estados de adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género, así sean estas perpetradas por agentes públicos o actores privados. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena reconoció que los derechos de niñas y mujeres son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos, y que resultaba imperioso eliminar la violencia contra ellas en la vida pública y privada. Poco tiempo más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con mandato para realizar informes, recibir quejas e iniciar investigaciones sobre violencia en los países que integran las Naciones Unidas. Por su parte, en el ámbito regional, los Estados parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobaron en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la “Convención Belem do Pará”), la primera en su tipo, a la vez que crearon un Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belem do Pará (conocido como “MESECVI”), que entró en vigor en 2004.

Desde entonces, los países de la región de América Latina han avanzado en el diseño y aprobación de marcos regulatorios nacionales que incorporan definiciones sobre las diversas formas y manifestaciones de la violencia dirigida hacia las mujeres, los mecanismos institucionales para dar respuesta a este problema y abordar los desafíos para el acceso a la justicia de las víctimas de directas e indirectas de las violencias.

Luego de una primera etapa en la que las respuestas de los Estados se focalizaron casi exclusivamente en la violencia doméstica (o violencia intrafamiliar), en la última década México y Venezuela dieron inicio al movimiento que llevó a otros países de la región a sancionar leyes de segunda generación para el abordaje integral de las violencias.<sup>1</sup> De esta manera, se fue dando forma a la convicción de que resultaba relevante contar con normas

1. A estas leyes pioneras aprobadas en 2007, siguieron otras adoptadas por Colombia y Guatemala (2008), Argentina y Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), Panamá y Bolivia (2013).

que permitieran un abordaje holístico y particularizado sobre las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, que no solo se presenta en el ámbito familiar o doméstico. Por el contrario, la violencia que ocurre en la privacidad de las relaciones de pareja es reflejo de las violencias cotidianas que se producen en ámbitos públicos y comunitarios, que naturalizan las relaciones desiguales de poder entre los géneros y que luego encuentran su expresión en la vida de pareja y familiar. Por lo tanto, reconociendo estos vínculos profundos, las normas de segunda generación promueven un abordaje integral de la violencia contra las mujeres, que pueda brindar una mayor coherencia a las respuestas del Estado en sus distintas competencias y jurisdicciones.

Argentina tomó este camino con la aprobación de la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales. En línea con la Convención de Belém do Pará, esta ley contempla las diversas manifestaciones de la violencia que se producen en distintos ámbitos de la vida y que afectan la integridad, la dignidad, la libertad y la salud de las mujeres. Así, la Ley de Protección Integral precisa algunos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, simbólica) así como también ciertos ámbitos en los que estas se manifiestan (en las unidades domésticas, en las instituciones, espacios laborales, en los medios, en relación con los procesos y libertades reproductivas).

Sin embargo, cuando decenas de miles de personas marcharon por las calles de las principales ciudades de Argentina el 3 de junio de 2015 bajo la consigna “Ni una menos”, el reclamo que se hacía visible se vinculaba con una sociedad cansada de presenciar inermemente la forma más extrema de la violencia contra las mujeres, el femicidio. Una forma brutal de violencia que efectivamente llegó a niveles alarmantes en una región en la que la creación de un tipo penal específico no parece haber tenido un impacto decisivo para su prevención, ni aun para la adecuada sanción de los agresores o la reparación de las víctimas.<sup>2</sup> Mientras tanto, otras formas de violencia cotidianas

2. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye información acerca de la legislación sobre femicidio, además de datos actualizados sobre las tasas de femicidio en los países de la región que cuentan con información oficial al respecto. Disponible en <http://oig.cepal.org/es> (última visita 27 de diciembre de 2016).

(en los medios de comunicación y redes sociales, en el transporte público, en espacios laborales y educativos) permanecen menos visibles, aun cuando sean estas las que permiten las condiciones para que los femicidios se multipliquen.<sup>3</sup>

Pero aun respecto de la forma de violencia sobre la que se ha trabajado de modo más extendido, esto es, la violencia doméstica en el marco de las relaciones de pareja, en Argentina es poco lo que se conoce respecto de su verdadero alcance, sus expresiones y prevalencia en distintas mujeres. En ausencia de esta información, la legislación y las políticas públicas adolecen de la falta de un enfoque empírico que permita adecuar sus respuestas a la realidad que buscan transformar.

## **II. La información sobre violencia contra las mujeres**

### *A. La obligación de producir información*

Las personas e instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas necesitan información de calidad con múltiples propósitos: para guiar las reformas legislativas y de política pública, para asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para hacer frente a la demanda, para monitorear las tendencias y progresos logrados al tratar el tema de la violencia contra las mujeres, así como el impacto de las medidas que se adopten. Lo que no se contabiliza no se nombra, y sobre aquello que no se nombra, no se actúa.<sup>4</sup>

La falta de información de calidad queda en evidencia en cada oportunidad en que los órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos, tales como el Comité de la CEDAW o el MESECVI, requieren información por parte de los Estados parte. En las últimas dos décadas se ha avanzado en ciertos esfuerzos para promover la elaboración de información

3. Gherardi, Natalia, *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género N° 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2016, 64 p.

4. Alméras, Diane y Calderón Magaña, Coral, *Si no se cuenta no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Serie Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

desagregada por sexo de modo de contar con datos que ilustren la situación socioeconómica de mujeres y varones. Sin embargo, las observaciones finales del Comité de la CEDAW habitualmente incluyen una recomendación explícita para que los Estados parte avancen en la producción de información desagregada por sexo, en general, y sobre el impacto de las políticas sobre violencia contra las mujeres, en particular.

En ese sentido, las Observaciones finales del Comité de la CEDAW al Estado argentino difundidas en noviembre de 2016 reiteraron las interpelaciones para que el Estado asegure los recursos técnicos y financieros necesarios para que el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres genere datos actualizados, desagregados por sexo, edad, origen étnico y relación entre la víctima y el perpetrador, sobre los casos denunciados de violencia contra las mujeres, las investigaciones, procesamientos y condenas impuestas a las personas responsables, así como información sobre los remedios para las víctimas y sus familias (traducción propia del párrafo 21[c] de las Observaciones Finales CEDAW/C/ARG/CO/7).<sup>5</sup>

Las recomendaciones del Comité CEDAW se refieren exclusivamente a una de las fuentes posibles de información sobre violencia, la que proviene de registros administrativos. Pero lo cierto es que la información necesaria para diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas sobre violencia se logra a partir de fuentes y metodologías diversas. Los registros administrativos son los que permiten conocer el trabajo de las instituciones públicas dedicadas a la atención de las mujeres frente a las situaciones de violencia ya ocurridas. Luego de un episodio de violencia, es posible recurrir a la policía, a un centro de salud, a un centro de atención de la mujer, una fiscalía, un juzgado. En la medida en que estas instituciones lleven registros de los casos que atienden de un modo sistemático, se construyen registros administrativos que sirven para varios propósitos: administrar la propia carga de trabajo; monitorear y dar seguimiento al flujo de casos; evaluar la atención que brindan; establecer con mayor precisión los recursos humanos, financieros y de infraestructura necesarios para dar una adecuada atención.

Los registros administrativos, por definición, solo pueden capturar

5. Esta recomendación es más específica que la que fuera formulada en el período anterior, cuando el Comité alentó al Estado “a fortalecer su sistema de reunión de datos relativos a todas las formas de violencia contra la mujer” (CEDAW/C/ARG/CO/6).

aquellos casos en los que las personas involucradas han tomado contacto con alguna de las instituciones del Estado. Quedan excluidos todos aquellos casos en los que las niñas, adolescentes y mujeres no buscaron ayuda. Son las encuestas las que permiten conocer la prevalencia de este problema en la sociedad: ¿cuántas mujeres sufren violencia a lo largo de sus vidas? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué nivel educativo han alcanzado estas mujeres? ¿En qué medida han buscado ayuda y, en ese caso, de quién? Los estudios muestran que solo una porción pequeña de mujeres que atraviesa situaciones de violencia en las parejas lo comparte con alguna persona cercana y son menos aún las que plantean alguna vez una denuncia. Por ese motivo, se trata de métodos de recolección de información que deben ser complementarios, como único modo de aproximación susceptible de captar la dimensión, características y formas que toma la violencia.<sup>6</sup> Por último, otra fuente de información son los estudios con investigaciones cualitativas específicas que avanzan en el análisis de la información recolectada tanto en encuestas como en registros administrativos.

A diferencia de muchos países de la región,<sup>7</sup> Argentina no cuenta con encuestas aplicadas a nivel nacional que permitan conocer la incidencia y la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el marco de sus relaciones de pareja. La primera encuesta de ese tipo se aplicó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### *B. Las cifras de la violencia en la Ciudad de Buenos Aires*

La encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2015 permite medir la dimensión del problema de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja a partir de las experiencias de las propias mujeres encuestadas.<sup>8</sup> Al aportar información sobre la prevalencia (cantidad de

6. Alméras y Calderón Magaña, ob. cit.

7. En *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, la Organización Panamericana de Salud (OPS) sistematizó la información e investigaciones sobre la violencia contra la mujer en la región, con el objetivo de ofrecer una mirada regional del fenómeno.

8. Se trata de un estudio cuantitativo, con una metodología probabilística en encuestas domiciliarias, realizadas a mujeres residentes en hogares particulares de 18 y más años. Muestreo aleatorio, polietápico, estratificado por zona (norte, sur, oeste). El tamaño de la

mujeres afectadas) y la incidencia de la violencia (la frecuencia y el número de veces que las mujeres sufren episodios de violencia), brinda datos fundamentales para una mejor comprensión del fenómeno que posibiliten diseñar políticas adecuadas para responder a las necesidades de diversas mujeres, en distintas circunstancias.

La encuesta indagó específicamente sobre la violencia física, sexual y psicológica contra las mujeres en el ámbito doméstico, es decir, por parte de una persona integrante del círculo familiar. En los próximos párrafos se comparten sus principales hallazgos.<sup>9</sup>

Las movilizaciones masivas iniciadas en el 3 de junio de 2015 y que se repitieron un año más tarde se dieron en un contexto de amplio rechazo de conductas de control y sometimiento de las mujeres. Como expresión de la discriminación de género, muchas veces esta forma de violencia es consecuencia del sometimiento a conductas controladoras por parte de los varones del círculo íntimo. La encuesta buscó identificar en qué medida las mujeres expresan su acuerdo con respecto a las conductas de dominación masculina, que responden a fuertes estereotipos de género. Más del 90% de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires rechazan formas abiertas de discriminación y violencia en las relaciones de pareja, como la obligación de la mujer de obedecer a su pareja aun cuando estuviera en desacuerdo o la necesidad de que el hombre de una pareja “demuestre quién es el jefe”. Sin embargo, hay menos nivel de acuerdo con respecto a la posibilidad de que una tercera persona intervenga frente a situaciones de violencia en las relaciones de pareja, cuando esta se produce. Un tercio de las mujeres sos-

muestra es de 1003 casos. Los datos fueron ponderados por edad, estado civil y zona de residencia (error muestral +/- 3,08 con un 95% de confianza). El cuestionario estructurado de 107 preguntas cerradas se aplicó entre el 25 de noviembre de 2014 y el 5 de enero de 2015. En la elaboración y ejecución de la encuesta, realizada bajo la supervisión de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, participaron ELA y la consultora Pensamiento Lateral. El trabajo de ELA (a cargo de Natalia Gherardi, Lucía Martelotte y Maia Krichevsky) consistió en la asistencia técnica, el diseño del cuestionario y el análisis de los resultados. Por su parte, Pensamiento Lateral (bajo la coordinación de Alejandrina Chichizola y Ángeles Calandri) fue la institución responsable de la realización del trabajo de campo y el procesamiento de los datos.

9. Los datos pueden leerse en *Las cifras de la violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires*.

tiene que los problemas familiares deben ser conversados solamente con personas de las familias, y que en caso de maltrato una persona ajena a la familia debe abstenerse de intervenir. Estas respuestas indican un grado importante de reserva frente a la violencia en las parejas, que sigue considerándose un ámbito privado que solo en algunas ocasiones puede habilitar la intervención de terceros.

Los datos señalan que las distintas manifestaciones de la violencia en las relaciones de pareja constituyen un problema extendido en la Ciudad. Más de la mitad de las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires manifiesta haber sufrido violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada.<sup>10</sup> La violencia física por parte de una pareja ha estado presente en la vida de 2 de cada 10 mujeres.<sup>11</sup> Los hechos de violencia física y sexual han afectado a 1 de cada 4 mujeres residentes en la Ciudad.<sup>12</sup> Se trata de fenómenos extendidos que afectan a una importante porción de la población de mujeres de diversas edades y distintos niveles socioeducativos.

Sin duda, hay interrelaciones entre las diversas manifestaciones de la violencia en las relaciones de parejas. El 98% de las mujeres residentes en la ciudad de Buenos Aires que denuncian haber sido sometidas a violencia

10. Entre las conductas de violencia psicológica que se presentan más a menudo se destaca la amenaza de violencia económica (amenazarla con quitarle el apoyo económico) y la violencia emocional vinculada con los hijos e hijas (amenazarla con quitarle a los hijos). Las conductas controladoras (insistía todo el tiempo en saber dónde iba) y la acusación de infidelidad, también son de las formas de violencia psicológica más habituales.

11. Una mujer cada 10 sufrió violencia física severa (golpes de puño o con objetos; patadas, golpizas; intentos de ahorcarla, quemarla o amenazas con armas blancas o de fuego). Para 2 de cada 10 mujeres estos episodios de violencia física sucedían “a menudo”, y en 1 de cada 4 casos “alguna vez”.

12. Dentro del 15% de mujeres que manifestó haber sido víctima de violencia sexual en sus relaciones de pareja a lo largo de su vida, un 11,7% lo fue de violencia sexual moderada (incluye acciones como haber tenido relaciones sexuales sin desearlas, o realizar actos sexuales con los que no estaba de acuerdo o no se sentía cómoda); mientras que un 3,8% afirmó haber sido sometida a conductas de violencia sexual severa, como por ejemplo que un compañero haya empleado la fuerza física para obligarla a tener relaciones sexuales. Las personas que ejercen violencia sexual pertenecen generalmente al entorno cercano de las mujeres: en casi la mitad de los casos se trataba de una pareja o esposo (actual o pasado), seguido por personas conocidas (vecino o amigo) en el 7% de los casos. La violencia sexual perpetrada por una persona desconocida alcanza a menos del 5% de los casos.

física por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida, también declaran haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. La totalidad de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia física por alguna pareja actual o anterior a lo largo de su vida, también declaran haber sido sometidas a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida. A su vez, el 90% de las mujeres que denuncian haber sido sometidas a violencia sexual por alguna pareja actual o anterior durante toda su vida denuncian haber sido sometidas también a violencia psicológica por alguna pareja actual o anterior.

De acuerdo con la información relevada, las mujeres de diversos grupos de edad están igualmente expuestas a la violencia por parte de parejas actuales o pasadas. Asimismo, los datos señalan que no hay diferencias significativas entre las mujeres con diversos niveles socioeducativos en relación con las experiencias de violencia. Tanto en el caso de la violencia psicológica como en el de la violencia física y sexual, las mujeres con educación primaria, secundaria y nivel terciario o universitario (completos o incompletos) están expuestas a la violencia en similar medida.

Es importante leer esto a la luz de los datos de los registros administrativos, donde se verifica que las mujeres que acuden efectivamente a los diversos servicios para requerir atención o asistencia son en su mayoría las que cuentan con nivel de educación secundaria (completa o incompleta) y son, en su mayoría, mujeres jóvenes. Por caso, la Línea Nacional de Atención 144 revela que las personas que se comunicaron para efectuar consultas durante 2015 fueron, en mayor medida, mujeres jóvenes: en el 35% de los casos se trató de mujeres de 19 a 30 años, y en el 29% de los casos, mujeres de 31 a 40 años. El número de mujeres mayores de 40 años que solicitó información a la Línea 144 durante el año 2015 fue mucho menor: el 16% de las mujeres tenía entre 51 a 50 años y el 8% de las mujeres entre 51 y 60 años. Por su parte, el informe del patrocinio jurídico gratuito del Ministerio Público de la Defensa, según datos para el año 2015, señala que aproximadamente la mitad de las mujeres asistidas (47%) cuentan con secundario (completo o incompleto). En menor medida, cuentan con estudios terciarios o universitarios (25%).

Los datos indican que si bien todas las mujeres, de diversos niveles socioeducativos y en distintos momentos a lo largo de su vida atraviesan situaciones de violencia, por diversos motivos las mujeres fuera de la edad

reproductiva y con más bajos niveles de instrucción formal no recurren a los servicios públicos de asistencia, así como tampoco lo hacen las mujeres con nivel educativo universitario o superior. Por lo tanto, es preciso diseñar estrategias nuevas para acercar los servicios a todas las mujeres.

Las mujeres que atraviesan situaciones de violencia en las relaciones de pareja generalmente no comparten esa experiencia con otras personas. Esto es posible porque se trata de situaciones que se producen en la gran mayoría de los casos cuando se encuentran a solas con su agresor (el 70% de los casos los episodios de violencia psicológica y el 90% de los casos de violencia física suceden sin la presencia de otras personas).<sup>13</sup> Sin embargo, los hechos de violencia física se producen en un 20% de los casos en presencia de las hijas e hijos de la mujer, y en un 10% de los casos en presencia de familiares y/o amistades.

Cuando las mujeres buscan ayuda, recurren generalmente a personas de su círculo de confianza: amigas/os, vecinas/os, o madres y padres, parientes. Solo 1 de cada 10 mujeres que indicaron haber vivido situaciones de violencia física, psicológica o sexual a lo largo de sus vidas recurrieron a una institución pública para buscar ayuda. En estos casos, las comisarías son el principal recurso señalado por las mujeres (menos del 5%). Las instituciones del Poder Judicial son poco conocidas para las mujeres encuestadas. Resulta muy preocupante que del escaso número de mujeres que manifiesta haber recurrido a una institución pública en busca de ayuda, solo la mitad (56%) considera que el resultado fue positivo. Entre las mujeres que consideran que la ayuda institucional no fue efectiva, prevalecen las respuestas que indican distintas formas de maltrato o humillación por parte de las instituciones del Estado (13%), o que hicieron referencia a la necesidad de llevar adelante demasiados trámites (12%) o que creen que no tuvo ningún resultado (9%).

Entre los motivos para no buscar ayuda, se encuentra, en primer lugar (32%) la situación en que la mujer consideraba que no era necesario o que la violencia que enfrentaban “no era grave”, seguido por aquellas mujeres que tomaron la decisión de no denunciar basadas en la promesa de que “promesa de que ‘no volvería a pasar’” (25%). Sin embargo, otras motivaciones para

13. Es importante prestar atención a la situación de soledad en la que se registran los episodios de violencia, porque esto tiene un impacto directo en el valor que se otorgue al testimonio de la víctima y los medios de prueba que se puedan aportar.

no denunciar se vinculan con lo que se han caracterizado como obstáculos subjetivos para el acceso a la justicia, es decir, sentimientos de vergüenza (13%), desconfianza (11%) y temor (7%), sumado al desconocimiento sobre los lugares disponibles para brindar asistencia a las víctimas de violencia (13%).

Entre aquellas mujeres que vivieron situaciones de violencia y realizaron una denuncia ante la justicia, la respuesta más habitual (en el 46% de los casos) fue la resolución judicial de prohibición de acercamiento, o prohibición de reintegrarse al hogar (23%). Sin embargo, en el 16% de los casos las mujeres sostienen que esto no fue suficiente para hacer cesar la violencia, o que el agresor no recibió sanción alguna (27% de los casos). Por el contrario, en el 7% de los casos las mujeres refieren que aumentó la violencia luego de la denuncia.

### **III. Erradicar la violencia contra las mujeres: más que un mandato legal**

La encuesta realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires brinda información relevante para el diseño de políticas públicas dedicadas a abordar las diversas manifestaciones de violencia en el ámbito de las relaciones de parejas, actuales o pasadas.

La información que arroja la encuesta aplicada en la Ciudad de Buenos Aires sugiere la necesidad de avanzar en varias direcciones. En primer lugar, impulsando campañas masivas y sostenidas para difundir ampliamente el derecho a una vida libre de violencias así como los mecanismos disponibles para la atención de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres utilizando canales de comunicación capaces de llegar a públicos diversos. Segundo, implementar políticas para la educación integral para la igualdad de género, como estrategia fundamental para comenzar a deconstruir una cultura que permite el sometimiento emocional, físico y sexual de niñas, adolescentes y mujeres. La encuesta sugiere asimismo la relevancia de diseñar e implementar mecanismos para acercar los servicios existentes a las adolescentes y a las mujeres mayores y adultas mayores de todos los niveles socioeducativos, revisando su localización, horarios, estrategias y condiciones de atención.

Los estudios muestran que los innegables progresos en las leyes y formulación de programas de acción dirigidos a las mujeres que viven situa-

ciones de violencia en las parejas no han logrado superar muchos de los problemas que se señalan en forma reiterada desde hace años.<sup>14</sup> Por el contrario, persisten los problemas de coordinación y de superposición de esfuerzos en ocasiones aun dentro de las mismas unidades de gobierno, situación que se ve agravada por las complejidades que agrega la estructura federal del Estado. Estas dificultades reflejan también en cierta medida la debilidad institucional de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (a nivel nacional, provincial o local), que en muchas ocasiones cuentan con insuficientes recursos humanos, técnicos y financieros para hacer frente a la amplitud de sus competencias políticas y obligaciones jurídicas. Por eso, es necesario impulsar un sistema integral de intervención sin fisuras, que brinde coherencia interna a las respuestas sectoriales, integrando las intervenciones del Poder Judicial con las políticas públicas de apoyo para contribuir de un modo efectivo a la garantía de acceso a la justicia. Al mismo tiempo, para que el monitoreo y la evaluación de las intervenciones sea efectiva, se deben implementar mecanismos públicos y accesibles para la producción de información periódica y sistemática.

Son muchos los factores que contribuyen a consolidar las barreras de acceso a la justicia. La falta de políticas sociales de apoyo para abordar los problemas irresueltos de vivienda; la falta de acceso a subsidios económicos, preferencias en planes de empleo y/o capacitación; la falta de políticas de cuidado para personas en situaciones de relativa dependencia (especialmente niños, niñas) que dificultan el ingreso al empleo de sus madres (casi exclusivamente a cargo del cuidado familiar) y por lo tanto limitan el ejercicio de su autonomía económica. Además, la sobrecarga del sistema de salud limita el acceso a servicios de atención psicológica y el bajo grado de conocimiento de instituciones que ofrezcan grupos de ayuda a mujeres víctimas de violencia doméstica son todas dificultades que se suman a un problema complejo que requiere un abordaje integral que atienda sus diversas dimensiones. Finalmente, la falta de servicios suficientes de patrocinio jurídico gratuito, es decir, servicios profesionales de abogadas y abogados con capacitación específica que puedan acompañar y representar a las mujeres a lo largo de los proce-

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

sos judiciales defendiendo sus derechos e intereses, contribuye a generar las condiciones para que después de presentada la denuncia, el proceso judicial muchas veces se abandone o se frustre, sin lograr su objetivo.

Ante la ausencia de estas políticas sociales de contención, seguimiento, acompañamiento y representación, a la expectativa de cambio que se genera con la decisión de formular una denuncia de violencia le sigue en ocasiones la frustración frente a un proceso que no puede continuarse o que no contribuye a la solución del problema que le dio origen.

En todo caso, es indispensable reconocer que la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja, que es aquella que ha generado en mayor medida la respuesta masiva de la sociedad, es reflejo de un continuo de otras manifestaciones de la violencia, que también están contempladas en el marco normativo internacional y nacional. Son otras formas de violencia todavía solapadas, que están menos presentes en el debate público y que, sin embargo, contribuyen a sostener la estructura de discriminación de género que reproduce la violencia más extrema.

Las diversas formas de violencia socavan la autonomía de las mujeres en sus distintas dimensiones: violencias en los procesos reproductivos que impactan en la autonomía física; violencias mediáticas y simbólicas reproducidas en el discurso público, que restringen la autonomía en la toma de decisiones; y violencias en ámbitos sociales, educativos y laborales, que limitan el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres. Abordar estas violencias en su conjunto implica asumir el compromiso de contribuir al cambio cultural indispensable para que la lucha contra la violencia hacia las mujeres sea algo más que un mandato legal y se asuma como un compromiso ético y político con el principio de igualdad.

## **Bibliografía**

- Alméras, Diane y Calderón Magaña, Coral, *Si no se cuenta no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Serie Cuadernos de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.
- Birgin Haydée y Natalia Gherardi (coord.), *La Garantía de Acceso a la Justicia: Aportes Empíricos y Conceptuales*, Fontamara, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *Las cifras de la violencia. Resultados de la primera encuesta de percepción e incidencia*

- sobre violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en la Ciudad de Buenos Aires*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe Anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.
- Gherardi, Natalia, *Otras formas de violencia contra las mujeres a reconocer, nombrar y visibilizar*, División de Asuntos de Género. Serie Asuntos de Género N° 141, CEPAL, Santiago de Chile, 2016, 64 p.
- Gherardi, Natalia, “La Violencia Contra las Mujeres en la Región”, en *Si no se Cuenta, no Cuenta: Información sobre la Violencia Contra las Mujeres*, coord. Alméras y Carlderón Magaña, Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 2012, pp. 157-171.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), “Estudio a Fondo sobre Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer. Informe del Secretario General,” A/61/50 y Corr.1., 6 jul. 2006.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia Contra las Mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis Comparativo de Datos Poblacionales de 12 países* (Washington, DC: OPS, 2014).



# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general  
3 de agosto de 2015  
Español  
Original: inglés

## Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

### Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia

#### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y ámbito . . . . .	3
II. Cuestiones generales y recomendaciones sobre el acceso de la mujer a la justicia . . . . .	6
A. Justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos y rendición de cuentas de los sistemas de justicia . . . . .	6
B. Leyes, procedimientos y prácticas discriminatorias . . . . .	12
C. Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema de justicia y la importancia del fomento de la capacidad . . . . .	14
D. La educación y la concienciación sobre los efectos de los estereotipos . . . . .	15
E. Asistencia jurídica y defensa pública . . . . .	17
F. Recursos . . . . .	18
III. Recomendaciones para esferas específicas del derecho . . . . .	18
A. Derecho constitucional . . . . .	19
B. Derecho civil . . . . .	19
C. Derecho de familia . . . . .	20
D. Derecho penal . . . . .	20
E. Derecho administrativo, social y laboral . . . . .	23
IV. Recomendaciones respecto de mecanismos específicos . . . . .	24
A. Sistemas de justicia y cuasi judiciales especializados, y sistemas de justicia internacionales y regionales . . . . .	24



B.	Procesos alternativos de solución de controversias .....	25
C.	Instituciones de derechos humanos y oficinas de defensores del pueblo nacionales ...	26
D.	Sistemas de justicia plurales .....	26
V.	Retiro de reservas a la Convención .....	28
VI.	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención .....	28

## I. Introducción y ámbito

1. El derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es un elemento fundamental del estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura, la lucha contra la impunidad y la corrupción, y la participación en pie de igualdad de la mujer en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley. El derecho de acceso a la justicia es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A los fines de la presente recomendación general, todas las referencias a la “mujer” debe entenderse que incluyen a las mujeres y las niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa.
2. En la presente recomendación general, el Comité examina las obligaciones de los Estados partes para asegurar que las mujeres tengan acceso a la justicia. Esas obligaciones abarcan la protección de los derechos de la mujer contra todas las formas de discriminación a fines de empoderarlas como individuos y titulares de derechos. El acceso efectivo a la justicia optimiza el potencial de emancipación y de transformación del derecho.
3. En la práctica, el Comité ha observado una serie de obstáculos y restricciones que impiden a la mujer realizar su derecho de acceso a la justicia en pie de igualdad, incluida una falta de protección jurisdiccional efectiva de los Estados partes en relación con todas las dimensiones del acceso a la justicia. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, debido a factores como los estereotipos de género, las leyes discriminatorias, los procedimientos interseccionales o compuestos de discriminación y las prácticas y los requisitos en materia probatoria, y al hecho de que no ha asegurado sistemáticamente que los mecanismos judiciales son física, económica, social y culturalmente accesibles a todas las mujeres. Todos estos obstáculos constituyen violaciones persistentes de los derechos humanos de las mujeres.
4. El ámbito de esta recomendación general incluye los procedimientos y la calidad de la justicia para las mujeres a todos los niveles de los sistemas de justicia, incluidos los mecanismos especializados y cuasi judiciales. Los mecanismos cuasi judiciales comprenden todas las acciones de los órganos o dependencias administrativas públicas, similares a los que realiza la judicatura, que tienen efectos jurídicos y pueden afectar a los derechos, deberes y prerrogativas jurídicos.
5. El ámbito del derecho de acceso a la justicia incluye también los sistemas de justicia plural. El término “sistemas de justicia plural” se refiere a la coexistencia, dentro de un Estado parte, de las leyes estatales, los reglamentos, los procedimientos y las decisiones, por una parte, y las leyes y prácticas comunitarias, religiosas, consuetudinarias o indígenas, por la otra. Por lo tanto, los sistemas de justicia plural incluyen múltiples fuentes de derecho, ya sea oficiales u oficiosas —estatales, no estatales y mixtas— que pueden encontrar las mujeres cuando procuran ejercer su derecho de acceso a la justicia. Los sistemas de justicia comunitarios, religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios —que en la presente recomendación se denominan sistemas de justicia tradicional— pueden ser oficialmente reconocidos

por el Estado, funcionar con aquiescencia del Estado con o sin una situación jurídica explícita, o funcionar fuera del marco regulatorio del Estado.

6. Los tratados y declaraciones internacionales y regionales de derechos humanos y la mayoría de las constituciones nacionales contienen garantías relativas a la igualdad de sexo y/o género ante la ley y una obligación de asegurar que todos saquen provecho de la protección de la ley en condiciones de igualdad<sup>1</sup>. El artículo 15 de la Convención dispone que hombres y mujeres deben gozar de igualdad ante la ley y deben beneficiarse de igual protección de la ley. El artículo 2 estipula que los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, incluso mediante el establecimiento de tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas que garanticen la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. El contenido y ámbito de esa disposición se detallan en la recomendación general Núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención. El artículo 3 de la Convención menciona la necesidad de contar con medidas apropiadas para asegurar que la mujer pueda ejercer y disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con los hombres.

7. La discriminación puede estar dirigida contra las mujeres sobre la base de su sexo y género. El género se refiere a las identidades, los atributos y las funciones de las mujeres y los hombres construidos socialmente y el significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que se reproducen constantemente en los sistemas de justicia y sus instituciones. En virtud del párrafo a) del artículo 5 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de exponer y eliminar los obstáculos sociales y culturales subyacentes, incluidos los estereotipos de género, que impiden a las mujeres el ejercicio y la defensa de sus derechos e impiden su acceso a recursos efectivos.

8. La discriminación contra la mujer, sobre la base de los estereotipos de género, la estigmatización, las normas culturales dañinas y patriarcales y la violencia basada en el género, que afectan particularmente a las mujeres, tienen efectos adversos sobre la capacidad de éstas para obtener acceso a la justicia en pie de igualdad con los hombres. Además, la discriminación contra la mujer se ve agravada por factores interseccionales que afectan a algunas mujeres en diferente grado o de diferente forma que a los hombres y otras mujeres. Las causas de la discriminación interseccional o compuesta pueden incluir la etnia y la raza, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil y/o maternal, la localización urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, la propiedad de los bienes y el hecho de ser mujeres lesbianas, bisexuales, intersexuales. Estos factores interseccionales dificultan a las mujeres pertenecientes a esos grupos el acceso a la justicia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 2 2) y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el plano regional, el Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos contienen disposiciones pertinentes.

<sup>2</sup> Véase el párrafo 18 de la recomendación general núm. 28.

9. Otros factores que entorpecen el acceso de las mujeres a la justicia incluyen: el analfabetismo, la trata de mujeres, los conflictos armados, la búsqueda de asilo, los desplazamientos internos, la apatridia, las migraciones, las mujeres que encabezan hogares, la viudez, las que viven con el VIH/SIDA, la privación de libertad, la penalización de la prostitución, el alejamiento geográfico y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos. Cabe destacar que los defensores y las organizaciones de derechos humanos suelen ser atacados por la labor que realizan y se debe proteger su propio derecho de acceso a la justicia.

10. El Comité ha documentado muchos ejemplos de los efectos negativos de las formas interseccionales de discriminación sobre el acceso a la justicia, incluidos los recursos ineficaces, para grupos específicos de mujeres. Las mujeres que pertenecen a esos grupos suelen no denunciar la violación de sus derechos a las autoridades por temor a ser humilladas, estigmatizadas, arrestadas, deportadas, torturadas o sometidas a otras formas de violencia contra ellas, incluso por los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. El Comité ha observado también que, cuando las mujeres de esos subgrupos plantean reclamaciones, las autoridades con frecuencia no actúan con la debida diligencia para investigar, enjuiciar y castigar a los perpetradores y/o aplicar medidas correctivas<sup>3</sup>.

11. Además de las que figuran en los artículos 2 c), 3, 5 a) y 15 de la Convención, los Estados partes tienen otras obligaciones basadas en los tratados para asegurar que todas las mujeres tengan acceso a la educación y la información sobre sus derechos y sobre los recursos disponibles, y sobre cómo acceder a ellos, y a sistemas competentes y sensibles a las cuestiones de género para resolver las controversias, así como acceso en igualdad de condiciones a recursos eficaces y oportunos<sup>4</sup>.

12. Las opiniones y recomendaciones del Comité sobre las medidas necesarias para superar los obstáculos con que tropiezan las mujeres cuando tratan de obtener acceso a la justicia se basan en la experiencia adquirida durante la consideración de los informes de los Estados partes, sus análisis de comunicaciones individuales y su realización de encuestas con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención. Además, se hace referencia a la labor sobre el acceso a la justicia que realizan otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de mujeres de base comunitaria y las investigaciones académicas.

---

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones finales sobre las Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1-5, párr. 25 (d)), Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/5-6, párrs. 40 y 41), Fiji (CEDAW/C/FJI/CO/4, párrs. 24 y 25), Kirguistán (A/54/38/Rev.1, part one, párrs. 127 y 128), la República de Corea (CEDAW/C/KOR/CO/6, párrs. 19 y 20, y CEDAW/C/KOR/CO/7, párr. 23 d)) y Uganda (CEDAW/C/UGA/CO/7, párrs. 43 y 44).

<sup>4</sup> Véase, en particular, las recomendaciones generales Nos. 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 y 30.

## **II. Cuestiones generales y recomendaciones sobre el acceso de la mujer a la justicia**

### **A. Justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos y rendición de cuentas de los sistemas de justicia**

13. El Comité ha observado que la concentración de los tribunales y los órganos cuasi judiciales en las principales ciudades, su falta de disponibilidad en regiones rurales y remotas, el tiempo y el dinero necesarios para acceder a ellos, la complejidad de los procedimientos, las barreras físicas para las mujeres con discapacidad, la falta de acceso a un asesoramiento letrado de calidad, competente en cuestiones de género, incluida la asistencia jurídica, así como las deficiencias que se suelen observar en la calidad de los sistemas de justicia (por ejemplo, decisiones o sentencias que no tienen en cuenta el género debido a una falta de entrenamiento, demoras y la longitud excesiva de los procedimientos, la corrupción, etc.), son todos factores que impiden a la mujer el acceso a la justicia.

14. Hay seis componentes esenciales y relacionados entre sí —justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuenta de los sistemas de justicia y suministro de recursos a las víctimas— que son necesarios para asegurar el acceso a la justicia. Si bien es cierto que las diferencias en las condiciones jurídicas, sociales, culturales, políticas y económicas prevaecientes exigirán una aplicación diferenciada de estas características en cada Estado parte, los elementos básicos del criterio son su aplicación universal e inmediata. Por consiguiente:

a) La justiciabilidad requiere el acceso irrestricto de la mujer a la justicia así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos en virtud de la Convención como derechos jurídicos;

b) La disponibilidad exige el establecimiento de tribunales y otros órganos cuasi judiciales o de otro tipo en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, y su mantenimiento y financiación;

c) La accesibilidad requiere que los sistemas de justicia, tanto oficiales como cuasi judiciales, sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres, y sean adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres, incluidas las que hacen frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación;

d) La buena calidad de los sistemas de justicia requiere que todos los componentes del sistema se ajusten a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad<sup>5</sup> y provean, de manera oportuna, recursos apropiados y efectivos que se ejecuten y den lugar a una resolución sostenible de la controversia que tengan en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres. Requiere también que los sistemas de justicia se enmarquen en un contexto, sean dinámicos, de participación, abiertos a las medidas innovadoras prácticas, sensibles a las cuestiones de género y tengan en cuenta las crecientes demandas de justicia que plantean las mujeres;

---

<sup>5</sup> Véanse los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, hechos suyos por la Asamblea General en su resolución 40/32.

e) La aplicación de recursos requiere que los sistemas de justicia ofrezcan a las mujeres una protección viable y una reparación significativa de cualquier daño que puedan haber sufrido (véase el artículo 2 de la Convención); y

f) La rendición de cuentas de los sistemas de justicia se garantiza mediante la vigilancia de su funcionamiento para garantizar que funcionen conforme a los principios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, y aplicación de recursos. La rendición de cuentas de los sistemas de justicia se refiere también a la vigilancia de las acciones de los profesionales que actúan en ellos y su responsabilidad jurídica en caso de que violen la ley.

**15. Respeto de la justiciabilidad, el Comité recomienda que los Estados parte:**

**a) Aseguren que los derechos y las protecciones jurídicas correlativas se reconozcan y estén incorporados en la ley, mejorando la sensibilidad del sistema de justicia a las cuestiones de género;**

**b) Mejoren el acceso irrestricto de la mujer a los sistemas de justicia y de esta forma las empoderen para lograr la igualdad *de jure* y *de facto*;**

**c) Aseguren que los profesionales de los sistemas de justicia tramiten los casos teniendo en cuenta las cuestiones de género;**

**d) Aseguren la independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad de la judicatura y la lucha contra la impunidad;**

**e) Aborden la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer en cuanto al acceso a la justicia;**

**f) Confronten y eliminen obstáculos a la participación de las mujeres como profesionales en todos los órganos y a todos los niveles de los sistemas de justicia y cuasi judiciales y los proveedores de servicios relacionados con la justicia. Tomen medidas, incluso medidas especiales de carácter temporal, para garantizar que las mujeres estén igualmente representadas en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley, como los magistrados, jueces, fiscales, defensores públicos, abogados, administradores, mediadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios judiciales y de la justicia penal y especialistas, así como en otras capacidades profesionales;**

**g) Revisen las normas sobre carga de la prueba para asegurar la igualdad entre las partes, en todos los campos en que las relaciones de poder priven a las mujeres de la oportunidad de un tratamiento equitativo de su caso por la judicatura;**

**h) Cooperen con la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria para desarrollar mecanismos sostenibles que apoyen el acceso de la mujer a la justicia y alienten a las organizaciones no gubernamentales y a las entidades de la sociedad civil a tomar parte en litigios sobre derechos de las mujeres; e**

**i) Aseguren que los defensores de los derechos humanos de las mujeres tengan acceso a la justicia y reciban protección contra hostigamientos, amenazas, represalias y violencia.**

16. Respecto de la disponibilidad de sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

a) Aseguren la creación, el mantenimiento y el desarrollo de cortes, tribunales y otras entidades, según se necesiten, que garanticen el derecho de la mujer de acceder a la justicia sin discriminación en todo el territorio del Estado parte, incluidas las zonas remotas, rurales y aisladas considerando la posibilidad de establecer tribunales móviles, especialmente para atender a mujeres que viven en esas zonas y utilizar de manera creativa modernas soluciones de información y tecnología cuando resulte posible;

b) En casos de violencia contra la mujer, aseguren el acceso a los centros de crisis, la asistencia financiera, los refugios, las líneas de emergencia y los servicios médicos, psicosociales y de orientación;

c) Aseguren que las normas en vigor permiten a grupos y organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en un caso determinado planteen peticiones y participen en las actuaciones; y

d) Establezcan un mecanismo de supervisión a cargo de inspectores independientes para asegurar el funcionamiento apropiado del sistema de justicia y considerar cualquiera caso de discriminación contra la mujer cometido por profesionales del sistema judicial.

17. En cuanto a la accesibilidad de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

a) Eliminen los obstáculos económicos al acceso a la justicia proporcionando asistencia jurídica y asegurando que los honorarios de emisión y presentación de documentos, así como los costos de los tribunales se reduzcan para las mujeres de bajos ingresos y se eliminen para las mujeres que viven en la pobreza;

b) Eliminen los obstáculos lingüísticos proporcionando servicios independientes de interpretación y traducción profesional cuando sea necesario, y proporcionen asistencia individualizada para mujeres analfabetas a fin de garantizar la plena comprensión de los procesos judiciales y cuasi judiciales;

c) Desarrollen actividades de divulgación específicas y distribuyan, por ejemplo, mediante dependencias o mostradores dedicados a las mujeres información sobre los mecanismo judiciales, los procedimientos y los recursos disponibles, en diversos formatos, y también en los idiomas comunitarios, por ejemplo mediante dependencias específicas o mostradores para mujeres. Esas actividades información deben ser apropiadas para todos los grupos minoritarios y étnicos de la población y deben estar diseñados en estrecha cooperación con mujeres de esos grupos y, especialmente, organizaciones de mujeres y otras organizaciones pertinentes;

d) Garanticen el acceso a la Internet y otras tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar el acceso de la mujer a los sistemas de justicia a todos los niveles, y presten atención al desarrollo de una infraestructura interna, incluidas las videoconferencias, para facilitar la celebración de audiencias y compartir, reunir y apoyar datos e información entre los interesados directos;

e) Aseguren que el entorno físico y la localización de las instituciones judiciales y cuasi judiciales y otros servicios sean acogedores, seguros y accesibles a todas las mujeres, considerando la posibilidad de crear dependencias de género como componentes de las instituciones judiciales y prestando especial atención a sufragar el costo del transporte hasta las instituciones judiciales y cuasi judiciales y las que prestan otros servicios a las mujeres que no cuentan con medios suficientes;

f) Establezcan centros de acceso a la justicia, como “centros de atención integral”, que incluyan una gama de servicios jurídicos y sociales, a fin de reducir el número de pasos que deben realizar las mujeres para obtener acceso a la justicia. Esos centros deben proporcionar asesoramiento jurídico y asistencia, iniciar el procedimiento judicial y coordinar los servicios de apoyo para las mujeres en todas las esferas, como la violencia contra la mujer, las cuestiones de familia, la salud, la seguridad social, el empleo, la propiedad y la inmigración. Esos centros deben ser accesibles para todas las mujeres, incluidas las que viven en la pobreza y/o en zonas rurales y remotas; y

g) Presten especial atención al acceso a los sistemas de justicia para las mujeres con discapacidad.

18. En cuanto a la buena calidad de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

a) Aseguren que los sistemas de justicia sean de buena calidad y se ajusten a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad, así como a la jurisprudencia internacional;

b) Adopten indicadores para medir el acceso de la mujer a la justicia<sup>6</sup>;

c) Aseguren un enfoque y un marco innovadores y de transformación de la justicia, que incluya cuando sea necesario la inversión en amplias reformas institucionales;

d) Proporcionen, con arreglo a un calendario oportuno, recursos apropiados y eficaces que se apliquen y que den lugar a una solución sostenible de las controversias que tenga en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres;

e) Apliquen mecanismos que garanticen que las normas probatorias, investigaciones y otros procedimientos probatorios jurídicos y cuasi judiciales sean imparciales y no estén influenciados por prejuicios o estereotipos de género;

f) Cuando sea necesario para proteger la privacidad, seguridad y otros derechos humanos de las mujeres, garanticen que, de conformidad con los principios de un juicio justo, los procedimientos jurídicos se puedan realizar de manera privada en todo o en parte, o se pueda prestar testimonio desde lugares remotos o mediante equipo de telecomunicaciones, de tal modo que sólo las partes interesadas tengan acceso a su contenido. También debe permitirse el

---

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, Indicadores de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer véase E/CN.3/2009/13), y los Indicadores de los progresos para medir la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada el 21 de mayo de 2013.

uso de seudónimos u otras medidas para proteger sus identidades durante todas las etapas del proceso judicial. Los Estados partes deben garantizar la posibilidad de tomar medidas para proteger la privacidad y la imagen de las víctimas, prohibiendo la captura y transmisión de imágenes, en casos en que ello pueda violar la dignidad, la condición emocional y la seguridad de niñas y mujeres; y

g) Protejan a las mujeres querellantes, testigos, demandadas y reclusas contra amenazas, hostigamiento y otras clases de daños durante y después de las actuaciones judiciales y proporcionen los presupuestos, recursos, orientaciones y vigilancia, así como los marcos legislativos necesarios para garantizar que las medidas de protección funcionen de manera efectiva<sup>7</sup>.

19. Respecto del suministro de recursos, el Comité recomienda que los Estados partes:

a) Establezcan y hagan cumplir recursos jurídicos apropiados y oportunos para la discriminación contra la mujer y aseguren que éstas tengan acceso a todos los recursos judiciales y no judiciales disponibles;

b) Aseguren que los recursos sean adecuados, efectivos, atribuidos con prontitud, holísticos y proporcionales a la gravedad del daño sufrido. Los recursos deben incluir, según corresponda, la restitución (reintegración); la indemnización (ya sea que se proporcione en forma de dinero, bienes o servicios); y la rehabilitación (atención médica y psicológica y otros servicios sociales)<sup>8</sup>. Los recursos relativos a los daños civiles y las sanciones penales no son mutuamente excluyentes;

c) Tomen plenamente en cuenta las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas de las mujeres al evaluar los daños y determinar la indemnización apropiada por el daño, en todos los procedimientos civiles, penales, administrativos o de otro tipo;

d) Creen fondos específicos para las mujeres a fin de asegurar que reciban una reparación adecuada en situaciones en que los individuos o entidades responsables de violar sus derechos humanos no puedan o no quieran proporcionar esa reparación;

e) En casos de violencia sexual en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos, dispongan reformas institucionales, deroguen las leyes discriminatorias y promulguen legislación que proporcione sanciones adecuadas de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y determinen las medidas de reparación con la estrecha colaboración

---

<sup>7</sup> Debe utilizarse la Orientación internacional y mejores prácticas sobre la protección de las víctimas y sus familias contra la intimidación, las represalias y la nueva victimización. Véase, por ejemplo, el artículo 56 del *Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica*.

<sup>8</sup> Véase el párrafo 32 de la recomendación general núm. 28, que indica que “esos recursos deberían incluir diferentes formas de reparación, como la indemnización monetaria, la restitución, la rehabilitación y la reintegración; medidas de satisfacción, como las disculpas públicas, los memoriales públicos y las garantías de no repetición; cambios en las leyes y prácticas pertinentes y el enjuiciamiento los autores de violaciones de los derechos humanos de la mujer”.

de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil a fin de ayudar a superar la discriminación que ya existía antes del conflicto<sup>9</sup>;

f) Aseguren que, cuando las violaciones de los derechos humanos se produzcan durante el conflicto o en contextos posteriores al conflicto, los recursos no judiciales, como las disculpas públicas, los monumentos públicos recordatorios y las garantías de que no se habrán de repetir, mediante la acción de comisiones de la verdad, la justicia y la reconciliación no se utilicen como sustitutos de las investigaciones y el enjuiciamiento de los perpetradores; rechacen las amnistías por las violaciones de los derechos humanos basadas en el género, como la violencia sexual contra la mujer y rechacen la prescripción respecto de los enjuiciamientos de esas violaciones de los derechos humanos (véase la recomendación general Núm. 30 sobre las mujeres en situaciones de prevención de conflictos, de conflicto y posteriores al conflicto);

g) Proporcionen recursos efectivos y oportunos y aseguren que se ajusten a los diferentes tipos de violaciones que sufren las mujeres, así como reparaciones adecuadas; y garanticen la participación de las mujeres en el diseño de los programas de reparaciones, como se señala en la recomendación general Núm. 30<sup>10</sup>.

20. En cuanto a la rendición de cuenta de los sistemas de justicia, el Comité recomienda que los Estados partes:

a) Desarrollen mecanismos eficaces e independientes para observar y supervisar el acceso de la mujer a la justicia a fin de garantizar que los sistemas judiciales se ajustan a los principios de justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad y eficacia de los recursos, incluidos la revisión o auditoría periódicas de la autonomía, la eficiencia y la transparencia de los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos que toman decisiones que afectan a los derechos de la mujer;

b) Aseguren que los casos de prácticas y actos discriminatorios identificados por profesionales de la justicia sean efectivamente resueltos aplicando medidas disciplinarias y de otro tipo;

c) Creen una entidad específica para recibir quejas, peticiones y sugerencias sobre todo el personal que apoya el trabajo de los sistemas judiciales, incluidos los trabajadores sociales, de la salud y del bienestar así como expertos técnicos;

d) Los datos deben incluir, aunque no con carácter exhaustivo:

i) El número y la distribución geográfica de los órganos judiciales y cuasi judiciales;

ii) El número de hombres y mujeres que trabajan en órganos e instituciones judiciales y cuasi judiciales a todos los niveles;

iii) El número y la distribución geográfica de los abogados, hombres y mujeres, incluidos los que proporcionan asistencia jurídica;

<sup>9</sup> Véase la Declaración de Nairobi sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer un recurso y obtener reparación (2007).

<sup>10</sup> Véase también A/HRC/14/22.

- iv) **La naturaleza y el número de casos y denuncias registrados en los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;**
- v) **La naturaleza y el número de casos que tratan los sistemas oficiales y oficiosos de justicia; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;**
- vi) **La naturaleza y el número de casos en que se requiere asistencia jurídica y del defensor público, aceptadas y prestadas; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;**
- vii) **La longitud de los procedimientos y sus resultados; esos datos deben estar desglosados por sexo del querellante;**
- e) **Realicen y faciliten estudios cualitativos y análisis de cuestiones de género críticas de todos los sistemas de justicia, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas acerca de todos los sistemas de justicia, para destacar las prácticas, los procedimientos y la jurisprudencia que promueven o limitan el pleno acceso de la mujer a la justicia;**
- f) **Apliquen sistemáticamente las conclusiones de esos análisis a fin de determinar prioridades y elaborar políticas, leyes y procedimientos para garantizar que todos los componentes del sistema judicial tienen en cuenta las cuestiones de género, son fáciles de utilizar y están sujetos a la rendición de cuentas.**

## **B. Leyes, procedimientos y prácticas discriminatorias**

21. Con frecuencia, los Estados partes tienen disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, procedimientos, jurisprudencia y prácticas basadas en normas y estereotipos tradicionales en cuanto al género que, por lo tanto, son discriminatorias y niegan a la mujer el disfrute pleno de sus derechos en virtud de la Convención. El Comité, por su parte, permanentemente hace llamamientos a los Estados partes en sus observaciones finales para que realicen un examen de su marco legislativo y enmienden y/o deroguen las disposiciones que discriminan contra la mujer. Esto está en consonancia con el artículo 2 de la Convención que consagra la obligación de los Estados partes de adoptar medidas jurídicas apropiadas y otras medidas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer por parte de autoridades públicas y agentes no estatales como individuos así como organizaciones o empresas.

22. Las mujeres, no obstante, hacen frente a muchas dificultades para obtener acceso a la justicia como resultado de la discriminación directa e indirecta, según la definición del párrafo 16 de la recomendación general Núm. 28 sobre las obligaciones básicas de los Estados partes en virtud del artículo 2 de la Convención. Esa desigualdad no sólo es aparente en el contenido discriminatorio y/o las consecuencias discriminatorias de las leyes, los reglamentos, los procedimientos, la jurisprudencia y las prácticas, sino también en la falta de capacidad y conocimientos de las instituciones judiciales y cuasi judiciales para tratar adecuadamente de las violaciones de los derechos humanos de la mujer. En su recomendación general Núm. 28, el Comité, por lo tanto, señala que las instituciones judiciales deben

aplicar el principio de la igualdad sustantiva o *de facto* consagrada en la Convención y deben interpretar las leyes, incluidas las leyes nacionales, religiosas y consuetudinarias, de conformidad con esa obligación. El artículo 15 de la Convención abarca las obligaciones de los Estados partes de asegurar que las mujeres disfruten de una igualdad sustantiva con los hombres en todas las esferas de la ley.

23. Muchas de las observaciones finales y opiniones del Comité en virtud del Protocolo Facultativo, sin embargo, demuestran que las normas probatorias y de procedimiento discriminatorias y una falta de diligencia debida en la prevención, investigación, enjuiciamiento, castigo y provisión de recursos por violaciones de los derechos de la mujer dan por resultado el desacato de las obligaciones de asegurar que la mujer tenga igualdad de acceso a la justicia.

24. Se debe prestar especial atención a las niñas (incluidas las niñas y las adolescentes, cuando corresponda) porque tropiezan con obstáculos específicos para acceder a la justicia. Con frecuencia carecen de la capacidad social o jurídica para adoptar decisiones importantes sobre sus vidas en las esferas relacionadas con la educación, la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Pueden verse obligadas a contraer matrimonio o ser sometidas a otras prácticas perjudiciales o a diversas formas de violencia.

25. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

**a) Garanticen que el principio de igualdad ante la ley tenga efecto mediante la adopción de medidas para abolir todas las leyes, procedimientos, reglamentaciones, jurisprudencia y prácticas existentes que discriminen directa o indirectamente contra la mujer, especialmente en cuanto a su acceso a la justicia, y supriman los obstáculos discriminatorios al acceso a la justicia, entre otros:**

- i) La obligación y/o la necesidad de que las mujeres tengan que pedir permiso a sus familias o comunidades antes de iniciar acciones judiciales;**
- ii) La estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos por participar activamente en el sistema de justicia;**
- iii) Las normas de corroboración que discriminan contra las mujeres como testigos, querellantes y demandadas exigiendo que cumplan con una carga de la prueba superior a la de los hombres a fin de establecer un delito o solicitar un recurso;**
- iv) Los procedimientos que excluyen o atribuyen un valor inferior al testimonio de las mujeres;**
- v) La falta de medidas para asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres durante la preparación y la tramitación del caso, y con posterioridad a este;**
- vi) La gestión inadecuada del caso y de la reunión de pruebas en las causas presentadas por mujeres que dan por resultado fallas sistemáticas en la investigación del caso;**
- vii) Los obstáculos con los que se tropieza en la reunión de elementos probatorios relacionados con las violaciones de los derechos de las mujeres**

que se producen en línea y por el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones y las nuevas redes sociales;

b) Aseguren que las niñas cuentan con mecanismos independientes, seguros, eficaces, accesibles y que en sus denuncias y mecanismos de presentación de informes tienen en cuenta la situación de los niños. Esos mecanismos deben establecerse de conformidad con normas internacionales, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño; y velar también porque esos mecanismos estén integrados por funcionarios debidamente capacitados y eficaces, en una forma que tenga en cuenta las cuestiones de género, de conformidad con la observación general Núm. 14 del Comité de los Derechos del Niño de modo que el interés superior de las niñas involucradas sea una consideración primordial;

c) Tomen medidas para evitar la marginalización de las niñas debido a conflictos y falta de poder en el seno de sus familias con la consiguiente falta de apoyo para sus derechos y deroguen las normas y prácticas que requieren autorización parental o conyugal para el acceso a los servicios como educación y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, así como el acceso a servicios jurídicos y los sistemas de justicia;

d) Protejan a las mujeres y las niñas contra interpretaciones de textos religiosos y normas tradicionales que establecen obstáculos a su acceso a la justicia dando lugar a que se discrimine contra ellas.

### **C. Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema de justicia y la importancia del fomento de la capacidad**

26. Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de gran alcance para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Pueden impedir el acceso a la justicia en todas las esferas de la ley y pueden afectar particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a las que no se ajustan a esos estereotipos. El establecimiento de estereotipos afecta también a la credibilidad de las declaraciones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, como partes y como testigos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad. En todas las esferas de la ley, los estereotipos comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes.

27. Los jueces, magistrados y árbitros no son los únicos agentes del sistema de justicia que aplican, refuerzan y perpetúan los estereotipos. Los fiscales, los encargados de hacer cumplir la ley y otros agentes suelen permitir que los estereotipos influyan en las investigaciones y los juicios, especialmente en casos de violencia basados en el género, y dejar que los estereotipos socaven las denuncias de

las víctimas y los supervivientes y, al mismo tiempo, apoyan las defensas presentadas por el supuesto perpetrador. Por consiguiente, los estereotipos están presentes en todas las fases de la investigación y del juicio, y por último influyen en la sentencia.

28. Las mujeres tienen que poder confiar en un sistema judicial libre de mitos y estereotipos y en una judicatura cuya imparcialidad no se vea comprometida por esos supuestos sesgados. La eliminación de los estereotipos judiciales en los sistemas de justicia es una medida esencial para asegurar la igualdad y la justicia para las víctimas y los supervivientes.

29. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Tomen medidas, incluidas las de concienciación y fomento de la capacidad de todos los agentes de los sistemas de justicia y de los estudiantes de derecho, para eliminar los estereotipos de género e incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos del sistema de justicia;**

b) **Incluyan a otros profesionales, en particular los profesionales de la salud y los trabajadores sociales, que cumplen una función importante en los casos de violencia contra las mujeres y en cuestiones de familia, en estos programas de concienciación y fomento de la capacidad;**

c) **Aseguren que los programas de fomento de la capacidad traten, en particular:**

i) **La cuestión de la credibilidad y la ponderación dada a las opiniones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, en su calidad de partes y testigos;**

ii) **Las normas inflexibles que suelen elaborar los jueces y fiscales acerca de lo que consideran un comportamiento apropiado de las mujeres;**

d) **Consideren la promoción de un diálogo sobre los efectos negativos de los estereotipos y los sesgos de género en el sistema judicial y la necesidad de mejorar los resultados de la justicia para las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia;**

e) **Aumenten la comprensión de los efectos negativos de los estereotipos y los sesgos de género y alienten el fomento relacionado con la fijación de estereotipos y sesgos de género en los sistemas de justicia, especialmente en los casos de violencia basados en el género; y**

f) **Apliquen medidas de fomento de la capacidad para jueces, fiscales, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con los derechos humanos, incluida la Convención y la jurisprudencia establecida por el Comité, y sobre la aplicación de leyes que prohíban la discriminación contra la mujer.**

#### **D. La educación y la concienciación sobre los efectos de los estereotipos**

30. Cuando se imparte educación desde una perspectiva de género y se aumenta la comprensión que tiene el público a través de la sociedad civil, los medios de información y las tecnologías de la información y las comunicaciones son esenciales

para superar las múltiples formas de discriminación y fijación de estereotipos que tienen efectos sobre el acceso a la justicia y para asegurar la eficacia y la eficiencia de la justicia para todas las mujeres.

31. El párrafo a) del artículo 5 de la Convención dispone que los Estados partes tomen todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos. En su recomendación general 28, el Comité destacó que todas las disposiciones de la Convención deben considerarse conjuntamente a fin de asegurar que se condenen y supriman todas las formas de discriminación basadas en el género<sup>11</sup>.

## **1. La educación desde una perspectiva de género**

32. Las mujeres que no tienen conciencia de sus derechos humanos no están en condiciones de exigir su cumplimiento. El Comité ha observado, especialmente durante el examen de los informes periódicos de los Estados partes, que con frecuencia no se garantiza a las mujeres la igualdad de acceso a la educación, la información y los programas de conocimientos básicos de derecho. Además, lo que saben los hombres sobre los derechos humanos de las mujeres también es indispensable para garantizar la igualdad y la no discriminación, en particular para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia.

33. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

**a) Desarrollen experiencia en materia de género, incluso aumentando el número de asesores en cuestiones de género, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y los medios de difusión;**

**b) Difundan materiales en formatos múltiples para informar a las mujeres sobre sus derechos humanos y la disponibilidad de mecanismos para acceder a la justicia y les informen de sus posibilidades de conseguir apoyo, asistencia jurídica y servicios sociales para interactuar con los sistemas de justicia;**

**c) Integren, en los planes de estudios a todos los niveles educativos, programas educacionales sobre los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros, incluidos los programas de conocimientos jurídicos, que hagan hincapié en la función esencial del acceso de la mujer a la justicia y la función de los hombres y los niños como proponentes interesados directos.**

## **2. Concienciación por conducto de la sociedad civil, los medios de difusión y las tecnologías de la información y las comunicaciones**

34. La sociedad civil, los medios de difusión y las tecnologías de la información y las comunicaciones cumplen una importante función reafirmando y reproduciendo los estereotipos de género así como ayudando a superarlos.

---

<sup>11</sup> En el párrafo 7 se dispone que el artículo 2 de la Convención debe leerse junto con los artículos 3, 4, 5 y 24 y a la luz de la definición de discriminación contenida en el artículo 1.

35. El Comité recomienda que los Estados partes:

a) Destaquen la función que pueden desempeñar los medios de información y las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desmantelamiento de los estereotipos culturales sobre las mujeres en relación con su acceso a la justicia, prestando particular atención a repudiar los estereotipos culturales relativos a la discriminación y la violencia basados en el género, incluida la violencia doméstica, la violación y otras formas de violencia sexual;

b) Elaboren y apliquen medidas para sensibilizar a los medios de difusión y la población, en estrecha colaboración con las comunidades y organizaciones de la sociedad civil, acerca del derecho de la mujer de acceder a la justicia. Esas medidas deben ser pluridimensionales y estar dirigidas a niñas y mujeres, niños y hombres y deben tener en cuenta la importancia y el potencial de la tecnología de la información y las comunicaciones para transformar los estereotipos culturales y sociales;

c) Apoyen y hagan participar a los medios de difusión y a la población que trabaja en tecnologías de la información y las comunicaciones en un diálogo público permanente sobre los derechos humanos de la mujer en general y dentro del contexto de acceso a la justicia en particular; y

d) Tomen medidas para promover una cultura y un entorno social en el que las solicitudes de justicia presentadas por mujeres sean consideradas legítimas y aceptables, en lugar de una causa adicional de discriminación y/o estigmatización.

## **E. Asistencia jurídica y defensa pública**

36. Un elemento crucial para garantizar que los sistemas de justicia sean económicamente accesibles a las mujeres es el suministro de asistencia jurídica gratuita o de bajo costo, asesoramiento y representación en procesos judiciales y cuasi judiciales en todas las esferas del derecho.

37. El Comité recomienda que los Estados partes:

a) Institucionalicen sistemas de asistencia jurídica y defensa pública que sean accesibles, sostenibles y respondan a las necesidades de las mujeres; y aseguren que esos servicios se prestan de manera oportuna, continua y efectiva en todas las etapas de los procedimientos judiciales o cuasi judiciales, incluidos los mecanismos de solución de controversias alternativos y los procesos de justicia restaurativa, y aseguren el acceso sin impedimentos de la asistencia jurídica y los proveedores de defensa pública a toda la información pertinente y otra información, incluidas las declaraciones de los testigos;

b) Aseguren que los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública sean competentes, sensibles a las cuestiones de género, respetuosos de la confidencialidad y que tengan el tiempo suficiente para defender a sus clientes;

c) Realicen programas de información y promoción de los conocimientos para las mujeres sobre la existencia de proveedores de asistencia jurídica y defensa pública y las condiciones para obtenerlas, utilizando de

manera efectiva la tecnología de la información y las comunicaciones para facilitar esos programas;

d) **Desarrollen asociaciones con proveedores no gubernamentales competentes de asistencia jurídica y/o asistentes jurídicos para ofrecer a las mujeres información y asistencia cuando actúan en procesos judiciales o cuasi judiciales y sistemas de justicia tradicional; y**

e) **En casos de conflictos familiares o cuando las mujeres carecen de acceso en pie de igualdad al ingreso familiar, los proveedores de asistencia jurídica y defensa pública deben basar sus pruebas del ingreso familiar en el ingreso real o en los bienes de que disponen las mujeres<sup>12</sup>.**

## **F. Recursos**

38. Un conjunto de recursos humanos sumamente calificados, en combinación con recursos técnicos y financieros adecuados, es esencial para garantizar la justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, rendición de cuentas de los sistemas de justicia y suministro de recursos para las víctimas.

39. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Proporcionen asistencia técnica y presupuestaria adecuada y asignen recursos humanos altamente calificados a todas las partes de los sistemas de justicia, incluidos los órganos judiciales, cuasi judiciales y administrativos especializados, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo; y**

b) **Cuando los recursos nacionales sean limitados, soliciten apoyo de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, asegurando al mismo tiempo que, a mediano y largo plazo, el Estado asignará recursos a los sistemas de justicia para garantizar su sostenibilidad.**

## **III. Recomendaciones para esferas específicas del derecho**

40. Dada la diversidad de los arreglos y las instituciones en todas partes del mundo, algunos elementos incluidos en una esfera del derecho en un país pueden ser tratados en otras partes en otro país. Por ejemplo, la definición de discriminación puede encontrarse o no en la constitución, los mandamientos de protección pueden figurar dentro del derecho de familia y/o el derecho penal; las cuestiones de asilo y refugio pueden tratarse en los tribunales administrativos o en órganos cuasi judiciales. Se pide a los Estados partes que consideren los párrafos siguientes en este contexto.

---

<sup>12</sup> Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal; Directriz 1 f): “si los medios de vida se calculan sobre la base de los ingresos del hogar de una familia, y los miembros de la familia están en conflicto entre sí o no tienen un acceso equitativo a los ingresos familiares, solamente el ingreso de la persona que solicite la asistencia judicial se utilice para la aplicación de la prueba de medios”.

## A. Derecho constitucional

41. El Comité observa que, en la práctica, los Estados que han adoptado garantías constitucionales en relación con la equidad sustantiva entre hombres y mujeres y han incorporado el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Convención, en sus ordenamientos jurídicos nacionales están mejor equipados para garantizar la igualdad de género en el acceso a la justicia. En virtud de los artículos 2 a) y 15 de la Convención, los Estados partes deben consagrar el principio de la igualdad de hombres y mujeres en sus constituciones nacionales o en otros cuerpos legislativos apropiados, incluso mediante el establecimiento de tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, y deben adoptar medidas para garantizar la realización de este principio en todas las esferas de la vida pública y privada, así como en todos los ámbitos del derecho.

42. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Proporcionen protección constitucional explícita para la igualdad sustantiva y la no discriminación en las esferas pública y privada y en todos los ámbitos del derecho, reforzando de ese modo el principio de igualdad ante la ley y facilitando el acceso de las mujeres a la justicia;**

b) **Incorporen plenamente el derecho internacional de los derechos humanos en sus marcos constitucionales cuando las disposiciones del derecho internacional no se apliquen directamente, a fin de garantizar de forma eficaz el acceso de las mujeres a la justicia; y**

c) **Creen las estructuras necesarias para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de mecanismos de supervisión y revisión judicial encargados de supervisar la aplicación de todos los derechos fundamentales, incluido el derecho a la igualdad sustantiva entre los géneros.**

## B. Derecho civil

43. En algunas comunidades, las mujeres no pueden acceder a los sistemas de justicia sin la asistencia de un familiar del sexo masculino y las normas sociales perjudican su capacidad para ejercer la autonomía fuera del hogar. El artículo 15 de la Convención dispone que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley y que los Estados partes deben reconocer a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. Los procedimientos y recursos del derecho civil a los que las mujeres deben tener acceso incluyen los que figuran en las esferas de los contratos, el empleo en el sector privado, las lesiones personales, la protección del consumidor, la herencia, la tierra y los derechos de propiedad.

44. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Eliminen todos los obstáculos basados en el género que impiden el acceso a los procedimientos del derecho civil, como el requisito de que las mujeres obtengan permiso de las autoridades judiciales o administrativas o de miembros de la familia antes de iniciar acciones judiciales, u que las mujeres obtengan documentos relativos a la identidad o el título de propiedad;**

b) **Apliquen las disposiciones establecidas en el párrafo 3) del artículo 15 de la Convención, a todos los contratos y otros instrumentos privados de cualquier clase con efecto jurídico, que tengan por objeto restringir la capacidad jurídica de la mujer, se considerará nulo y sin valor; y**

c) **Adopten medidas positivas para garantizar la libertad de la mujer de concertar contratos u otros acuerdos jurídicos privados.**

### **C. Derecho de familia**

45. La desigualdad en la familia subyace en todos los demás aspectos de la discriminación contra la mujer y se justifica a menudo en nombre de la ideología, la tradición o la cultura. El Comité ha destacado repetidas veces la necesidad de que el derecho de familia y los mecanismos para aplicarlo se ajusten al principio de equidad consagrado en los artículos 2, 15 y 16 de la Convención<sup>13</sup>.

46. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Adopten códigos de familia o leyes relativas a la condición personal en forma escrita que establezcan la igualdad entre los cónyuges o integrantes de la pareja con independencia de la comunidad a la que pertenezcan o de su identidad religiosa o étnica, de conformidad con la Convención y las recomendaciones generales del Comité<sup>13</sup>;**

b) **Consideren la posibilidad de crear, en el mismo marco institucional mecanismos judiciales o cuasi judiciales sobre la familia que tengan en cuenta la perspectiva de género y que se ocupen de cuestiones como los arreglos de restitución de bienes, el derecho a la tierra, la herencia, la disolución del matrimonio y la custodia de los hijos dentro del mismo marco institucional; y**

c) **Aseguren que en los entornos en que no haya un código familiar unificado y existan múltiples sistemas de derecho de familia, como los sistemas civil, indígena, religioso o consuetudinario, las leyes sobre la condición jurídica de las personas dispongan la elección individual en cuanto al derecho de familia aplicable en cualquier etapa de la relación. Los tribunales estatales deben revisar las decisiones de todos los otros órganos a ese respecto.**

### **D. Derecho penal**

47. El derecho penal es particularmente importante para garantizar que la mujer puede ejercer sus derechos humanos, incluido su derecho de acceso a la justicia, sobre la base de la igualdad. Los Estados partes están obligados, en virtud de los artículos 2 y 15 de la Convención, a asegurar que las mujeres cuenten con la protección y los recursos ofrecidos por el derecho penal y que no estén expuestas a discriminación en el contexto de esos mecanismos, ya sea como víctimas o perpetradoras de actos delictivos. Algunos códigos y leyes penales y/o códigos de procedimiento penales discriminan contra la mujer: a) tipificando como delitos formas de comportamiento que no son delitos ni son punibles con el mismo rigor que si fueran realizados por hombres, b) tipificando como delitos comportamientos

---

<sup>13</sup> Véase, en particular, la recomendación general núm. 29 sobre el artículo 16 de la Convención (consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones de familia y su disolución).

que sólo pueden ser realizados por mujeres, como el aborto, c) evitando penalizar o actuar con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionada o únicamente a las mujeres, y d) encarcelando a mujeres por delitos leves y/o incapacidad para pagar la fianza por dichos delitos.

48. El Comité ha destacado también el hecho de que la mujer sufre discriminación en casos penales debido a lo siguiente: a) falta de alternativas a la detención no privativas de la libertad que tengan en cuenta la perspectiva de género, b) imposibilidad de satisfacer necesidades específicas de las mujeres detenidas, y c) falta de mecanismos de examen independientes, de supervisión y que tengan en cuenta la perspectiva de género<sup>14</sup>. La victimización secundaria de la mujer por el sistema de justicia penal tiene efectos sobre su acceso a la justicia, debido a su alto grado de vulnerabilidad al abuso mental y físico y a las amenazas durante el arresto, la interrogación y la detención.

49. Las mujeres también resultan desproporcionadamente penalizadas debido a su situación o condición, por ejemplo las mujeres que practican la prostitución, las mujeres migrantes acusadas de adulterio, las lesbianas, las bisexuales, las personas intersexuales y las mujeres que se someten a abortos o las mujeres que pertenecen a otros grupos que hacen frente a discriminación.

50. El Comité observa que muchos países tienen una escasez crítica de policías entrenados y personal jurídico y forense capacitado para cumplir los requisitos de las investigaciones penales.

51. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

**a) Ejerzan la debida diligencia para prevenir, investigar, castigar y ofrecer reparación por todos los delitos cometidos contra mujeres, ya sea perpetrados por agentes estatales o no estatales;**

**b) Garanticen que la prescripción se ajusta a los intereses de las víctimas;**

**c) Tomen medidas eficaces para proteger a las mujeres contra la victimización secundaria en su interacción con las fuerzas del orden y las autoridades judiciales y consideren la posibilidad de establecer dependencias especializadas en cuestiones de género dentro de las fuerzas del orden y los sistemas penales y de enjuiciamiento;**

**d) Tomen medidas apropiadas para crear un entorno de apoyo que aliente a las mujeres a reclamar sus derechos, denunciar delitos cometidos contra ellas y participar activamente en los procesos de la justicia penal; y tomen medidas para prevenir las represalias contra las mujeres que recurren al sistema de justicia. Deben tratar de establecer un sistema de consultas con grupos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil para elaborar leyes, políticas y programas en esta esfera;**

**e) Tomen medidas, incluida la promulgación de legislación, para proteger a la mujer contra delitos leves y delitos cibernéticos;**

<sup>14</sup> Comunicación núm. 23/2009, *Abramova c. Belarús*, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011; véase también y Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y medidas no privativas de la libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 65/229.

f) Se abstengan de condicionar el suministro de apoyo y asistencia a las mujeres, incluso concediéndoles permisos de residencia, a la cooperación con las autoridades judiciales en casos de trata de personas y delincuencia organizada<sup>15</sup>;

g) Utilicen un criterio confidencial y con una perspectiva de género para evitar la estigmatización durante todas las actuaciones judiciales, incluida la victimización secundaria en casos de violencia, durante el interrogatorio, la reunión de pruebas y otros procedimientos relacionados con la investigación;

h) Revisen las normas sobre pruebas y su aplicación específicamente en casos de violencia contra la mujer. Se deben adoptar medidas, teniendo debidamente en cuenta los derechos a un juicio justo de las víctimas y los defensores en los procedimientos penales, para asegurar que no se restrinjan excesivamente los requisitos probatorios, y que no sean excesivamente inflexibles o estén influenciados por estereotipos de género;

i) Mejoren la respuesta de su justicia penal a la violencia en el hogar, lo que se puede hacer mediante el registro de las llamadas de emergencia, tomando pruebas fotográficas de la destrucción de bienes así como señales de violencia; y los informes de los médicos o trabajadores sociales, que pueden demostrar cómo la violencia, aun cuando se cometa sin testigos, tiene efectos materiales sobre el bienestar físico, mental y social de las víctimas;

j) Adopten medidas para garantizar que las mujeres no se vean sometidas a demoras indebidas en sus solicitudes de protección y que todos los casos de discriminación basada en el género comprendidos en el derecho penal, incluida la violencia, sean tramitados de manera oportuna e imparcial;

k) Elaboren protocolos para la policía y los proveedores de servicios de salud relativos a la reunión y conservación de las pruebas forenses en casos de violencia contra la mujer; y capaciten a un número suficiente de funcionarios forenses, de policía y jurídicos para investigar de manera competente los actos delictivos;

l) Eliminen la tipificación como delito discriminatoria y revisen y supervisen todos los procedimientos judiciales para garantizar que no discriminen directa o indirectamente contra la mujer; despenalicen formas de comportamiento que no son delictivas o punibles con tanta severidad cuando son realizadas por hombres; despenalicen formas de comportamiento que pueden ser realizadas sólo por mujeres, como el aborto; y/o actúen con la debida diligencia para prevenir y proporcionar recursos por delitos que afectan desproporcionada o exclusivamente a las mujeres, ya sea que esos actos fueron perpetrados por agentes estatales o no estatales;

m) Vigilen de cerca los procedimientos de sentencia y eliminen cualquier discriminación contra la mujer en las sanciones prescritas para delitos particulares, graves o leves, y cuando se determine la posibilidad de aplicar la libertad bajo fianza o la liberación temprana de la detención;

---

<sup>15</sup> Véanse los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.10.XIV.1).

n) **Aseguren que haya mecanismos vigentes para vigilar lugares de detención; presten especial atención a la situación de las mujeres reclusas; y apliquen normas y orientaciones internacionales sobre el tratamiento de las mujeres detenidas<sup>16</sup>;**

o) **Mantengan datos y estadísticas precisos acerca del número de mujeres en cada lugar de detención, las razones y la duración de su detención, el tiempo que llevan detenidas, si están embarazadas o acompañadas de un lactante o niño, su acceso a servicios jurídicos, de salud y sociales, si pueden recurrir, y lo hacen, a procesos de revisión del caso que tengan disponibles, las alternativas a la privación de la libertad y las posibilidades de capacitación; y**

p) **Usen la detención preventiva como último recurso y por el período más corto posible, y eviten la detención preventiva y posterior al juicio, por delitos leves, y por la falta de medios para pagar el derecho de fianza en esos casos.**

## **E. Derecho administrativo, social y laboral**

52. De conformidad con los artículos 2 y 15 de la Convención, debe garantizarse a las mujeres, en pie de igualdad, la disponibilidad y el acceso a mecanismos y recursos judiciales y cuasi judiciales en virtud del derecho administrativo, social y laboral. Las esferas que suelen quedar comprendidas en el ámbito de las leyes administrativas, sociales y laborales y que son de particular importancia para las mujeres son, entre otras: a) servicios de salud, b) derecho a la seguridad social, c) relaciones laborales, incluida la igualdad de remuneración, d) igualdad de oportunidades de ser contratada y ascendida, e) igualdad de remuneración para funcionarios públicos, f) vivienda y zonificación de las tierras, g) donaciones, subsidios y becas, h) fondos de indemnización, i) política y gobernanza de los recursos de la Internet, así como j) migración y asilo<sup>17</sup>.

53. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Aseguren la disponibilidad de exámenes independientes de conformidad con las normas internacionales para todas las decisiones de los órganos administrativos;**

b) **Aseguren que toda decisión de rechazar una demanda sea razonable y que el denunciante pueda apelar a un órgano competente, y suspender la aplicación de cualquier decisión administrativa anterior a la espera de un nuevo examen por un tribunal judicial. Esto es de particular importancia en los casos de asilo y las leyes de migración, en que los solicitantes pueden ser deportados antes de tener la oportunidad de que se escuchen sus casos; y**

<sup>16</sup> Véanse las Reglas de Bangkok y también las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños que son Víctimas y Testigos de Delitos, adoptadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/20.

<sup>17</sup> Véase la recomendación general núm. 32 del Comité sobre las dimensiones relacionadas con el género de la condición de refugiadas, solicitantes de asilo, nacionalidad y apatridia de las mujeres.

c) **Utilicen la detención administrativa sólo con carácter de excepción, como un último recurso y por un período limitado, cuando sea necesario y razonable en el caso de que se trate, proporcional a un fin legítimo y de conformidad con el derecho nacional y las normas internacionales. Aseguren que se han tomado todas las medidas apropiadas, incluida la asistencia jurídica efectiva y que se cuenta con procedimientos para que las mujeres puedan impugnar la legalidad de su detención. Garanticen el examen periódico de esos casos de detención en presencia de la detenida, y aseguren que las condiciones de la detención administrativa se ajustan a las normas internacionales pertinentes para proteger los derechos de las mujeres privadas de su libertad.**

#### **IV. Recomendaciones respecto de mecanismos específicos**

##### **A. Sistemas de justicia y cuasi judiciales especializados, y sistemas de justicia internacionales y regionales**

54. Hay otros mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados, incluidos los tribunales laborales<sup>18, 19</sup>, las reclamaciones de tierras, los tribunales electorales y militares, las inspecciones generales y los órganos administrativos<sup>20</sup> que también tienen obligaciones respecto del cumplimiento de las normas internacionales de independencia, imparcialidad y eficiencia y las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, incluidos los artículos 2, 5 a) y 15 de la Convención.

55. Las situaciones de transición y posteriores conflictos pueden resultar en un aumento de los problemas para las mujeres que procuran afirmar su derecho al acceso a la justicia. En su recomendación general 30, el Comité destacó las obligaciones específicas de los Estados partes en relación con el acceso de la mujer a la justicia en esas situaciones.

56. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

**a) Tomen todas las medidas apropiadas para garantizar que se disponga de todos los mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados, y que estén a disposición de las mujeres, y que ejerzan su mandato con arreglo a los mismos requisitos que los tribunales ordinarios;**

**b) Proporcionen un examen y seguimiento independientes de las decisiones de los mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados;**

---

<sup>18</sup> Según el país de que se trate, los diversos campos están comprendidos en los sistemas de justicia generales o especializados.

<sup>19</sup> Con respecto al acceso de la mujer a la justicia, los convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo incluyen el Convenio relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989 (núm. 169) y el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189).

<sup>20</sup> Véase el proyecto de principios que rigen la administración de justicia en los tribunales militares (E/CN.4/2006/58).

c) **Establezcan programas, políticas y estrategias para facilitar y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de la mujer a esos mecanismos judiciales y cuasi judiciales especializados a todos los niveles;**

d) **Apliquen las recomendaciones sobre el acceso de la mujer a la justicia en situaciones de transición y posteriores a conflictos que figuran en el párrafo 81 de la recomendación general 30, adoptando un criterio amplio, inclusivo y de participación para los mecanismos de justicia de transición; y**

e) **Aseguren la aplicación nacional de instrumentos internacionales y decisiones de los sistemas de justicia internacionales y regionales relacionados con los derechos de la mujer, y establezcan mecanismos de supervisión para la aplicación del derecho internacional.**

## **B. Procesos alternativos de solución de controversias**

57. Muchas jurisdicciones han adoptado sistemas obligatorios u optativos para la mediación, la conciliación, el arbitraje, las resoluciones de colaboración para la solución de controversias, la facilitación y la negociación basada en los intereses. Esto se aplica, en particular, a las esferas del derecho de familia, la violencia doméstica, la justicia de menores y el derecho laboral. Los procesos alternativos de solución de controversias suelen denominarse de justicia oficiosa vinculados a los litigios judiciales oficiales pero que funcionan fuera de esos procesos. Los procesos alternativos oficiosos de solución de controversias incluyen también a los tribunales indígenas no oficiales, así como a los cargos de jefes basados en la solución alternativa de controversias en que estos últimos y otros líderes comunitarios resuelven las controversias interpersonales, incluidos el divorcio, la custodia de los hijos y las diferencias sobre la tierra. Aunque esos procesos pueden ofrecer mayor flexibilidad y reducir los costos y las demoras para las mujeres que solicitan justicia, pueden también dar lugar a nuevas violaciones de sus derechos y a la impunidad de los perpetradores debido a que estos suelen actuar en base a valores patriarcales, produciendo un efecto negativo sobre el acceso de la mujer a los exámenes judiciales y los recursos.

58. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Informen a las mujeres de su derecho a utilizar procesos de mediación, conciliación, arbitraje y solución de controversias en colaboración;**

b) **Garanticen que los procedimientos alternativos de solución de controversias no restrinjan el acceso de la mujer a otros aspectos judiciales y de otro tipo en todas las esferas del derecho, y no den lugar a nuevas violaciones de sus derechos; y**

c) **Aseguren que los casos de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, bajo ninguna circunstancia se remitan a cualquiera de los procedimientos alternativos de solución de controversias.**

### **C. Instituciones de derechos humanos y oficinas de defensores del pueblo nacionales**

59. El desarrollo de instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo puedan ofrecer otras posibilidades para el acceso de la mujer a la justicia.

60. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

**a) Adopten medidas para:**

**i) Proporcionar recursos adecuados para la creación y el funcionamiento sostenible de instituciones nacionales independientes de derechos humanos, de conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (los Principios de París),**

**ii) Asegurar que la composición y las actividades de esas instituciones tienen en cuenta la perspectiva de género;**

**b) Proporcionen a las instituciones nacionales de derechos humanos un mandato amplio y las facultades para considerar reclamaciones relativas a los derechos humanos de las mujeres;**

**c) Faciliten el acceso de la mujer a procesos de solicitudes individuales en las oficinas de los defensores del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos sobre la base de la igualdad y ofrezcan la posibilidad de que las mujeres presenten reclamaciones relativas a formas múltiples e intersectoriales de discriminación; y**

**d) Proporcionen a las instituciones nacionales de derechos humanos y las oficinas de los defensores del pueblo recursos adecuados y apoyo para que realicen investigaciones.**

### **D. Sistemas de justicia plurales**

61. El Comité observa que las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las decisiones del Estado pueden a veces coexistir dentro de un Estado parte determinado que tiene leyes y prácticas religiosas, consuetudinarias, indígenas o comunitarias. Esto da lugar a la existencia de sistemas extraoficiales de justicia. Hay, por lo tanto, múltiples fuentes de derecho que pueden ser reconocidas oficialmente como parte del orden jurídico nacional o funcionar sin una base jurídica explícita. Los Estados partes tienen obligaciones en virtud de los artículos 2, 5 a) y 15 de la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otras la de asegurar que los derechos de las mujeres sean respetados de manera equitativa y que éstas estén protegidas contra violaciones de sus derechos humanos por todos los componentes de los sistemas extraoficiales en de justicia<sup>21</sup>.

62. La existencia de sistemas extraoficiales de justicia puede por sí misma limitar el acceso de la mujer a la justicia perpetuando y reforzando normas sociales discriminatorias. En muchos contextos, puede haber múltiples formas de obtener acceso a la justicia dentro de un sistema extraoficial, y sin embargo las mujeres no

---

<sup>21</sup> Véase, en particular, la recomendación general núm. 29.

pueden ejercer efectivamente la elección de la jurisdicción. El Comité ha observado que, en algunos Estados partes en que los sistemas de derecho de familia y/o personales basados en las costumbres, la religión o las normas comunitarias coexisten junto con los sistemas civiles de derecho, las mujeres pueden no estar familiarizadas con ambos sistemas ni en condiciones de decidir cuál de esos regímenes se les aplica.

63. El Comité ha observado que existen diversos modelos en virtud de los cuales las prácticas consagradas en los sistemas extraoficiales de justicia se pueden armonizar con la Convención, a fin de reducir al mínimo los conflictos con las leyes y garantizar el acceso de la mujer a la justicia. Incluyen la promulgación de legislación que defina claramente la relación entre los sistemas extrajudiciales de justicia existentes, la creación de mecanismos estatales de revisión y el reconocimiento y la codificación oficiales de los sistemas religiosos, consuetudinarios, indígenas, comunitarios y de otro tipo. Se requerirán actividades de los Estados partes y de agentes no estatales para determinar la forma en que los sistemas extrajudiciales de justicia pueden trabajar juntos para reforzar la protección de los derechos de la mujer<sup>22</sup>.

**64. El Comité recomienda que, en cooperación con entidades no estatales, los Estados partes:**

**a) Tomen medidas inmediatas, incluidos los programas de capacitación y de fomento de la capacidad sobre la Convención y los derechos de la mujer para el personal de los sistemas de justicia, a fin de asegurar que los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios armonicen sus normas, procedimientos y prácticas con los derechos humanos estándar consagrados en la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos;**

**b) Promulguen legislación para regular las relaciones entre los diferentes mecanismos de los sistemas de la justicia plural a fin de reducir posibles conflictos;**

**c) Proporcionen salvaguardias contra las violaciones de los derechos humanos de la mujer permitiendo un examen por tribunales estatales y órganos administrativos de las actividades de todos los componentes de los sistemas de justicia extraoficiales, prestando especial atención a los tribunales de aldea y los tribunales tradicionales;**

**d) Aseguren que las mujeres puedan elegir, con un consentimiento informado, la ley y los tribunales judiciales aplicables en los que preferirían que se tramitaran sus reclamaciones;**

**e) Garanticen la disponibilidad de servicios de asistencia jurídica para las mujeres a fin de que puedan reclamar sus derechos dentro de los diversos sistemas de justicia extraoficiales dirigiéndose al personal local cualificado de apoyo para que les presten asistencia;**

---

<sup>22</sup> Véase Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (Roma, 2013).

f) **Aseguren la participación en pie de igualdad de la mujer en los órganos establecidos para vigilar, evaluar y comunicar las actuaciones de los sistemas extraoficiales de justicia a todos los niveles; y**

g) **Fomenten un diálogo constructivo y formalicen los vínculos entre los sistemas extraoficiales de justicia, incluso mediante la adopción de procedimientos para compartir información entre ellos.**

## V. Retiro de reservas a la Convención

65. Muchos países han hecho reservas respecto de ciertas disposiciones de la Convención:

a) El artículo 2 c), que indica que todos los Estados partes se comprometen a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres y asegurar, mediante tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (artículo 2 c));

b) El artículo 5 a), que indica que los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; (artículo 5 a));

c) El artículo 15, que indica que los Estados partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad, y que reconocerán a la mujer iguales derechos para concertar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales;

d) El artículo 16, que indica que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio y las relaciones de familia.

**66. En vista de la importancia fundamental que reviste el acceso de la mujer a la justicia, el Comité recomienda que los Estados partes retiren sus reservas a la Convención, en particular a los artículos 2, 15 y 16.**

## VI. Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención

67. El Protocolo Facultativo de la Convención establece otro mecanismo jurídico internacional para que las mujeres puedan presentar sus quejas en relación con supuestas violaciones de los derechos establecidos en la Convención y para que el Comité lleve a cabo investigaciones sobre supuestas violaciones graves o sistemáticas de los derechos establecidos en la Convención, reforzando de esa forma el derecho de la mujer de acceder a la justicia. Por medio de sus decisiones sobre comunicaciones individuales, emitidas en virtud del Protocolo Facultativo, el Comité ha producido una jurisprudencia notable en relación con el acceso de la

mujer a la justicia, incluso en relación con la violencia contra las mujeres<sup>23</sup>, las mujeres detenidas<sup>24</sup>, la salud<sup>25</sup> y el empleo<sup>26</sup>.

68. **El Comité recomienda que los Estados partes:**

a) **Ratifiquen el Protocolo Facultativo; y**

b) **Organicen y alienten la creación y difusión de programas educacionales y de divulgación, recursos y actividades en diversos idiomas y formatos para informar a la mujer, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de los procedimientos disponibles para fomentar el acceso de la mujer a la justicia mediante el Protocolo Facultativo.**

---

<sup>23</sup> Véase la comunicación núm. 19/2008, *Kell c. Canadá*, opiniones adoptadas el 28 de febrero de 2012; comunicación núm. 20/2008, *V.K. c. Bulgaria*, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011; comunicación núm. 18/2008, *Vertido c. Filipinas*, opiniones adoptadas el 16 de julio de 2010; comunicación núm. 6/2005, *Yildirim c. Austria*, opiniones adoptadas el 6 de agosto de 2007; comunicación núm. 5/2005, *Goekce c. Austria*, opiniones adoptadas el 6 de agosto de 2007; y comunicación núm. 2/2003, *A.T. c. Hungría*, opiniones adoptadas el 26 de enero de 2005.

<sup>24</sup> Véase la comunicación núm. 23/2009, *Abramova c. Belarús*, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011.

<sup>25</sup> Véase la comunicación núm. 17/2008, *Teixeira c. Brasil*, opiniones adoptadas el 25 de julio de 2011.

<sup>26</sup> Véase la comunicación núm. 28/2010, *R.K.B. c. Turquía*, opiniones adoptadas el 24 de febrero de 2012.



# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general  
26 de julio de 2017  
Español  
Original: inglés

## Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

### Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19

#### Agradecimientos

El Comité reconoce las valiosas contribuciones de las más de 100 organizaciones de la sociedad civil y de mujeres, Estados partes en la Convención, representantes de los círculos académicos, entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas que expresaron sus opiniones y observaciones durante la elaboración de la presente recomendación general. El Comité también agradece la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en el cumplimiento de su mandato y su contribución a la presente recomendación general.

## I. Introducción

1. En su recomendación general núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, adoptada en su 11º período de sesiones<sup>1</sup>, el Comité aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la Convención, incluía la violencia por razón de género, que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que constituía una violación de sus derechos humanos.

<sup>1</sup> Aunque se abordó por primera vez mediante su recomendación general núm. 12 (1989) sobre la violencia contra la mujer, fue en la recomendación general núm. 19 en la que el Comité ofreció un examen detallado y amplio de la violencia contra la mujer y una base para su labor ulterior sobre el tema.



2. Durante más de 25 años, en su práctica, los Estados partes han respaldado la interpretación del Comité. La *opinio juris* y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario. La recomendación general núm. 19 ha sido un catalizador clave de ese proceso<sup>2</sup>.

3. Reconociendo esa evolución y la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>3</sup> y los titulares de mandatos de los

<sup>2</sup> En los decenios transcurridos desde la aprobación de la recomendación general núm. 19, la mayoría de los Estados partes han mejorado sus medidas jurídicas y en materia de políticas para abordar diversas formas de violencia por razón de género contra la mujer. Véase el informe del Secretario General sobre el examen y la evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (E/CN.6/2015/3), párrs. 120 a 139. Además, las pruebas de la práctica de los países que no son partes en la Convención, a saber, los Estados Unidos de América, Palau, la República Islámica del Irán, Somalia, el Sudán y Tonga, incluyen lo siguiente: aprobación de legislación nacional sobre la violencia contra la mujer (Estados Unidos, en 1994; Somalia, en 2012), invitaciones cursadas a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y aceptadas por esta (visitas a los Estados Unidos, en 1998 y 2011; Somalia, en 2011; y el Sudán, en 2015); aceptación de las diversas recomendaciones sobre el fortalecimiento de la protección de la mujer contra la violencia formuladas en el contexto del mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos; y aprobación de las resoluciones fundamentales del Consejo de Derechos Humanos sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, tales como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016. La práctica de los Estados para abordar la violencia por razón de género contra la mujer se refleja también en documentos políticos históricos y tratados regionales aprobados en foros multilaterales, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en 1993; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en 1995, y sus exámenes quinquenales; convenios y planes de acción regionales, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en 1994; el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África, en 2003; y el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, en 2011. Otros instrumentos internacionales pertinentes son la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y la Eliminación de la Violencia contra los Niños en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental; la Estrategia árabe para combatir la violencia contra la mujer, 2011-2030; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre la eliminación y prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas (E/2013/27, cap. I, secc. A). El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y las resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad, así como numerosas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, como la resolución 32/19, de 1 de julio de 2016, contienen disposiciones específicas sobre la violencia por razón de género contra la mujer. La jurisprudencia de los tribunales internacionales, que son un medio auxiliar para la determinación del derecho internacional consuetudinario, también demuestran esa evolución (véase A/71/10, cap. V, secc. C, conclusión 13). Cabe mencionar como ejemplos la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Opuz c. Turquía* (demanda núm. 33401/02), de 9 de junio de 2009, en la que el Tribunal se vio influido por lo que se denominó “la evolución de las normas y principios del derecho internacional” (párr. 164) a través de una serie de materiales internacionales y comparativos sobre la violencia contra la mujer; y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *González y otras (“Campo Algodonero”) c. México*, de 16 de noviembre de 2009.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la observación general núm. 28 (2000) del Comité de Derechos Humanos sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; la observación general núm. 2 (2007) del Comité contra la Tortura sobre la aplicación del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la observación general núm. 22 (2016) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva; y la observación general núm. 3 (2016) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad relativa a las mujeres y las niñas con discapacidad.

procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos<sup>4</sup>, el Comité decidió conmemorar el 25º aniversario de la aprobación de la recomendación general núm. 19 ofreciendo a los Estados partes orientación adicional para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer.

4. El Comité reconoce que los grupos de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales de mujeres, han dado prioridad a la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer; sus actividades han tenido profundas repercusiones sociales y políticas, lo que ha contribuido al reconocimiento de la violencia por razón de género contra la mujer como una violación de los derechos humanos y a la aprobación de leyes y políticas para abordarla.

5. En sus observaciones finales sobre los informes periódicos de los Estados partes en virtud de la Convención<sup>5</sup> y en los procedimientos de seguimiento conexos, las recomendaciones generales y las declaraciones, así como en las opiniones y recomendaciones formuladas en respuesta a las comunicaciones<sup>6</sup> e investigaciones<sup>7</sup> con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención, el Comité condena la violencia por razón de género contra la mujer, en todas sus formas, dondequiera que ocurra. A través de esos mecanismos, el Comité también ha aclarado las normas para eliminar dicha violencia y las obligaciones de los Estados partes a ese respecto.

6. A pesar de esos avances, la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por Estados, organizaciones intergubernamentales o agentes no estatales, particulares y grupos armados entre otros<sup>8</sup>, sigue siendo generalizada en todos los países, con un alto grado de impunidad. Se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes, en diversos ámbitos, del privado

<sup>4</sup> En concreto, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>5</sup> El Comité ha adoptado casi 600 observaciones finales desde la aprobación de la recomendación general núm. 19, la mayoría de las cuales contienen referencias explícitas a la violencia por razón de género contra la mujer.

<sup>6</sup> En concreto, las comunicaciones núm. 2/2003, *A. T. c. Hungría*, dictamen aprobado el 26 de enero de 2005; núm. 4/2004, *A. S. c. Hungría*, dictamen aprobado el 14 de agosto de 2006; núm. 6/2005, *Yildirim (fallecida) c. Austria*, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 5/2005, *Goekce (fallecida) c. Austria*, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2007; núm. 18/2008, *Vertido c. Filipinas*, dictamen aprobado el 16 de julio de 2010; núm. 20/2008, *V. K. c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 23/2009, *Abramova c. Belarús*, dictamen aprobado el 25 de julio de 2011; núm. 19/2008, *Kell c. Canadá*, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2012; núm. 32/2011, *Jallow c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 23 de julio de 2012; núm. 31/2011, *S. V. P. c. Bulgaria*, dictamen aprobado el 12 de octubre de 2012; núm. 34/2011, *R. P. B. c. Filipinas*, dictamen aprobado el 21 de febrero de 2014; núm. 47/2012, *González Carreño c. España*, dictamen adoptado el 16 de julio de 2014; núm. 24/2009, *X. e Y. c. Georgia*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 45/2012, *Belousova c. Kazajstán*, dictamen aprobado el 13 de julio de 2015; núm. 46/2012, *M. W. c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 22 de febrero de 2016; y núm. 58/2013, *L. R. c. la República de Moldova*, dictamen aprobado el 28 de febrero de 2017.

<sup>7</sup> Véase el informe sobre México preparado por el Comité en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y la respuesta del Gobierno de México (puede consultarse en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en)); el informe de la investigación relativa al Canadá ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)); y el resumen de la investigación relativa a Filipinas ([CEDAW/C/OP.8/PHL/1](#)).

<sup>8</sup> Esto incluye todo tipo de grupos armados, como fuerzas rebeldes, bandas y grupos paramilitares.

al público, incluidos entornos tecnológicos<sup>9</sup>, y trasciende las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo.

7. En muchos Estados, la legislación para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer no existe, es insuficiente o se aplica de manera deficiente. La erosión de los marcos jurídicos y normativos que tienen por objeto eliminar la discriminación o la violencia por razón de género, justificadas a menudo en nombre de la tradición, la cultura, la religión o una ideología fundamentalista, y la reducción significativa del gasto público, a menudo como parte de las denominadas “medidas de austeridad” tras las crisis económicas y financieras, contribuyen a debilitar todavía más las respuestas de los Estados. En un contexto de reducción de los espacios democráticos con el consiguiente deterioro del estado de derecho, todos estos factores contribuyen a la persistencia de la violencia por razón de género contra la mujer y conducen a una cultura de impunidad.

## II. Alcance

8. La presente recomendación general complementa y actualiza la orientación formulada a los Estados partes en la recomendación general núm. 19 y debe leerse conjuntamente con ella.

9. El concepto de “violencia contra la mujer”, tal como se define en la recomendación general núm. 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, en la presente recomendación, la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes.

10. El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados. En toda su labor, el Comité ha dejado claro que esa violencia constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, consagrados en la Convención.

11. En la recomendación general núm. 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención se indica que las obligaciones de los Estados son respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer a la no discriminación y al disfrute de la igualdad *de jure* y *de facto*<sup>10</sup>. El alcance de esas obligaciones en relación con la violencia por razón de

---

<sup>9</sup> Véase la resolución 68/181 de la Asamblea General, titulada “Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos”. el informe del Grupo de Trabajo sobre la Banda Ancha y el Género de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, copresidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), titulado “La ciberviolencia contra las mujeres y las niñas: una llamada de atención a nivel internacional”, octubre de 2015; y las conclusiones convenidas del 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (E/2013/27, cap. I, secc. A).

<sup>10</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 9. Otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos también utilizan esa tipología, entre otros el Comité de Derechos

género contra la mujer ocurrida en determinados contextos se aborda en la recomendación general núm. 28 y en otras recomendaciones generales, como la recomendación general núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias; la recomendación general núm. 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos; la recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos; la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2014) relativa a las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta; la recomendación general núm. 32 (2014) sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres; la recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de las mujeres a la justicia; la recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales. En esas recomendaciones figuran más detalles sobre los elementos pertinentes de las recomendaciones generales a las que hace referencia el presente informe.

12. En la recomendación general núm. 28 y la recomendación general núm. 33, el Comité confirmó que la discriminación contra la mujer estaba inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida. El Comité, en su jurisprudencia, ha destacado que esos factores incluyen el origen étnico o la raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asilo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos<sup>11</sup>. En consecuencia, dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>12</sup>.

---

Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada.

<sup>11</sup> Recomendación general núm. 33, párrs. 8 y 9. Otras recomendaciones generales pertinentes con respecto a las formas interrelacionadas de discriminación son la recomendación general núm. 15 (1990) sobre la necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el SIDA, la recomendación general núm. 18 (1991) sobre las mujeres discapacitadas, la recomendación general núm. 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, la recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, la recomendación general núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, la recomendación general núm. 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, la recomendación general núm. 30, la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, la recomendación general núm. 32 y la recomendación general núm. 34. El Comité también ha abordado las formas interrelacionadas de discriminación en sus dictámenes sobre *Jallow c. Bulgaria*, *S. V. P. c. Bulgaria*, *Kell c. el Canadá*, *A. S. contra Hungría*, *R. P. B. c. Filipinas* y *M. W. c. Dinamarca*, entre otros, y en las investigaciones, en particular las relativas a México, de 2005, y el Canadá, de 2015 (véase la nota de pie de página 7, más arriba).

<sup>12</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 18; e informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1), párr. 197.

13. El Comité recuerda el artículo 23 de la Convención, en el que se indica que las disposiciones de la legislación nacional o de tratados internacionales distintos de la Convención que sean más propicios para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres prevalecerán sobre las obligaciones establecidas en la Convención y, en consecuencia, sobre las recomendaciones que figuran en la presente recomendación general. El Comité observa que las medidas de los Estados partes para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer se ven afectadas por las reservas que mantienen con respecto a la Convención. También observa que, como órgano encargado de vigilar la aplicación de los tratados, el Comité podrá evaluar la validez de las reservas formuladas por los Estados partes<sup>13</sup>, y reitera su opinión de que las reservas, especialmente al artículo 2 o al artículo 16<sup>14</sup>, cuyo cumplimiento es especialmente importante en los esfuerzos por eliminar la violencia por razón de género contra la mujer, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención y, por consiguiente, inadmisibles en virtud del artículo 28 2 )<sup>15</sup>.

14. La violencia por razón de género afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida<sup>16</sup> y, en consecuencia, las referencias a las mujeres en este documento incluyen a las niñas. Dicha violencia adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte<sup>17</sup> o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad<sup>18</sup>. La violencia por razón de género contra la mujer se ve afectada y a menudo agravada por factores culturales, económicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociales y ambientales, como se pone de manifiesto, entre otras cosas, en los contextos del desplazamiento, la migración, el aumento de la globalización de las actividades económicas, en particular de las cadenas mundiales de suministro, la industria extractiva y la deslocalización, la militarización, la ocupación extranjera, los conflictos armados, el extremismo violento y el terrorismo. La violencia por razón de género contra la mujer también se ve afectada por las crisis políticas, económicas y sociales, los disturbios, las emergencias humanitarias, los desastres naturales y la destrucción o degradación de los recursos naturales. Las prácticas tradicionales nocivas<sup>19</sup> y los delitos cometidos contra las defensoras de los derechos humanos, las

<sup>13</sup> Comisión de Derecho Internacional, *Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados* (A/65/10/Add.1, cap. IV, secc. F, párr. 3.2)

<sup>14</sup> Declaración del Comité sobre las reservas (A/53/38/Rev.1, parte II, cap. II, secc. A, párr. 12); véase también la recomendación general núm. 29 (2013) sobre las consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución, párrs. 54 y 55. En sus observaciones finales sobre los informes de los Estados partes en virtud de la Convención, el Comité también ha indicado que las reservas a los artículos 2, 7, 9 y 16, así como a las reservas generales, son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención.

<sup>15</sup> Recomendación general núm. 28, párrs. 41 y 42.

<sup>16</sup> Véase la recomendación general núm. 27 y la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>17</sup> Las muertes provocadas por la violencia de género incluyen homicidios intencionales, asesinatos cometidos en nombre del "honor" y suicidios forzados. Véase el informe sobre la investigación relativa a México; y el informe de la investigación relativa al Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); así como las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 y Corr.1); Finlandia (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/Q/7-8); el Iraq (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); México (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namibia (CEDAW/C/NAM/Q/4-5); el Pakistán (CEDAW/C/PAK/CO/4); Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); Turquía (CEDAW/C/TUR/CO/7); y la República Unida de Tanzania (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), entre otros.

<sup>18</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 6, y recomendación general núm. 28, párr. 19.

<sup>19</sup> Recomendación general núm. 31 y observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

políticas<sup>20</sup>, las activistas o las periodistas constituyen también formas de violencia por razón de género contra las mujeres afectadas por tales factores culturales, ideológicos y políticos.

15. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación.

16. La violencia por razón de género contra la mujer puede constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante en determinadas circunstancias, en particular en los casos de violación, violencia doméstica o prácticas tradicionales nocivas<sup>21</sup>. En ciertos casos, algunas formas de violencia por razón de género contra la mujer también pueden constituir delitos internacionales<sup>22</sup>.

17. La Comisión respalda la opinión de otros órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados y de los titulares de mandatos de procedimientos especiales de que, para determinar si los actos de violencia por razón de género contra la mujer constituyen tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>23</sup>, se requiere un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género para comprender el grado de dolor y sufrimiento que experimentan las mujeres<sup>24</sup>, y de que los requisitos de propósito e intención para clasificar los actos como tortura se satisfacen cuando los actos u omisiones están asociados al género o se cometen contra una persona por motivos de sexo<sup>25</sup>.

18. Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin

<sup>20</sup> Véase el resumen temático de la Unión Interparlamentaria titulado “Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias” (octubre de 2016).

<sup>21</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ([A/HRC/31/57](#)); informe del Relator Especial ([A/HRC/7/3](#)), párr. 36; observaciones finales del Comité contra la Tortura sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes en virtud de la Convención contra la Tortura: Burundi ([CAT/C/BDI/CO/1](#)); Guyana ([CAT/C/GUY/CO/1](#)); México ([CAT/C/MEX/CO/4](#)); el Perú ([CAT/C/PER/CO/5-6](#)); Senegal ([CAT/C/SEN/CO/3](#)); Tayikistán ([CAT/C/TJK/CO/2](#)); y el Togo ([CAT/C/TGO/CO/1](#)); Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Eslovaquia ([CCPR/CO/78/SVK](#)); el Japón ([CCPR/C/79/Add.102](#)); y el Perú ([CCPR/CO/70/PER](#)), entre otros.

<sup>22</sup> Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>23</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ([A/HRC/31/57](#)), párr. 11.

<sup>24</sup> Por ejemplo, para comprender que “el grave sufrimiento de la víctima es inherente a la violación, incluso cuando no haya pruebas de lesiones físicas o enfermedades. (...) Las mujeres víctimas de violación también experimentan complejas consecuencias de naturaleza psicológica y social”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Fernández Ortega y otros c. México*; sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 124. Véanse también los informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ([A/HRC/31/57](#), párr. 8; y [A/HRC/7/3](#), párr. 36).

<sup>25</sup> Comité contra la Tortura, comunicación núm. 262/2005, *V. L. c. Suiza*, dictamen aprobado el 20 de noviembre de 2006; informes del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ([A/HRC/31/57](#), párr. 8; y [A/HRC/7/3](#)).

riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante<sup>26</sup>.

19. El Comité considera que la violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se considera un asunto privado, y a la impunidad generalizada a ese respecto.

20. La violencia por razón de género contra la mujer se produce en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados, entre ellos los contextos de la familia, la comunidad, los espacios públicos, el lugar de trabajo, el esparcimiento, la política, el deporte, los servicios de salud y los entornos educativos, y en la redefinición de lo público y lo privado a través de entornos tecnológicos<sup>27</sup>, como las formas contemporáneas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales. En todos esos entornos, la violencia por razón de género contra la mujer puede derivarse de los actos u omisiones de agentes estatales o no estatales, que actúan territorialmente o extraterritorialmente, incluidas las acciones militares extraterritoriales de los Estados, a título individual o como miembros de organizaciones o coaliciones internacionales o intergubernamentales<sup>28</sup>, o las operaciones extraterritoriales de las empresas privadas<sup>29</sup>.

### III. Obligaciones de los Estados partes en relación con la violencia por razón de género contra la mujer

21. La violencia por razón de género contra la mujer constituye una discriminación contra la mujer con arreglo al artículo 1 y, por lo tanto, afecta a todas las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. El artículo 2 establece que la obligación general de los Estados partes consiste en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género contra la mujer. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso. En la recomendación general núm. 19 se indica que, con respecto a la violencia por razón de género contra la mujer, la obligación se compone de dos aspectos de la responsabilidad del Estado por dicha violencia, la resultante de los actos u

<sup>26</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/31/57); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación núm. 22/2009, *L. C. c. el Perú*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011, párr. 8.18; y Comité de Derechos Humanos, comunicaciones núm. 2324/2013, *Mellet c. Irlanda*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 2016, párr. 7.4, y núm. 2425/2014, *Whelan c. Irlanda*, dictamen aprobado el 17 de marzo de 2017.

<sup>27</sup> Véase el informe del Secretario General titulado “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (A/61/122/Add.1 y Corr.1).

<sup>28</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

<sup>29</sup> Por ejemplo, como parte de una fuerza internacional de mantenimiento de la paz. Véase la recomendación general núm. 30, párr. 9.

omisiones del Estado parte o de sus agentes, por un lado, y la de los agentes no estatales, por el otro.

## **A. Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes estatales**

22. En virtud de la Convención y el derecho internacional general, el Estado parte es responsable de los actos u omisiones de sus órganos y agentes que constituyan violencia por razón de género contra la mujer<sup>30</sup>, lo que incluye los actos u omisiones de los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 2 d) de la Convención establece que los Estados partes, sus órganos y agentes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación. Además de garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos no discriminan a la mujer, de conformidad con los artículos 2 c) y g), los Estados partes deben contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible para hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer cometidas por agentes estatales, ya sea en su territorio o extraterritorialmente.

23. Los Estados partes son responsables de prevenir tales actos u omisiones de sus propios órganos y agentes mediante, entre otras, la capacitación y la adopción, aplicación y supervisión de las disposiciones jurídicas, reglamentos administrativos y códigos de conducta, y de la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones legales o disciplinarias adecuadas, así como de la concesión de reparación, en todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular los que constituyan crímenes internacionales, y en caso de incumplimiento, negligencia u omisión por parte de las autoridades públicas<sup>31</sup>. Para ello, deberían tenerse en cuenta la diversidad de las mujeres y los riesgos de las formas interrelacionadas de discriminación.

## **B. Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes no estatales**

24. En virtud del derecho internacional general, así como de los tratados internacionales, los actos u omisiones de un agente privado pueden generar la responsabilidad internacional del Estado en ciertos casos, entre los que se incluyen los siguientes:

### **1. Los actos u omisiones de agentes no estatales atribuibles al Estado**

a) Los actos u omisiones de agentes privados facultados por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público, entre ellos los organismos privados que prestan servicios públicos, como la atención de la salud o la educación, o gestionan el funcionamiento de lugares de detención, se consideran actos atribuibles al propio Estado<sup>32</sup>, al igual que los actos u omisiones de agentes

---

<sup>30</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 4, Comportamiento de los órganos del Estado. Véase también el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, artículo 91.

<sup>31</sup> Véanse la nota de pie de página 6 y la recomendación general núm. 33.

<sup>32</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, artículo 5, Comportamiento de una persona o entidad que ejerce atribuciones del poder público.

privados que actúan siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado<sup>33</sup>, en particular al operar en el extranjero;

## 2. Las obligaciones de diligencia debida por los actos u omisiones de agentes no estatales

b) El artículo 2 e) de la Convención prevé explícitamente que los Estados partes deben comprometerse a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas<sup>34</sup>. Esa obligación, conocida con frecuencia como una obligación de diligencia debida, sienta las bases de la Convención en su conjunto<sup>35</sup> y, en consecuencia, los Estados partes serán considerados responsables en caso de que no adopten todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer<sup>36</sup>, entre otras las medidas tomadas por empresas que operan de manera extraterritorial. En concreto, los Estados partes están obligados a adoptar las medidas necesarias para prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas en el extranjero por empresas que puedan ejercer influencia,<sup>37</sup> ya sea a través de medios reglamentarios o del uso de incentivos, en particular incentivos económicos<sup>38</sup>. En virtud de la obligación de diligencia debida, los Estados partes deben adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer cometida por agentes no estatales, lo que comprende contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar dicha violencia y garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y que cuentan con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con diligencia<sup>39</sup>. El hecho de que un Estado parte no adopte todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra la mujer en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer<sup>40</sup>. Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos.

25. Además, el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos han reconocido las obligaciones directas de los agentes no estatales en determinadas circunstancias, en particular como partes de un conflicto armado. Estas obligaciones incluyen la prohibición de la tortura, que forma parte del derecho internacional consuetudinario y se ha convertido en una norma imperativa (*ius cogens*)<sup>41</sup>.

26. Las obligaciones generales descritas anteriormente abarcan todas las esferas de actuación del Estado, entre ellas los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a nivel federal, nacional, subnacional, local y descentralizado, así como las medidas llevadas a cabo bajo la autoridad gubernamental por servicios gubernamentales

<sup>33</sup> *Ibid.*, artículo 8, Comportamiento bajo la dirección o control del Estado.

<sup>34</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 36.

<sup>35</sup> *Ibid.*, párr. 13.

<sup>36</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 9.

<sup>37</sup> Véanse Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párrs. 43 y 44, y los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 39.

<sup>39</sup> *Goekce (fallecida) c. Austria*, párr. 12.1.2, y *V. K. c. Bulgaria*, párr. 9.4.

<sup>40</sup> Recomendación general núm. 19, párr. 9.

<sup>41</sup> Recomendación general núm. 30.

privatizados. Requieren la formulación de normas jurídicas, incluso en el plano constitucional, y el diseño de políticas públicas, programas, marcos institucionales y mecanismos de supervisión que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, ya sea cometida por agentes estatales o no estatales. También requieren, de conformidad con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención, la adopción y aplicación de medidas para erradicar los prejuicios, los estereotipos y las prácticas que constituyen las causas fundamentales de la violencia por razón de género contra la mujer. En términos generales, y sin perjuicio de las recomendaciones específicas formuladas en la sección siguiente, entre las obligaciones cabe mencionar las siguientes:

#### *Plano legislativo*

a) Según los artículos 2 b), c), e), f) y g) y 5 a), los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes. La Convención establece que las normas existentes en los sistemas de justicia religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios deben armonizarse con sus normas y que todas las leyes que constituyan discriminación contra la mujer, en particular aquellas que causen, promuevan o justifiquen la violencia de género o perpetúen la impunidad por esos actos, deben ser derogadas. Esas normas pueden ser parte del derecho estatutario, consuetudinario, religioso, indígena o del *common law*, del derecho constitucional, civil, de familia, penal o administrativo o del derecho probatorio y procesal, tales como disposiciones basadas en actitudes o prácticas discriminatorias o estereotipadas que permiten la violencia por razón de género contra la mujer o mitigan las condenas en ese contexto;

#### *Plano ejecutivo*

b) Los artículos 2 c), d) y f) y 5 a) establecen que los Estados partes deben adoptar y proporcionar adecuadamente recursos presupuestarios para diversas medidas institucionales, en coordinación con los poderes del Estado pertinentes. Esas medidas incluyen la formulación de políticas públicas concretas, la elaboración y aplicación de mecanismos de vigilancia y la creación o la financiación de los tribunales nacionales competentes. Los Estados partes deben proporcionar servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes<sup>42</sup>. Los Estados partes también deben eliminar las prácticas institucionales y la conducta y el comportamiento de los funcionarios públicos que constituyan violencia de género contra la mujer, o que toleren dicha violencia, y que proporcionen un contexto para la falta de una respuesta o para una respuesta negligente. Esto incluye investigar de manera adecuada y sancionar la ineficiencia, la complicidad y la negligencia por parte de las autoridades públicas responsables del registro, la prevención o la investigación de esa violencia o que prestan servicios a las víctimas y supervivientes. A nivel ejecutivo también deben tomarse medidas adecuadas para modificar o erradicar las costumbres y prácticas que constituyan discriminación

<sup>42</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la recomendación general núm. 33.

contra la mujer, en particular aquellas que justifiquen o promuevan la violencia por razón de género contra la mujer<sup>43</sup>;

*Plano judicial*

c) Según los artículos 2 d) y f) y 5 a), todos los órganos judiciales tienen la obligación de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación o violencia por razón de género contra la mujer y aplicar estrictamente todas las disposiciones penales que sancionan esa violencia, garantizar que todos los procedimientos judiciales en causas relativas a denuncias de violencia por razón de género contra la mujer sean imparciales, justos y no se vean afectados por estereotipos de género o por una interpretación discriminatoria de las disposiciones jurídicas, incluido el derecho internacional<sup>44</sup>. La aplicación de nociones preconcebidas y estereotipadas de lo que constituye violencia por razón de género contra la mujer, de cuáles deberían ser las respuestas de las mujeres a esa violencia y del criterio de valoración de la prueba necesario para fundamentar su existencia pueden afectar a los derechos de la mujer a la igualdad ante la ley y a un juicio imparcial y un recurso efectivo, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 15 de la Convención<sup>45</sup>.

## IV. Recomendaciones

27. Sobre la base de la recomendación general núm. 19 y de la labor del Comité desde su aprobación, el Comité insta a los Estados partes a que refuercen la aplicación de sus obligaciones en relación con la violencia por razón de género contra la mujer, ya sea dentro de su territorio o extraterritorialmente. El Comité reitera su llamamiento a los Estados partes para que ratifiquen el Protocolo Facultativo de la Convención y examinen todas las reservas restantes a la Convención con miras a retirarlas.

28. El Comité también recomienda que los Estados partes adopten las siguientes medidas en las esferas de la prevención, la protección, el enjuiciamiento y el castigo, la reparación, la recopilación y supervisión de los datos y la cooperación internacional a fin de acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer. Todas las medidas deberían aplicarse con un enfoque centrado en la víctima o superviviente, reconociendo a las mujeres como titulares de derechos y promoviendo su capacidad para actuar y su autonomía, en particular la evolución de la capacidad de las niñas, desde la infancia hasta la adolescencia. Además, las medidas deberían concebirse y aplicarse con la participación de la mujer, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación.

### A. Medidas legislativas generales

29. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas legislativas:

a) Velar por que todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer en todas las esferas que constituyan una violación de su integridad

<sup>43</sup> Véanse la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>44</sup> *Vertido c. Filipinas*, párr. 8.9 b); *R. P. B. c. Filipinas*, párr. 8.3; y recomendación general núm. 33, párrs. 18 e), 26 y 29.

<sup>45</sup> Véase la recomendación general núm. 33.

física, sexual o psicológica se tipifiquen como delito e introducir, sin demora, o reforzar, sanciones legales proporcionales a la gravedad del delito, así como recursos civiles<sup>46</sup>;

b) Velar por que todos los sistemas jurídicos, en particular los sistemas jurídicos plurales, protejan a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y velar por que tengan acceso a la justicia y a una reparación efectiva, de conformidad con las orientaciones que ofrece la recomendación general núm. 33;

c) Derogar, en particular en las leyes consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, consagran, alientan, facilitan, justifican o toleran toda forma de violencia por razón de género<sup>47</sup>. En particular, se recomienda derogar lo siguiente:

- i) Las disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer, incluido el matrimonio infantil<sup>48</sup> o forzado y otras prácticas tradicionales nocivas, las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado y las disposiciones que penalicen el aborto<sup>49</sup>, la condición de lesbiana, bisexual o transgénero y a las mujeres que ejercen la prostitución y el adulterio, o cualquier otra disposición penal que afecte a las mujeres de manera desproporcionada, en particular aquellas que conlleven la aplicación discriminatoria de la pena capital a las mujeres<sup>50</sup>;
- ii) Las normas probatorias y procedimientos discriminatorios, a saber, los procedimientos que permitan la privación de la libertad de la mujer para protegerla de la violencia, las prácticas centradas en la “virginidad” y las defensas jurídicas o factores atenuantes basados en la cultura, la religión o el privilegio masculino, como la defensa del denominado “honor”, las disculpas tradicionales, el indulto por parte de los familiares de las víctimas y supervivientes o el matrimonio posterior de la víctima o superviviente de una agresión sexual con el autor, los procedimientos que conlleven las penas más duras, incluidas lapidaciones, flagelaciones y muerte, reservadas a menudo a las mujeres, y las prácticas judiciales que hagan caso omiso de una historia de violencia por razón de género en detrimento de las acusadas<sup>51</sup>;

<sup>46</sup> Véase la nota de pie de página 5.

<sup>47</sup> De conformidad con las orientaciones previstas en la recomendación general núm. 33.

<sup>48</sup> Véanse el resumen de la investigación relativa a Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); la comunicación núm. 22/2009, *T. P. F. c. el Perú*, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011; y la observación general núm. 22 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>49</sup> El Comité recuerda las resoluciones 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186 y 71/187 de la Asamblea General, en las que la Asamblea exhortó a todos los Estados que todavía mantenían la pena de muerte a que estableciesen una moratoria de las ejecuciones con miras a abolirla.

<sup>50</sup> Artículo 16 2) de la Convención; y recomendación general núm. 31 y observación general núm. 18, adoptadas de manera conjunta, párr. 42 y párr. 55 f), sobre las condiciones en que se permite el matrimonio a una edad más temprana que los 18 años en circunstancias excepcionales.

<sup>51</sup> Véanse, entre otras, las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: Afganistán (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordania (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua Nueva Guinea (CEDAW/C/PNG/CO/3); y Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4); y el informe de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/35/23).

- iii) Todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, como las leyes de tutela que privan a las mujeres de su capacidad jurídica o limitan la posibilidad de las mujeres con discapacidad de declarar ante un tribunal, la práctica de la denominada “custodia precautoria”, las leyes de inmigración restrictivas que disuadan a las mujeres, en particular las trabajadoras domésticas migrantes, de denunciar ese tipo de violencia y las leyes que permitan la doble detención en casos de violencia doméstica o el procesamiento de las mujeres cuando el autor es absuelto;
- d) Examinar las leyes y políticas neutrales en cuanto al género para asegurarse de que no crean o perpetúan las desigualdades existentes y derogarlas o modificarlas si lo hacen<sup>52</sup>;
- e) Garantizar que las agresiones sexuales, en particular la violación, estén tipificadas como un delito que afecta al derecho a la seguridad personal y a la integridad física, sexual y psicológica<sup>53</sup> y que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, se base en la falta de libre consentimiento y tenga en cuenta circunstancias coercitivas<sup>54</sup>. Las limitaciones de tiempo, en caso de que existan, deberían dar prioridad a los intereses de las víctimas y supervivientes y tener en cuenta las circunstancias que obstaculizan su capacidad para denunciar la violencia sufrida ante los servicios o autoridades competentes<sup>55</sup>.

## B. Prevención

30. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas preventivas:

- a) Adoptar y aplicar medidas legislativas y otras medidas preventivas adecuadas para abordar las causas subyacentes de la violencia por razón de género contra la mujer, en particular las actitudes patriarcales y los estereotipos, la desigualdad en la familia y el incumplimiento o la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer, y promover el empoderamiento, la capacidad de acción y las opiniones de las mujeres;
- b) Formular y aplicar medidas eficaces, con la participación activa de todas las partes interesadas, como representantes de organizaciones de mujeres y de grupos marginados de mujeres y niñas, para abordar y erradicar los estereotipos, los prejuicios, las costumbres y las prácticas establecidas en el artículo 5 de la Convención, que consienten o promueven la violencia por razón de género contra la mujer y sustentan la desigualdad estructural entre la mujer y el hombre. Tales medidas deberían incluir lo siguiente:

<sup>52</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 16.

<sup>53</sup> Véase *L. R. c. la República de Moldova* y la recomendación general núm. 33, párr. 51 b). Debe tenerse en cuenta, en concreto, la situación de las niñas víctimas y supervivientes de la violencia sexual.

<sup>54</sup> Véase *Vertido c. Filipinas* y *R. P. B. c. Filipinas*.

<sup>55</sup> Véase *Vertido c. Filipinas*.

- i) La integración de contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza, tanto públicos como privados, desde la primera infancia, y en los programas de educación con un enfoque basado en los derechos humanos. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación, en particular la masculinidad no violenta, y garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente exacta;
  - ii) Programas de concienciación que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionen información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella y fomenten la denuncia de ese tipo de violencia y la intervención de los transeúntes; aborden la estigmatización que sufren las víctimas y supervivientes de esa violencia; y dismantelen la creencia generalizada sobre la culpabilización de las víctimas por la que las mujeres son responsables de su propia seguridad y de la violencia que sufren. Los programas deberían estar dirigidos a las mujeres y los hombres en todos los niveles de la sociedad; el personal docente, sanitario, de servicios sociales y el encargado de hacer cumplir la ley y otros profesionales y organismos, en particular a nivel local, que participan en la adopción de medidas de prevención y protección; líderes tradicionales y religiosos; y autores de cualquier forma de violencia por razón de género, a fin de prevenir la reincidencia;
- c) Elaborar y aplicar medidas eficaces para que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres y las niñas, en particular mediante la promoción y el apoyo de medidas basadas en la comunidad con la participación de grupos de mujeres. Las medidas deberían incluir la garantía de una infraestructura física adecuada que incluya la iluminación en zonas urbanas y rurales, en particular en las escuelas y sus alrededores;
- d) Aprobar y aplicar medidas eficaces para alentar a los medios de comunicación a que eliminen la discriminación contra la mujer, en particular la divulgación de una imagen perjudicial y estereotipada de las mujeres o de determinados grupos de mujeres, como las defensoras de los derechos humanos, de sus actividades, prácticas y resultados, por ejemplo en la publicidad, en línea y en otros entornos digitales. Las medidas deberían incluir lo siguiente:
- i) Alentar la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación por parte de organizaciones de medios de comunicación, incluidas organizaciones de medios de comunicación en línea o de medios sociales, encaminados a la eliminación de los estereotipos de género relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y abordar la violencia por razón de género contra la mujer que se produce a través de sus servicios y plataformas;
  - ii) Directrices para la cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación de los casos de violencia por razón de género contra la mujer;

iii) El establecimiento o el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para supervisar o examinar las denuncias relacionadas con cualquier medio de comunicación que difunda imágenes o contenido discriminatorios por razón de género que traten a las mujeres como objetos o las degraden o promuevan la masculinidad violenta<sup>56</sup>;

e) Ofrecer una creación de capacidad, una educación y una formación obligatorias, periódicas y efectivas a los miembros del poder judicial, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos el personal médico forense, los legisladores y los profesionales de la salud<sup>57</sup>, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva, especialmente en los servicios de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH, y a todo el personal educativo, social y de bienestar, en particular el que trabaja con mujeres en las instituciones, tales como residencias, centros de asilo y prisiones<sup>58</sup>, a fin de equiparlos para prevenir y combatir debidamente la violencia por razón de género contra la mujer. Dicha educación y capacitación debería promover la comprensión de los siguientes aspectos:

- i) La forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer y las respuestas inadecuadas a la misma<sup>59</sup>;
- ii) El trauma y sus efectos, la dinámica de poder que caracteriza la violencia contra la pareja y las diversas situaciones en que las mujeres experimentan diversas formas de violencia por razón de género, lo que debería incluir las formas interrelacionadas de discriminación que afectan a grupos específicos de mujeres y a los medios adecuados de interacción con las mujeres en el contexto de su trabajo y a la eliminación de los factores que conducen a su revictimización y debilitan su confianza en las instituciones y agentes estatales<sup>60</sup>;
- iii) Las disposiciones jurídicas nacionales y las instituciones nacionales sobre la violencia por razón de género contra la mujer, los derechos de las víctimas y supervivientes, las normas internacionales y los mecanismos asociados y sus responsabilidades en ese contexto, lo que debería incluir la debida coordinación y remisión entre diversos órganos y la documentación adecuada de dicha violencia, prestando el debido respeto a la privacidad y al derecho a la confidencialidad de la mujer y con el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes;

<sup>56</sup> Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos combinados de Croacia (CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

<sup>57</sup> Véanse *Abramova c. Belarús*; la comunicación núm. 53/2013, *A. c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 19 de noviembre de 2015; y la resolución 65/229 de la Asamblea General relativa a las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok).

<sup>58</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y las directrices clínicas y en materia de políticas de la Organización Mundial de la Salud sobre la respuesta a la violencia contra la pareja y la violencia sexual contra la mujer (2013).

<sup>59</sup> Véanse, entre otras, *Belousova c. Kazajstán*, *R. P. B. c. Filipinas*, *Jallow c. Bulgaria* y *L. R. c. la República de Moldova*.

<sup>60</sup> Véanse *M. W. c. Dinamarca*, *R. P. B. c. Filipinas*, *Jallow c. Bulgaria* y *Kell c. el Canadá*.

f) Fomentar, mediante el uso de incentivos y modelos de responsabilidad empresarial y otros mecanismos, la participación del sector privado, en particular de las empresas y las sociedades transnacionales, en los esfuerzos por erradicar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer y en el aumento de su responsabilidad por este tipo de violencia dentro del alcance de su acción<sup>61</sup>, lo que debería comprender protocolos y procedimientos que hagan frente a todas las formas de violencia por razón de género que puedan producirse en el lugar de trabajo o afecten a las trabajadoras, por ejemplo procedimientos internos de denuncia eficaces y accesibles, cuyo uso no debería excluir el recurso a las fuerzas del orden, y debería también abordar el derecho a prestaciones para las víctimas y supervivientes en el lugar de trabajo.

### C. Protección

31. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas de protección:

a) Aprobar y aplicar medidas eficaces para proteger y ayudar a las mujeres denunciantes y a los testigos de la violencia por razón de género antes, durante y después de las acciones judiciales mediante, entre otros:

- i) La protección de su privacidad y seguridad, de conformidad con la recomendación general núm. 33, en particular mediante procedimientos judiciales y medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género, teniendo en consideración las garantías procesales de las víctimas y supervivientes, los testigos y los acusados;
- ii) La prestación de mecanismos de protección adecuados y accesibles para evitar una posible violencia o más actos de la misma, sin la condición previa de que las víctimas y supervivientes inicien acciones legales, por ejemplo mediante la eliminación de las barreras de comunicación para las víctimas con discapacidad<sup>62</sup>. Los mecanismos deberían incluir la evaluación inmediata de los riesgos y la protección, compuesta por una gran variedad de medidas eficaces, y, cuando corresponda, la emisión y seguimiento de órdenes de desalojo, protección, alejamiento o seguridad de emergencia contra los presuntos autores, incluidas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento. Las medidas de protección deberían evitar imponer una excesiva carga financiera, burocrática o personal sobre las mujeres víctimas o supervivientes. Los derechos o reclamaciones de los autores o presuntos autores durante y después de los procedimientos judiciales, en particular en lo que respecta a la propiedad, la privacidad, la custodia de los hijos, el acceso, los contactos y las visitas, deberían determinarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño<sup>63</sup>;

<sup>61</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 28. Véanse los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para ‘Proteger, Respetar y Remediar’” (A/HRC/17/31).

<sup>62</sup> Por ejemplo, las órdenes de protección en algunos países permiten la prohibición de viajar a aquellas personas a quienes se considera en situación de riesgo de mutilación genital femenina.

<sup>63</sup> *Yildirim c. Austria*, *Goekce c. Austria*, *González Carreño c. España*, *M. W. c. Dinamarca* y *Jallow c. Bulgaria*.

- iii) Asegurar el acceso a asistencia financiera, gratuita o de bajo costo, asistencia jurídica de gran calidad<sup>64</sup>, servicios médicos, psicosociales y de orientación<sup>65</sup>, educación, vivienda de precio módico, tierras, cuidado del niño y oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres víctimas y supervivientes y sus familiares. Los servicios de atención sanitaria deberían permitir la recuperación postraumática e incluir servicios oportunos y amplios de salud mental, sexual y reproductiva<sup>66</sup>, en particular anticonceptivos de emergencia y la profilaxis contra el VIH posterior a la exposición. Los Estados deberían prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades<sup>67</sup>;
  - iv) Proporcionar a las mujeres en instituciones, entre ellas residencias, centros de asilo y lugares de privación de libertad, medidas de protección y de apoyo en relación con la violencia por razón de género<sup>68</sup>;
  - v) El establecimiento y la aplicación de mecanismos de remisión multisectorial apropiados para garantizar el acceso efectivo a servicios integrales para las supervivientes de dicha violencia, asegurando la plena participación y cooperación con las organizaciones no gubernamentales de mujeres;
- b) Velar por que todas las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas y supervivientes respeten y fortalezcan su autonomía. Deberían ser accesibles para todas las mujeres, en especial para las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, tener en cuenta las necesidades concretas de sus hijos y otros familiares a cargo<sup>69</sup>, estar disponibles en todo el Estado parte y concederse independientemente de su condición de residentes o de su capacidad o voluntad para cooperar en las acciones judiciales contra el presunto autor<sup>70</sup>. Los Estados también deberían respetar el principio de no devolución<sup>71</sup>;

<sup>64</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 37, y recomendación general núm. 28, párr. 34; véanse también *Kell c. el Canadá*, *Vertido c. Filipinas*, *S. V. P. c. Bulgaria* y *L. R. c. la República de Moldova*, entre otros.

<sup>65</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 16.

<sup>66</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 22.

<sup>67</sup> Véanse la recomendación general núm. 31 y la observación general núm. 18, adoptadas de forma conjunta.

<sup>68</sup> Véase la nota de pie de página 54.

<sup>69</sup> *R. P. B. c. Filipinas*, *Jallow c. Bulgaria* y *V. K. c. Bulgaria*.

<sup>70</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 10.

<sup>71</sup> De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y la Convención contra la Tortura. Véanse también la recomendación general núm. 32 y *A. c. Dinamarca*.

c) Abordar los factores que incrementan el riesgo de las mujeres a la exposición a formas graves de violencia por razón de género, como el acceso y la disponibilidad inmediatos a armas de fuego, incluida su exportación<sup>72</sup>, una elevada tasa de delincuencia y una impunidad generalizada, que pueden agravarse en situaciones de conflicto armado o de aumento de la inseguridad<sup>73</sup>. Deberían emprenderse iniciativas para controlar la disponibilidad y accesibilidad al ácido y a otras sustancias utilizadas para atacar a las mujeres;

d) Elaborar y difundir información accesible, a través de medios de comunicación diversos y accesibles y del diálogo comunitario, dirigida a las mujeres, en especial a las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, como aquellas con discapacidad, analfabetas o que tienen un conocimiento nulo o limitado de los idiomas oficiales de un país, sobre los recursos jurídicos y sociales disponibles para las víctimas y supervivientes, incluidas las reparaciones.

## D. Enjuiciamiento y castigo

32. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto al enjuiciamiento y el castigo de la violencia por razón de género contra la mujer:

a) Garantizar el acceso efectivo de las víctimas a las cortes y los tribunales y que las autoridades respondan adecuadamente a todos los casos de violencia por razón de género contra la mujer, en particular mediante la aplicación del derecho penal y, según proceda, el enjuiciamiento *ex officio* para llevar a los presuntos autores ante la justicia de manera justa, imparcial, oportuna y rápida e imponer sanciones adecuadas<sup>74</sup>. No deberían imponerse tasas o costas judiciales a las víctimas y supervivientes<sup>75</sup>;

b) Velar por que la violencia por razón de género contra la mujer no se remita obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación<sup>76</sup>. El uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares. Los procedimientos deberían empoderar a las víctimas y supervivientes y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer, garantizando la protección adecuada de los derechos de las mujeres y los niños y que dichas intervenciones se realicen sin una fijación de estereotipos ni revictimización de las mujeres. Los procedimientos alternativos de arreglo de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal.

<sup>72</sup> Véase el artículo 7, párrafo 4, del Tratado sobre el Comercio de Armas. Véanse también las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos de los siguientes Estados partes: el Pakistán (CEDAW/C/PAK/CO/4); la República Democrática del Congo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); Francia (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Suiza (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); y Alemania (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); y la observación general núm. 35 (2014), párr. 9, del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad y la seguridad de la propia persona.

<sup>73</sup> Recomendación general núm. 30.

<sup>74</sup> Véanse *Vertido c. Filipinas*, *S. V. P. c. Bulgaria* y *L. R. c. la República de Moldova*, entre otros.

<sup>75</sup> Recomendación general núm. 33, párr. 17 a).

<sup>76</sup> Como se indica en la recomendación general núm. 33, párr. 58 c).

## E. Reparaciones

33. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a las reparaciones:

a) Proporcionar reparaciones efectivas a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer. Las reparaciones deberían incluir diversas medidas, tales como la indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, incluidos servicios de la salud sexual, reproductiva y mental para una recuperación completa, y la satisfacción y garantías de no repetición, de conformidad con la recomendación general núm. 28, la recomendación general núm. 30 y la recomendación general núm. 33. Tales reparaciones deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido<sup>77</sup>;

b) Establecer fondos específicos para reparaciones o incluir asignaciones en los presupuestos de los fondos existentes, en particular en el marco de los mecanismos de justicia de transición para reparaciones a las víctimas de violencia por razón de género contra la mujer. Los Estados partes deberían aplicar sistemas de reparaciones administrativas sin perjuicio de los derechos de las víctimas y supervivientes a obtener reparaciones judiciales y diseñar programas de reparaciones transformativos que ayuden a abordar la discriminación subyacente o la situación de desventaja que causó la violación o contribuyó de manera significativa a ella, teniendo en cuenta los aspectos individuales, institucionales y estructurales. Debe darse prioridad a la capacidad de acción, los deseos, las decisiones, la seguridad, la dignidad y la integridad de las víctimas y supervivientes.

## F. Coordinación, vigilancia y recopilación de datos

34. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la coordinación, vigilancia y recopilación de datos relativos a la violencia por razón de género contra la mujer:

a) Elaborar y evaluar todas las leyes, políticas y programas en consulta con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres, incluidas aquellas que representan a las mujeres afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación. Los Estados partes deberían fomentar la cooperación entre todos los niveles y ramas del sistema de justicia y las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer, teniendo en cuenta sus opiniones y conocimientos<sup>78</sup>. Los Estados partes deberían alentar la labor de las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales de mujeres<sup>79</sup>;

b) Establecer un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías, el número y tipo de órdenes de protección dictadas, las tasas de desestimación y retirada de denuncias, el enjuiciamiento y la condena y la cantidad de tiempo necesario para la resolución de las causas. El sistema debería incluir información sobre las condenas impuestas a los autores y las reparaciones, en particular las indemnizaciones, concedidas a las víctimas y supervivientes.

<sup>77</sup> Véanse la nota de pie de página 5 y la recomendación general núm. 33, párr. 19.

<sup>78</sup> *Yildirim c. Austria y Goekce (fallecida) c. Austria*.

<sup>79</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 36.

Todos los datos deberían desglosarse según el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor y en relación con las formas interrelacionadas de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente. El análisis de los datos debería permitir la identificación de errores en la protección y servir para mejorar y seguir desarrollando medidas de prevención, que, en caso de ser necesario, deberían incluir la creación o la designación de observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como “femicidio” o “feminicidio”, y los intentos de asesinato de mujeres;

c) Realizar o apoyar encuestas, programas de investigación y estudios sobre la violencia por razón de género contra la mujer, a fin de, entre otras cosas, evaluar la prevalencia de la violencia por razón de género contra la mujer y las creencias sociales o culturales que exacerbaban esa violencia y dan forma a las relaciones entre los géneros. Los estudios y las encuestas deberían tener en cuenta las formas interrelacionadas de discriminación, sobre la base del principio de la autoidentificación;

d) Velar por que el proceso de recopilación y mantenimiento de los datos sobre la violencia por razón de género contra la mujer se ajuste a las normas y salvaguardias internacionales establecidas<sup>80</sup>, incluida la legislación sobre protección de datos. La recopilación y la utilización de datos y estadísticas deben ajustarse a las normas aceptadas internacionalmente para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y los principios éticos;

e) Establecer un mecanismo o un órgano, o atribuir dichas funciones a un mecanismo u órgano ya existente, para coordinar, supervisar y evaluar periódicamente la aplicación nacional, regional y local y la eficacia de las medidas, en particular las recomendadas en la presente recomendación y en otras normas y directrices internacionales, a fin de prevenir y eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer;

f) Asignar recursos humanos y financieros apropiados en los planos nacional, regional y local para aplicar efectivamente leyes y políticas para la prevención de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, la prestación de protección y apoyo a las víctimas y supervivientes, la investigación de los casos, el enjuiciamiento de los autores y la reparación a las víctimas y supervivientes, en particular el apoyo a las organizaciones de mujeres.

## G. Cooperación internacional

35. El Comité recomienda que los Estados partes apliquen las siguientes medidas con respecto a la cooperación internacional para combatir la violencia por razón de género contra la mujer:

a) Obtener apoyo, cuando sea necesario, de fuentes externas, como los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, la comunidad internacional y la sociedad civil, a fin de cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos mediante el diseño y la aplicación de todas las medidas necesarias para eliminar y combatir la violencia por razón de género contra la mujer<sup>81</sup>, teniendo en cuenta, en particular, la evolución de los contextos mundiales y la naturaleza cada vez más transnacional de esa forma de violencia, incluidos los

<sup>80</sup> Resolución 68/261 de la Asamblea General sobre los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.

<sup>81</sup> Recomendación general núm. 28, párr. 29, y recomendación general núm. 33, párrs. 38 y 39.

entornos tecnológicos y otras operaciones extraterritoriales de agentes no estatales<sup>82</sup>. Los Estados partes deberían instar a los agentes empresariales en cuya conducta esté en condiciones de influir para que ayuden a los Estados en los que operan en sus esfuerzos por hacer plenamente efectivo el derecho de las mujeres a la protección contra la violencia;

b) Dar prioridad a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes, en particular el Objetivo 5, para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el Objetivo 16, a fin de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas; y respaldar los planes nacionales para el cumplimiento de todos los Objetivos con una perspectiva de género, de conformidad con las conclusiones convenidas en el 60º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre el empoderamiento de las mujeres y su vínculo con el desarrollo sostenible, haciendo posible una participación significativa de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en la aplicación de los Objetivos y los procesos de seguimiento, y aumentar el apoyo y la cooperación internacionales para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad eficaz y específica<sup>83</sup>.

---

---

<sup>82</sup> Recomendación general núm. 34, párr. 13.

<sup>83</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA FACULTAD DE DERECHO

POR LORENA BALARDINI\*, LAURA PAUTASSI\*\*,  
LILIANA RONCONI\*\*\* y MARTÍN SIGAL\*\*\*\*

### **Resumen:**

*El presente artículo es la sistematización de una iniciativa conjunta del Programa de Género y Derecho y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UBA, que reunió a profesores y profesoras de la Facultad para elaborar un diagnóstico sobre el estado de situación de la transversalización del enfoque de género y derechos humanos en el ámbito académico, identificando los principales obstáculos y propuestas, que habiliten diseñar cursos de acción superadores. Se recogen, entonces, las principales ideas discutidas en tres espacios de debate organizados por ambas áreas y se profundiza en una primera batería de respuestas institucionales.*

### **Palabras clave:**

*Enseñanza del Derecho, enfoque de género, transversalización, comunidad académica, Universidad de Buenos Aires.*

## THE INSTITUTIONALIZATION OF THE GENDER APPROACH IN THE FACULTY OF LAW

### **Abstract:**

*In this article we work the systematization of a joint initiative by two areas of the School of Law of the Buenos Aires University, the Gender and Law Program and*

\* Licenciada en Sociología y magíster en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Coordinadora del Programa Género y Derecho de la Facultad de Derecho, UBA. [lbaldardini@derecho.uba.ar](mailto:lbaldardini@derecho.uba.ar).

\*\* Doctora en Derecho (UBA), Investigadora CONICET, directora del Programa Género y Derecho de la Facultad de Derecho, UBA. [laurapautassi@derecho.uba.ar](mailto:laurapautassi@derecho.uba.ar).

\*\*\* Doctora en Derecho, Becaria PosDoctorado CONICET. Miembro del Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, UBA. [lrconconi@derecho.uba.ar](mailto:lrconconi@derecho.uba.ar).

\*\*\*\* Abogado. Director del Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, UBA. [martinsigal@derecho.uba.ar](mailto:martinsigal@derecho.uba.ar).

*the Human Rights Center, which brought together a number of professors to prepare a diagnosis on the state of affairs of the remains training of the gender and human rights approach in the academic sphere, identify in the main obstacles and proposals that enable the design of overarching courses of action. The main ideas discussed in three debate spaces organized by both areas are then collected and a first set of institutional responses is deepened.*

**Keywords:**

*Law Teaching, gender focus, mainstreaming, academic community, University of Buenos Aires.*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo fue elaborado en un esfuerzo conjunto entre el Programa de Género y Derecho (PGyD) y el Centro de Derechos Humanos (CDH) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, a partir de la sistematización de las ideas recogidas durante tres encuentros organizados por ambos programas durante los meses de agosto y septiembre de 2018, cuyo objetivo fue promover un intercambio entre profesoras y profesores de la Facultad sobre la relevancia de la transversalización del enfoque de Género y Derechos Humanos en la enseñanza del Derecho.

Los encuentros contaron con la presencia de aproximadamente veinticinco docentes, de distintas cátedras y carreras que se dictan en la Facultad y constituyó un espacio óptimo para la realización de un diagnóstico del estado de situación actual. Cada participante pudo examinar desde su experiencia docente, las oportunidades como también los límites que existen a la hora de profundizar la enseñanza del derecho, a la vez de formular propuestas de corte general para avanzar sobre una efectiva transversalización de ambos enfoques. Esta información fue completada con entrevistas en profundidad realizadas a responsables de diversos departamentos de enseñanza y espacios de formación.

Cabe señalar que el PGyD es un programa institucional creado en 2011, que tiene como principal objetivo la transversalización del enfoque de género en los distintos ámbitos de la Facultad. Propone para ello el diseño de políticas universitarias que promuevan la igualdad, la no discriminación y la no violencia<sup>1</sup>. Durante los primeros años de su creación el Programa asumió tareas de visibilización y sensibilización, mientras que durante 2018 se definió un Plan de Actividades y se ampliaron los objetivos y competencias del Programa (resolución 406/18), iniciando un trabajo conjunto con los distintos actores de las carreras que se dictan en la Facultad, en especial Abogacía y Traductor Públi-

<sup>1</sup> Ver para más información: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/programasinstitucionales/genero-y-derecho/>.

co, para implementar políticas de transversalización, tal como se verá en este artículo.

Por su parte, el CDH fue creado en el 2014 (resolución 3156/14) tiene como principal eje de trabajo profundizar la educación en Derechos Humanos, y debatir sobre los desafíos que la enseñanza en derechos humanos enfrenta en la actualidad en las facultades de derecho en particular y en la formación de operadores jurídicos en general<sup>2</sup>. Como se verá en la sección siguiente, esta área había realizado una primera indagación empírica sobre contenidos de género en los programas de las materias de la carrera de abogacía. Es así como ambas áreas asumieron la labor conjunta de realizar un diagnóstico en la materia que pudiera facilitar la implementación de cursos de acción efectivos para la transversalización de ambos enfoques en la currícula, pero también en la práctica general de la enseñanza del Derecho.

A partir de lo expuesto, se presentan de manera esquemática los aspectos principales a considerar, con base en un primer estado de situación elaborado a partir de las intervenciones, con el diseño de una muestra intencional, que buscó reunir a distintos profesores y profesoras representativos de distintas cátedras, en muchos casos, que ya han implementado el enfoque de género en sus programas, y en otros casos, con mayor afinidad o sin conocimiento del tema. Además, se seleccionaron docentes que ocupan distintos cargos, desde titulares, adjuntos, jefes y jefas de trabajos prácticos y auxiliares docentes, como también representantes de carrera y formación docente y práctica profesional.

El objetivo del artículo es exponer los resultados del diálogo llevado adelante, avanzar en identificar demandas y presentar propuestas e iniciativas que se están impulsando para promover un efectivo proceso de implementación del enfoque de género y derechos humanos en las carreras que se dictan en la Facultad.

## 1. PRINCIPALES PROBLEMAS U OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UBA

En las reuniones realizadas se trabajó prioritariamente en identificar los principales problemas u obstáculos en la implementación del enfoque de género. En este sentido, se han agrupado los problemas de la siguiente manera:

<sup>2</sup> Ver para más información: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-derechos-humanos/>.

### *1.1. Primer problema: la incorporación de contenidos de género en los programas de las materias*

En general, en los encuentros se manifestó preocupación ante el dato demostrativo de que en algunas materias no hubiese ninguna incorporación del enfoque de género.

Este diagnóstico es acorde a una investigación empírica previamente realizada<sup>3</sup>, a partir de una muestra de programas de distintas comisiones de materias que corresponden al Ciclo Profesional Común (CPC)<sup>4</sup>, donde se identificó que es muy débil la incorporación del enfoque de género, y en la gran mayoría inexistente. Hay mayor incorporación del enfoque de género por parte de profesoras y profesores más jóvenes en el dictado de las materias, y en los casos que existe la incorporación del enfoque de género se concentra en algunos módulos o temas, y es menor en la bibliografía utilizada<sup>5</sup>.

La siguiente tabla resume los resultados obtenidos en la investigación de referencia:

**Tabla 1. Materias del CPC de la carrera de Abogacía-UBA, según inclusión de temas de género en los programas**

<b>Materias</b>	<b>Nº comisiones</b>	<b>Nº programas</b>	<b>Incluyen temas de género</b>
<b>Derecho Penal y Procesal Penal</b>	42	38	<b>25 (65%)</b> delitos contra la integridad sexual, aborto, femicidio, trata de personas

<sup>3</sup> RONCONI, “La investigación se continuó durante el año 2018 desde el CDH”, 2017.

<sup>4</sup> Conf. resol. (CS) 3798/04 la carrera de abogacía en la Facultad de Derecho de la UBA consta de dos etapas: el Ciclo Profesional Común (CPC) y el Ciclo Profesional Orientado (CPO). El primero consiste en una serie de materias obligatorias y no pretende profundizar sobre todos los temas del derecho, sino simplemente ofrecer ciertos principios y conceptos básicos para cada área, en cambio, el CPO, cuyas materias dependen de la orientación elegida, “implica la oportunidad de ofrecer un panorama más profundo y amplio” en la formación jurídica y durante este ciclo los alumnos eligen una orientación en alguna de las ramas del derecho. En esta investigación nos enfocamos en ciertas materias del CPC que son comunes a las diversas orientaciones que se brindan, de esta manera se trata de materias que deben ser cursadas y aprobadas por todos los estudiantes. Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Internacional Privado, Derechos Humanos, Familia y Sucesiones, Teoría del Estado, Teoría del Derecho y Derecho Internacional Público.

<sup>5</sup> Debe tenerse presente que el estudio fue hecho a partir de la lectura de los programas. Esto no implica necesariamente que aquellas materias que incluyen temas de género sean dictadas desde una perspectiva de género o, a la inversa, que quienes no incluyen temas de género en sus cronogramas dicten la clase sin perspectiva de género. Para llegar a este tipo de conclusiones sería necesario realizar un estudio mucho más amplio, que incluya, por ejemplo, un análisis más detallado de la bibliografía y la jurisprudencia utilizada, los casos prácticos dados en clase, las técnicas de enseñanza en el aula, la metodología de evaluación.

<b>Materias</b>	<b>N° comisiones</b>	<b>N° programas</b>	<b>Incluyen temas de género</b>
<b>Derechos Humanos y Garantías</b>	56	28	<b>16 (57%)</b>
<b>Derecho Internacional Público</b>	37	32	<b>0</b>
<b>Teoría del Estado</b>	32	19	<b>1 (5.2%)</b> - La crítica feminista a la teoría liberal del Estado - La crítica feminista a las teorías de la democracia clásica
<b>Teoría General del Derecho</b>	35	14	<b>4 (28.5%)</b> - El derecho desde una perspectiva de género - La resistencia al derecho desde el feminismo - La crítica feminista a la teoría rawlsiana - Una mirada más sobre teorías de la justicia. La perspectiva de Fraser - Sexualidad, género, normas y teorías - Críticas libertaria, igualitaria y feminista al liberalismo igualitario de John Rawls
<b>Derecho Internacional Privado</b>	35	7	<b>0</b>
<b>Derecho de Familia y Sucesiones</b> (Conforme el plan de estudio de la carrera de abogacía dentro de los contenidos mínimos de esta materia se encuentra el tema Violencia Familiar)	36	15	<b>12 (80%)</b> - Violencia familiar (ley 24.417) - Protección integral a las mujeres (ley 26.485) - Matrimonio. Efectos personales del matrimonio: Principio de igualdad jurídica de los cónyuges. Evolución histórica sobre el <i>status</i> de la mujer casada.

Materias	N° comisiones	N° programas	Incluyen temas de género
			Régimen patrimonial del matrimonio: la dote bienes de administración reservada a la mujer -Filiación: la ley 11.357 de ampliación de la capacidad civil de la mujer -Derecho de Familia y Derechos Humanos: (...) matrimonio homosexual, las convivencias de pareja hetero y homosexuales. - Matrimonio: principio de igualdad: imposibilidad de discriminar por razones de género u orientación sexual.

Fuente: Ronconi, L. (2017), *La enseñanza del derecho con perspectiva de género: situación actual y desafíos pendientes*. Proyecto PII606, Facultad de Derecho, UBA.

Los resultados de investigación, que en muchos casos alertaron a las profesoras y profesores convocados respecto a la escasa —o nula— incorporación del enfoque de género, se complementan con otros aspectos de este problema identificados durante los encuentros, a saber:

- a) En los casos en que sí hubo una incorporación de temáticas o de enfoque de género en la enseñanza, este se introduce en general como categoría identitaria y no como régimen normativo.
- b) Existe una debilidad de formación en el enfoque de género y nuevas identidades, que requieren procesos de formación específica. En este sentido, para muchos docentes resulta complejo poder incorporar en ciertas disciplinas el enfoque de género, en especial en las materias dogmáticas.
- c) Se resaltó que el enfoque de género no es parte de la currícula de la Formación Docente, con lo cual lxs docentes se enfrentan a ciertas demandas sin recibir formación/apoyo de ningún tipo.
- d) En general, se coincidió en la falta de materiales con enfoque de género o desconocimiento de estos por parte de lxs docentes. En este sentido, esta

dificultad hace más compleja la inclusión de temáticas de género en los contenidos curriculares.

e) En muchos casos lxs profesorxs adjuntxs, jefxs de trabajos prácticos u auxiliares docentes deben dictar el programa de la cátedra elaborado por titulares, sin posibilidad de modificarlo. Se identificó que esto dificulta aún más la posibilidad de incluir el enfoque de género a la enseñanza del derecho. En algunos casos, se reconoció la incorporación de temas de género vinculados a la agenda social y política, como el caso reciente del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo, aunque de manera optativa y clase a clase.

### *1.2. Segundo problema: la práctica de la enseñanza y el vínculo con lxs estudiantes*

En este punto es posible identificar tres niveles de análisis: las demandas de lxs estudiantes, la participación en el aula y el rol de lxs profesorxs.

Respecto de las demandas de lxs estudiantes, se destaca que el grado de conocimiento por parte de lxs estudiantes del enfoque de género potenció distintas percepciones, ya que en muchos casos i) se identificó un muy buen grado de lecturas y aproximación al tema y por ende de demanda por profundizar, en otros ii) se consideró que tienen interés debido a la agenda feminista actual y, en otros casos, iii) un desconocimiento total. Los casos i) y ii) implican que la demanda de lxs estudiantes respecto de temáticas de género vaya creciendo cada bimestre<sup>6</sup>.

Respecto de la participación en el aula se destacó que, en general, las mujeres participan menos que los varones, inclusive con los temas específicos de género. En muchos casos, esto fue detectado y se trabajó en clase para estimular a las mujeres a que participen más, destacando que produjo efectos inmediatos. En general las coincidencias apuntan a señalar que esta dinámica se relaciona con el estímulo y estilo de lxs profesorxs. En este sentido se asume que la facultad, tanto a nivel institucional como lxs profesorxs, en general, no promueven el diálogo y son expulsivos, en muchos casos, a las iniciativas de lxs estudiantes (ya sea en la incorporación de temas que son demandados, en el rol que se les otorga a lxs estudiantes en la clase).

### *1.3. Tercer problema: la incorporación del enfoque a las prácticas cotidianas de la unidad académica*

En lo que respecta a la situación de las mujeres dentro de la institución, surgieron distintos temas de preocupación, entre los que se destacan: a) las si-

<sup>6</sup> En este sentido, desde la Secretaría de Investigación se han llevado a cabo diversas propuestas como los Talleres de Estudio Profundizado (TEP) y los Proyectos de Interés Institucional, entre otras.

tuaciones de violencia que padecen las mujeres (estudiantes, docentes, no docentes) y las respuestas institucionales ante esos casos; b) licencias por embarazo, c) techo de cristal en los concursos d) actividades realizadas en la Facultad.

a) Situaciones de violencia y las respuestas institucionales. Un tema central y transversal de preocupación fue la efectiva implementación del Protocolo de Violencia de Género<sup>7</sup>. De manera unánime se solicitó mayor difusión y capacitación para docentes. Hubo demandas específicas de recibir lineamientos de cómo actuar en casos concretos, ya que no se sabe cómo hacerlo. Por otra parte, se propuso que se haga conocer de manera obligatoria en todas las materias<sup>8</sup>.

b) Otro de los temas es cómo actuar ante casos de estudiantes embarazadas con licencia (durante el embarazo por casos de reposo y luego en el momento del nacimiento). Se relataron casos en donde no se pudo acceder a respuestas concretas desde la institución ante supuestos tales como régimen de faltas, regularidad, evaluación de contenidos. En estos casos las respuestas dependen, en general, de las decisiones de lxs docentes. Esta misma falta de respuesta es posible identificarla para el caso de las docentes interinas, debiendo tener presente que en muchos de los casos son los únicos cargos a los que pueden acceder las mujeres.

c) Otro tema de especial preocupación en el ámbito institucional estuvo vinculado a la presencia de un techo de cristal en las cátedras a nivel de titulares y adjuntas regulares. En general, estos cargos son asumidos por varones<sup>9</sup>. En ese contexto, se solicitó un trabajo a nivel de los concursos docentes, reforzando que no solo hay que trabajar por una integración paritaria, sino con enfoque de género en los tribunales de concursos (perfil del jurado, temas que se eligen para exponer, entre otros).

d) Este techo de cristal impacta también en las actividades que se llevan dentro de la unidad académica, ya sea organizada por la propia institución o algunas de sus dependencias (Secretarías, Centros de Investigación, Posgrado, entre otras) y/o sus docentes. En la actualidad se están visibilizando cada vez más aquellas actividades donde las principales voces (panelista, expositor) son las de los varones y las mujeres, o bien no aparecen, o apa-

<sup>7</sup> El “Protocolo de intervención institucional ante denuncias por violencia de género, acoso sexual y discriminación de género” fue aprobado por el Consejo Superior de la UBA en diciembre de 2015 siendo autoridad de aplicación cada una de las unidades académicas. Disponible en <http://www.derecho.uba.ar/institucional/programasinstitucionales/programa-para-la-prevencion-de-la-violencia/>.

<sup>8</sup> Estas demandas coinciden con las demandas estudiantiles, las que han llevado a la conformación de un nuevo espacio estudiantil denominado “Sororidad en Derecho”, “un grupo independiente de estudiantes de la Facultad de Derecho, organizadxs para luchas contra el patriarcado”.

<sup>9</sup> Sobre los cargos docentes ocupados por hombres y mujeres como asimismo sobre la categoría de los mismos (regular/ interinos) ver KOHEN *et al.* (en prensa).

recen en una proporción muy mínima o son las que llevan a cabo las tareas de coordinación, moderación del evento.

#### *1.4. Cuarto problema: el lenguaje*

En lo que respecta al lenguaje, surgieron dos preocupaciones:

a) El lenguaje en la enseñanza del derecho. Un apartado especial fue el caso del lenguaje, especialmente por la participación de profesoras de la Carrera de Traductor Público, quienes, desde el nombre de la carrera en adelante, señalaron cómo la falta de inclusión del lenguaje no sexista e inclusivo dificulta la tarea académica. Al respecto, plantearon disyuntiva entre despertar interés en estudiantes, pero al mismo tiempo al utilizar el lenguaje inclusivo generarían textos que no servirían en el mercado y que se requiere cuestionar el lenguaje y la dogmática de la Real Academia Española.

b) Además, está presente la dificultad del lenguaje en la comunicación institucional, donde en general se utiliza el masculino como genérico. Sostienen Castro Rubio y Bodelón González (2012) que el análisis del discurso lingüístico nos muestra una forma más de dominación de los hombres sobre las mujeres, ya que “las formas en las que se manifiesta el sexismo han sido diversas, pero la más generalizada es el androcentrismo, según el cual, el mundo es visto desde la óptica masculina, óptica que se convierte en el parámetro de lo humano. Y esta forma predominante de ver la realidad se manifiesta, de manera especial, en el lenguaje” (Castro Rubio y Bodelón, 2012). La utilización de un lenguaje sensible al género no es una cuestión menor, ya que “el lenguaje posee una entidad propia, que impone límites a la realidad y al sujeto que pretende percibirla y expresarla a través de él. Por esta razón, la primera tarea es estudiar el propio lenguaje”<sup>10</sup>. No es una creación arbitraria de la mente humana, sino un producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad (UNESCO, s/f).

## 2. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

A continuación, se presentan las propuestas surgidas de los encuentros, vinculadas a una serie de respuestas y vías de acción llevadas adelante por el PGyD y el CDH.

Las propuestas se agrupan en tres ejes: 1) incorporación del enfoque de género en la enseñanza y currícula de las cátedras, 2) producción de “bienes públicos”, 3) capacidades institucionales, 4) implementación del Protocolo de Intervención Institucional para la Prevención e intervención ante situaciones de

<sup>10</sup> *Idem.*

violencia o discriminación de género u orientación sexual y 5) promover trabajo conjunto/alianzas estratégicas.

### *2.1. Incorporación del enfoque de género en la enseñanza y currícula de las cátedras*

A nivel general, desde el PGyD y el CDH se va a promover, a nivel de algunos departamentos, que se incrementen cursos y comisiones que contemplen de manera central una oferta de temas de género específicamente, como también que en los cursos regulares se incluya transversalmente el enfoque de género y derechos humanos. En este sentido, se asume que no se pudo participar en la revisión de la currícula y del proceso de acreditación de la carrera ante CONEAU por no contar a tiempo con la información, pero está previsto elevar una consulta específica a las autoridades de la Facultad ante eventuales observaciones que se pueda incorporar el enfoque de género.

Como próximos pasos, se estima:

- ✓ Avanzar sobre las materias obligatorias y a futuro poder pensar en coordinar acciones con las materias vinculadas del CBC.
- ✓ Promover que se incremente la oferta de CPO que incorpore el enfoque de género.
- ✓ Hacer lo propio con el área de Formación Docente.
- ✓ Participar y promover la incorporación del enfoque en la modalidad de Talleres de Estudios Profundizados (TEP) organizados por la Secretaría de Investigación<sup>11</sup>.

### *2.2. Producción de “bienes públicos”*

En relación con la necesidad de generar productos concretos que refuerzan la transversalización del enfoque, se identificaron a su vez dos necesidades concretas:

a) *Contar con bibliografía especializada, investigaciones empíricas y temas de actualidad en el campo de Género y Derecho*<sup>12</sup>. En este sentido, desde el PGyD y el CDH se está trabajando en repositorios de bibliografía disponibles en la web de la Facultad, con actualizaciones periódicas.

En sus reflexiones, lxs asistentes a los encuentros coincidieron en la necesidad de:

- ✓ Promover la incorporación de los enfoques en las investigaciones y en las próximas convocatorias de investigación.
- ✓ Profundizar sobre orientación sexual e identidades de género.

<sup>11</sup> El PGyD dictó el TEP “Género, ciudadanía y derechos sociales” entre el 3 de octubre y el 21 de noviembre (más información en <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/tep.php>).

<sup>12</sup> Se recuperó el valor que representó el número especial de la Revista Academia (2005) para poder utilizar en los cursos.

- ✓ Estimular, asimismo, prácticas reflexivas en la enseñanza, no se trata solo de incorporar autoras o textos, sino de repensar cómo se enseña Derecho.
- ✓ Promover convocatorias en las publicaciones de la Facultad que incluyan enfoque de género y derechos humanos, buscando promover el abordaje permanente y la integración de números, como también la incorporación del lenguaje no sexista e inclusivo en todas las publicaciones.
- ✓ Producir información sobre la situación de las mujeres en la Facultad en lo que respecta a cargos docentes, interinatos, escalafón, concursos docentes, entre otros.
- ✓ Promover instancias de formación interna, capacitación y talleres de género al interior de los departamentos para docentes y ayudantes.

b) *Contar con capacitaciones permanentes en la materia, transversales a toda la comunidad universitaria.* En ese sentido, desde el PGyD, junto con la Secretaría de Investigación, la Subsecretaría Académica y la Dirección de Personal se dictaron 5 talleres de capacitación para una comunicación no sexista e inclusiva, dirigido a personal no docente de la facultad<sup>13</sup>. Se trató de una experiencia sumamente fructífera donde se ofrecieron no solo aproximaciones conceptuales del enfoque de género y diversidades sexuales, sino que se avanzó con ejemplos prácticos de cómo comunicar y realizar actos administrativos con lenguaje inclusivo.

También desde el CDH se organizó una jornada de debate “El enfoque de género: conceptos, usos y perspectivas” a cargo de las responsables del PGyD, abierto a la comunidad educativa, con una importante concurrencia e interesantes debates<sup>14</sup>.

Otras sugerencias en esta misma línea fueron:

- ✓ Se propuso que el PGyD realice un manual o una guía con la experiencia del taller de comunicación inclusiva.
- ✓ Desde el PGyD se va a avanzar en proponer un nuevo taller dirigido a profesores y profesoras de todos los escalafones.
- ✓ Avanzar en diversas iniciativas que se están desarrollando desde distintos ámbitos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, juntamente con áreas del Ministerio Público, de modo de potenciar voces y acciones para promover la agenda de género.

<sup>13</sup> El Taller estuvo a cargo de la especialista en comunicación estratégica, Mariana Winocur y se dictaron 5 Talleres de 3 hs cada uno durante el mes de agosto 2018. Asistieron 125 personas de distintas dependencias (Bedelía, Comunicación, Títulos; Institucionales, Extensión Universitaria, Becas, Biblioteca, Archivo, Asuntos Estudiantiles, Archivo, Contaduría, Consejo, Posgrado, entre otros). Para mayor información y consulta de los materiales utilizados, visitar: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/programasinstitucionales/genero-y-derecho/actividades-de-formacion.php>.

<sup>14</sup> Para acceder al video, visitar: <http://www.derecho.uba.ar/noticias/2018/el-enfoque-de-genero-conceptos-usos-y-perspectivas-1>.

*c) Difundir información sobre aspectos regulatorios que puedan facilitar los vínculos entre la comunidad universitaria, como el régimen de licencias médicas, reglamento de estudiantes, régimen de faltas para estudiantes y docentes, particularmente para las docentes interinas, ayudantes y auxiliares.*

- ✓ Desde el PGyD se va a recopilar la información central de este punto y se va a poner a disposición en la web del Programa.
- ✓ Se recogió la demanda de espacios de lactancia para profesoras y alumnas, y ya se ha transmitido la demanda a las autoridades de la Facultad, junto con un relevamiento de lo que se requiere al respecto. En la misma línea, se prevé ampliar los espacios de cuidado en general y promover mayor cobertura y se está trabajando en esta línea con las autoridades de la facultad.
- ✓ También se va a avanzar en el estudio del Régimen de Concursos de modo de profundizar en las necesidades y eventuales complicaciones, al mismo tiempo de proponer instancias intermedias y novedosas para dar tratamiento al tema.

### *2.3. Capacidades institucionales*

- ✓ En la lógica de construcción de los bienes públicos, un valor central es fortalecer el compromiso institucional. Y allí se destaca la pertenencia institucional del CDH y el PGyD en la Secretaría de Investigación de la Facultad, lo cual constituye una importante oportunidad para potenciar acciones de capacitación y de investigación.
- ✓ En las próximas convocatorias se estimularán especialmente líneas de investigación que incorporen el enfoque de género en el Derecho.
- ✓ Por otra parte, el diálogo y apoyo permanente de la Subsecretaría de Asuntos Académicos ha marcado una diferencia sustantiva al momento de iniciar esta etapa del programa, apoyando las iniciativas que se han propuesto desde el PGyD.
- ✓ Se han iniciado actividades conjuntas con la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil y el Área de Igualdad de Género y Diversidad para estudiantes, a partir de las actividades de Conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, pero con el objetivo de potenciar un número mayor de actividades conjuntas.
- ✓ Se ha avanzado con el departamento de publicaciones en promover convocatorias específicas en las revistas especializadas de la facultad sobre enseñanza del derecho y género, como también en disponer de una diversidad de abordajes desde el enfoque de género y diversidades sexuales.
- ✓ Diálogo y acciones comunes con el Programa de Actualización en Género y Derecho que se dicta en la Facultad<sup>15</sup>, a partir de asumir ta-

<sup>15</sup> El programa de Actualización se encuentra dirigido por la Dra. Diana Maffia y es coordinadora académica Patricia Gómez. Para mayor información, [http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/prog\\_actua\\_genero\\_y\\_derecho.php](http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/prog_actua_genero_y_derecho.php).

reas docentes, como también el desarrollo de actividades conjuntas de intercambio.

- ✓ Incentivar un diálogo sostenido entre las distintas carreras que se dictan en la Facultad.
- ✓ Potenciar una agenda de trabajo conjunta con el Área de Igualdad de Género y Diversidad para estudiantes.
- ✓ Dar apertura a un proceso de diálogo y aportes con y para lxs estudiantes.
- ✓ Se espera en el próximo año fortalecer aún más estas iniciativas, avanzando en las acciones como también en fortalecer ambos Programas (PGyD y CDH), promoviendo compromisos para su financiamiento y disponibilidad de recursos humanos.

#### *2.4. Protocolo de Intervención Institucional para la Prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual*

Debido a la importancia del Protocolo, a la demanda que hay sobre su difusión dado que lxs presentes reciben preguntas o muchas veces denuncias por malos tratos, acoso y violencia, y debido a que la responsabilidad del mismo no recae sobre el PGyD, se transmitió a la Subsecretaría Académica una serie de acciones a llevar adelante. Entre las ya realizadas, se destacan:

— Creación del Área de Igualdad de Género y Diversidad para Estudiantes. Esta área estará a cargo de la implementación del Protocolo exclusivamente para estudiantes y que fue anunciada su creación durante las actividades de conmemoración del Día Internacional por la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, el 26 de noviembre de 2018 (res. D. 1944/18).

— Está previsto profundizar la visibilización y difusión del protocolo, a través de la distribución de materiales de comunicación y la publicación en *Derecho al Día*<sup>16</sup>, la entrega de ejemplares al inicio del cuatrimestre junto con las listas de los cursos, la distribución de folletos, trípticos y afiches que ha diseñado el Rectorado de la UBA para todas las casas de estudio.

#### *2.5. Promover trabajo conjunto con alianzas estratégicas*

- ✓ Red de Profesoras de la Facultad de Derecho: en los tres encuentros hubo representantes de la Red y explícitamente quedó de manifiesto la voluntad de trabajo conjunto y de potenciar los distintos espacios de género en la Facultad.

<sup>16</sup> La primera publicación se efectuó en el mes de agosto, está disponible en <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/tapa/la-agenda-de-genero-en-la-facultad-de-derecho/+7159>.

- ✓ Entre las iniciativas de la Red se destaca la Campaña “#No sin ellas” que promueve la incorporación paritaria en los paneles y actividades que se desarrollan en la facultad.
- ✓ Actividades con la Universidad Nacional de Río Negro en el marco de la promoción de acuerdos conjuntos de promoción de Programas de Género en cada Universidad.
- ✓ Conferencias y capacitaciones dictadas por las responsables del PGyD por invitación de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba.
- ✓ Avanzar en intercambios de experiencias de capacitación docente con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), que se encuentra formulando un armado de capacitación en temas de género.
- ✓ Abrir el debate a los Colegios de Abogados, y otras instancias ya existentes (Oficina de Género del Tribunal Superior, Oficina de la Mujer de la Corte Suprema, Observatorio de Género del Consejo de la Magistratura, entre otros).
- ✓ Promover y fortalecer el intercambio con distintas organizaciones sociales y comunitarias para reflexionar sobre la perspectiva de género e identidades sexuales.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del artículo hemos buscando sintetizar la experiencia recorrida en estos meses conjuntamente entre dos áreas institucionales de la Facultad: el Centro de Derechos Humanos y el Programa de Género y Derecho, que en sí mismo constituye un camino virtuoso y poco explorado en el ámbito institucional y que muestra cómo potenciar acciones internas y no duplicar iniciativas, sino avanzar en enfoques transversales, como lo constituyen el enfoque de género y derechos humanos. Esta iniciativa se inserta, a su vez, en el trabajo de cada uno de los programas con sus referentes institucionales y que permite evidenciar cómo se va instalando una agenda de género y derechos humanos al interior de la Facultad.

Si bien, este artículo constituye una primera aproximación de tipo exploratoria, nos permite identificar aspectos centrales y poder avanzar en promover una revisión de los desafíos que la educación en derecho y las prácticas profesionales requieren. No se trata de pensar como “sumamos género y diversidades”, sino como iniciamos un proceso de revisión y análisis profundo que transforme las actuales prácticas en la enseñanza del derecho como también las formas en que nos vinculamos al interior de la comunidad educativa<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En palabras de MacKinnon (2005:172) “Una consideración del lugar del feminismo en la educación jurídica debe incluir la preocupación por el proceso (el cómo además del que)”.

En concordancia, la propuesta no es dar más género, sino pensar cómo transformamos la asimetría de poder hoy existente, que se traduce en una división sexual del trabajo al interior de la Facultad altamente inequitativa, donde se evidencia —aunque aun si la suficiente fuerza que respalda la disponibilidad de datos— la segregación vertical y horizontal que existe, la baja y casi nula presencia de mujeres en las direcciones de departamentos, como titulares de cátedras y la escasa incorporación del enfoque en los programas curriculares, en textos de mujeres como bibliografía de cátedra. A ello se deben sumar problemáticas en los concursos y en la conformación de jurados, y las situaciones de violencia que existen y que obligan a repensar y repensarnos en los distintos espacios que desempeñamos en la Facultad, y que necesariamente debe recuperar las voces de las estudiantes y de los estudiantes, para remover barreras de manera de estimular la activa participación especialmente en los primeros años de la carrera.

Por ello, tanto desde el CDH como desde el PGyD, consideramos que lo aquí reseñado es un primer paso de un trabajo mancomunado y sostenido que debe ampliarse y sostenerse a lo largo del tiempo y que propone construir una agenda conjunta con todxs lxs actorxs que integramos la Facultad, a partir de un cambio institucional y cultural. Solo en la medida en que surja como proceso que identifique y rechace las jerarquías en la construcción del conocimiento, podremos avanzar en una comunidad educativa más democrática y más equitativa. Solo será posible avanzar en la trasnversalización del enfoque de género en la medida en que se transforme.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACADEMIA, *Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 2005.
- CASTRO RUBIO, A. - BODELÓN GONZÁLEZ, E., *Lenguaje jurídico y género: sobre el sexismo en el lenguaje jurídico*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2012.
- KOHEN, Beatriz - RAMALLO, Ángeles - ARIZA, Sonia (en prensa), “Women at the University of Buenos Aires’ Law School”, in SCHULTZ, Ulrike *et al.*, *Gender and Careers in the Legal Academy*, Oxford, Hart. Oñati International Series in Law and Society, 2019.
- MACKINNON, Catherine, “Integrando el feminismo en la educación jurídica”, en *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- RONCONI, Liliana, *La enseñanza del derecho con perspectiva de género: situación actual y desafíos pendientes*, Proyecto PII606, Facultad de Derecho, UBA, 2017.

UNESCO (s.f.), *Recomendaciones para un uso no sexista del lenguaje*,  
[https://www.uah.es/export/sites/uah/es/conoce-la-uah/.galleries/Galeria-dedescarga-de-Conoce-la-UAH/Unidad-de-Igualdad/Recomendaciones\\_UNESCO.pdf](https://www.uah.es/export/sites/uah/es/conoce-la-uah/.galleries/Galeria-dedescarga-de-Conoce-la-UAH/Unidad-de-Igualdad/Recomendaciones_UNESCO.pdf).

Recepción: 7/7/2018

Aceptación: 10/9/2018



*1821 Universidad de Buenos Aires*

## RESOLUCIÓN

### Número:

**Referencia:** EXP-UBA: 34.256/2015 Modificación de la Resolución (CS) N° 4043/2015 y t. o. del "Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual".

---

### VISTO

La Resolución (CS) N° 4043/15 por la que se aprobó el "Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual", y la Resolución (CS) N° 1684/18 que creó la "Comisión para el seguimiento de la implementación de la Resolución (CS) N° 4043/15";

### CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución (CS) N° 4043/15 este Consejo Superior aprobó el "Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual".

Que el objetivo de dicha Resolución es la promoción de acciones de sensibilización, difusión y formación sobre la problemática de género, así como el fomento y favorecimiento de acciones que eliminen la violencia de género, acoso sexual y discriminación por razones de género u orientación sexual, en todas las Unidades Académicas.

Que esta Universidad debe tender a la formación y el desarrollo integral de las personas que forman parte de la comunidad universitaria, que constituyen su principal activo, generando, para ello, espacios de trabajo y de estudio respetuosos con la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales. Para que esto se produzca, la condición necesaria es que la Universidad sea un espacio libre de violencia contra las personas y exento de discriminación.

Que transcurridos dos años de la entrada en vigencia del mencionado Protocolo, el Consejo Superior aprobó mediante Resolución (CS) N° 1684/18, la creación de la "Comisión para el seguimiento de la implementación de la Resolución (CS) N° 4043/15".

Que dicha Comisión produjo un informe que obra en el expediente EXP-UBA: 34.256/2015, y ha sido el resultado del trabajo mancomunado de las personas representantes designadas por todas las Unidades Académicas.

Que en dicha presentación se señalan distintos desafíos que han surgido durante la implementación de la Resolución (CS) N° 4043/15, haciéndose hincapié en que la demanda de respuestas por parte de la

comunidad universitaria ha ido en aumento, tornándose más compleja y dando a lugar a casos y situaciones para los cuales resulta necesario contar con una herramienta superadora.

Que por ello, este Consejo recoge la recomendación de la Comisión y producirá las modificaciones necesarias en la Resolución (CS) N° 4043/15, buscando consolidar dicha norma con el objetivo que cumpla los fines institucionales, reforzando los derechos fundamentales de las víctimas desde un enfoque pedagógico y sin perder de vista que la Universidad posee una responsabilidad institucional frente a toda su comunidad, a la cual debe garantizarle el derecho a la educación y al mismo tiempo el derecho a hacerlo en un lugar libre de violencia.

Que uno de los objetivos de esta modificación es el de fortalecer los principios de respeto y privacidad y no revictimización, definiendo los alcances y límites de la confidencialidad en la relación con las personas consultantes/denunciante, explicitándose en cuales casos dicha confidencialidad cede.

Que al mismo tiempo y como reaseguro de este objetivo, se tipificará como falta el quebrantamiento de la confidencialidad, en el entendimiento de que la violación a este principio puede generar revictimización en las personas denunciante.

Que asimismo, en materia disciplinaria corresponde extender los efectos de las sanciones administrativas por hechos de violencia de género a todos los cargos o roles que la persona sancionada pueda tener en la Universidad, luego de desarrollarse el procedimiento disciplinario correspondiente y garantizarse el derecho de defensa.

Que por otro lado, corresponde profundizar la competencia originaria y descentralizada de las distintas Unidades Académicas y dependencias de la Universidad de Buenos Aires para la aplicación directa del presente Protocolo, estableciendo los supuestos excepcionales bajo los cuales, cuando no se aplique en forma adecuada o no se respeten sus principios rectores, dicha competencia puede ser asumida por el Rector por disposición del Consejo Superior de manera directa.

Que este Consejo entiende que con esta reforma debe quedar zanjada cualquier discusión sobre la posibilidad de actuar de oficio o investigar hechos por denuncias de terceros sin contar con la ratificación de la persona afectada u ofendida, descartándose tales posibilidades de manera expresa.

Que en otro orden de ideas, resulta necesario homogeneizar el trabajo de las Unidades Académicas y dependencias, especificándose aspectos formales que regulen la manera en la que deben desarrollarse las entrevistas con las personas denunciante.

Que la Resolución (CS) N° 4043/15 no contempla un procedimiento para aquellos casos en los que se decide rechazar la aplicación del Protocolo, siendo necesario incorporar dicha cuestión en la presente modificación con el objetivo de lograr un funcionamiento más eficaz en las distintas Unidades Académicas y dependencias de la Universidad.

Que corresponde establecer un procedimiento opcional denominado "Procedimiento Especial de Seguimiento", de carácter no punitivo, que a partir del establecimiento de pautas de conducta aceptadas voluntariamente por la persona denunciada, procure resolver conflictos y reparar a las víctimas sin acudir a procedimientos disciplinarios o a medidas urgentes.

Que en el marco de una mirada no punitivista, esta modificación otorga la posibilidad de acordar medidas opcionales de corte pedagógico y con el objetivo de dismantlar patrones de violencia dentro de la Universidad, quedando reservado el procedimiento disciplinario, para la implementación de medidas que puedan significar restricciones laborales o académicas.

Que la presente modificación contribuye a aclarar y fortalecer conceptualmente cómo debe ser la labor de acompañamiento de las denuncias administrativas por hechos contemplados en el protocolo.

Que resulta pertinente fijar los requisitos que debe poseer el Informe de Evaluación de Riesgo, pautas de valoración y de acceso al mismo, preservando la reserva de identidad de la persona denunciante, cuando así se considere.

Que asimismo se regulan las atribuciones y las limitaciones de las personas referentes/responsables una vez radicada la denuncia administrativa, aclarando el alcance de sus funciones.

Que corresponde ampliar el marco de aplicación de la norma, haciéndola extensiva todas las formas de violencia sexual que incluyen las denuncias vinculadas a presuntos delitos sexuales.

Que la ampliación referida en el párrafo precedente no tiene como objeto asumir las funciones propias del poder judicial en el juzgamiento de delitos sexuales o en el dictado de medidas cautelares urgentes, sino garantizar que la persona denunciante acceda a la intervención temprana y a las medidas de protección que el Protocolo contempla, a fin de brindar el acompañamiento institucional a quienes puedan verse afectados por episodios de violencia sexual dentro del ámbito universitario.

Que se debe continuar trabajando en el empoderamiento de la comunidad universitaria, instándola siempre a acudir al sistema de justicia toda vez que el mismo dispone de las herramientas y los medios técnicos específicos en la temática y resulta ser la instancia competente para dilucidar y resolver los hechos que se puedan denunciar, así como para dictar medidas cautelares o de protección psicofísica de la persona denunciante.

Que han intervenido las áreas técnicas pertinentes.

Lo aconsejado por la Comisión de Interpretación y Reglamento, y la Comisión para el seguimiento de la implementación de la Resolución (CS) N° 4043/2015.

Lo dispuesto por este Consejo Superior en su sesión del día 13 de noviembre de 2019.

Por ello, y en uso de sus atribuciones,

**EL CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
RESUELVE:**

ARTÍCULO 1°.- Aprobar las modificaciones al “Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual” aprobado mediante Resolución (CS) N° 4043/15, conforme el Anexo (ACS-2019-404-E-UBA-SG) de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°.- Aprobar el texto ordenado del “Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual”, que como Anexo (ACS-2019-403-E-UBA-SG) forma parte de la presente Resolución.

ARTÍCULO 3°.- Regístrese, comuníquese a todas las unidades académicas, al Ciclo Básico Común, a los Establecimientos de Enseñanza Secundaria, a los Institutos Hospitalarios y Hospitales de esta Universidad, a todas las Secretarías de Rectorado y Consejo Superior y a todas sus dependencias y dese amplia difusión, publíquese en la página electrónica de esta Universidad. Cumplido, archívese.

Digitally signed by GENOVESI Luis Mariano  
Date: 2019.11.15 19:02:09 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by BARBIERI Alberto Edgardo  
Date: 2019.11.19 10:51:57 ART  
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GDE UBA  
DN: cn=GDE UBA, c=AR, o=Universidad de Buenos Aires, ou=Subsecretaría de Transformación Digital y Modernización, serialNumber=CUIT 30546666561  
Date: 2019.11.19 10:52:02 -03'00'



1521 Universidad de Buenos Aires

EXP-UBA: 34.256/2015

-1-

## ANEXO I

**Artículo 1:** Modifíquese el artículo 3° del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 3°.-Situaciones.

"Este procedimiento incluye situaciones de violencia sexual y discriminación basada en el sexo y/o género de la persona, orientación sexual, identidad de género y expresión de género que tengan por objeto o por resultado, excluir, restringir, limitar, degradar, ofender o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Las situaciones señaladas en este artículo pueden llevarse a cabo por cualquier medio comisivo, incluyendo la omisión y pueden dirigirse a una persona en particular o referirse de manera general a un grupo o población fundada en razones de género, identidad de género u orientación sexual y que generen un ambiente de intimidación, humillación u hostilidad. Las situaciones comprenden:

a. Acoso sexual: todo comentario o conducta con connotación sexual que implique hostigamiento, acoso, que tenga por fin inducir a otra persona a acceder a requerimientos sexuales no deseados o no consentidos.

b. Hechos con connotación sexista: toda conducta, acción, todo comentario, cuyo contenido discrimine, excluya, subordine, subvalore o estereotipe a las personas en razón de su género, identidad de género, orientación sexual que provoque daño, sufrimiento, miedo, afecte la vida, la libertad, la dignidad, integridad psicológica o la seguridad personal."

c. Hechos de violencia sexual: toda conducta que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la persona de decidir

ACS-2019-404-UBA-SG



1821 Universidad de Buenos Aires

EXP-UBA: 34.256/2015

-2-

voluntariamente acerca de su vida sexual, a través de engaño, amenaza, coerción, uso de la fuerza o cualquier otra forma de intimidación.

**Artículo 2:** Modifíquese el artículo 5° del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, sustituyéndose los incisos b y c, que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 5°.-Principios rectores.

Inciso b. Respeto y privacidad.

“1. La persona que efectúe una consulta o presente una denuncia, será tratada con respeto y confidencialidad, debiendo ser escuchada en su exposición sin menoscabo de su dignidad y sin intromisión en aspectos que resulten irrelevantes para el conocimiento de los hechos.

2. El contenido de las consultas, denuncias, entrevistas recibidas, informes de riesgo o cualquier actuación labrada por los equipos interdisciplinarios mantendrán un carácter confidencial hasta el dictado de un acto administrativo en el que se adopte temperamento respecto de la situación denunciada. En esta etapa previa podrá inclusive disponerse la reserva de la identidad de la persona entrevistada si ella así lo solicitase.

3. Si en mérito a la declaración de la persona entrevistada, el informe de riesgo realizado o cualquier documentación presentada ante el equipo interdisciplinario se ordenare la sustanciación de una información sumaria, sumario administrativo o se dispusiese una medida urgente, la persona denunciada tendrá derecho a tomar vista de las actuaciones. En estos supuestos la identidad de la persona denunciante podrá ser conocida por la persona denunciada.

4. La confidencialidad también cederá en caso de que la información sea requerida judicialmente. Se deberá comunicar a la persona consultante/denunciante

ACS-2019-404-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-3-

la existencia del requerimiento judicial y brindar únicamente la información necesaria para cumplir con la solicitud.

5. La persona entrevistada formulará su declaración bajo juramento pero podrá reservarse el derecho a no brindar datos o información cuando considere que hacerlo pudiera afectar su pudor, su honor, su intimidad o su seguridad personal. Esta prerrogativa deberá ser tenida en cuenta aún si se decidiese la apertura de un procedimiento disciplinario, no pudiendo ser compelida a expresar aquello que decidió no compartir en la entrevista inicial.”

Inciso c. No revictimización.

“Se evitará la reiteración innecesaria del relato de los hechos, como así también, la exposición pública de la persona que denuncia o datos que permitan identificarla. Queda terminantemente prohibido para todas las personas referentes e integrantes de los equipos interdisciplinarios, como así también para toda persona que acceda al contenido de una entrevista o denuncia, el divulgar información o formular manifestaciones públicas sobre los hechos allí relatados. La infracción de este principio se considerara falta leve en todos los regímenes disciplinarios de esta Universidad y le corresponderá la sanción que cada régimen establezca para las mismas.”

**Artículo 3:** Modifíquese el artículo 7° del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 7°.- Faltas.

“Todas las conductas que sean calificadas como actos de discriminación o de hostigamiento o violencia por razones de género y/o identidad de género, orientación

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 3 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-4-

sexual, clase, étnica, nacional o religiosa serán consideradas faltas a los efectos del régimen disciplinario correspondiente de esta Universidad.

Cuando recaigan sanciones disciplinarias como consecuencia de la comisión de las conductas previstas en el artículo 3° del presente anexo, deberá evaluarse la extensión de las mismas a los cargos o roles que la persona sancionada registre dentro de la Universidad de Buenos Aires, fundando dicho temperamento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad."

**Artículo 4:** Modifíquese el artículo 8° del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 8°.- Intervención ante consultas y denuncias. Autoridad de aplicación.

"La intervención se iniciará dentro de los ámbitos de la Universidad de Buenos Aires, con las personas referentes del Protocolo de cada dependencia a partir de la recepción de consultas y/o denuncias, y se desarrollarán las estrategias pertinentes para su abordaje y seguimiento. Las personas referentes responsables de la intervención deberán contar con experiencia y formación relativas a los Derechos Humanos con perspectiva de género y diversidad sexual.

Las consultas y denuncias tramitarán ante la Unidad Académica o dependencia en cuyo ámbito hayan acontecido los hechos, salvo decisión del Consejo Superior que por motivos fundados disponga la competencia directa de las áreas pertinentes del Rectorado.

Aunque no se haya dispuesto la excepción prevista en el párrafo anterior, las personas referentes y equipos interdisciplinarios de las distintas Unidades Académicas o dependencias podrán solicitar la colaboración de la Dirección General

ACS-2019-404-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-5-

de Promoción y Protección de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría General del Rectorado.”

**Artículo 5:** Modifíquense los párrafos primero y segundo del artículo 9 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedarán redactados de la siguiente forma:

“Las consultas y/o denuncias podrán ser realizadas por cualquier persona a la que le asisten los derechos vulnerados por las situaciones que este procedimiento contempla o por un tercero con conocimiento directo de los hechos. En el caso de denuncias realizadas por terceros, estas deberán ser ratificadas por las personas directamente afectadas y hasta tanto ello ocurra no podrá disponerse ninguna medida.

El tratamiento de consultas y/o denuncias deberá realizarse de manera estrictamente confidencial, siguiendo los criterios establecidos en el artículo 5 de este anexo, el cual deberá hacerse saber al consultante en la primera intervención del órgano de aplicación.”

**Artículo 6:** Modifíquese el artículo 10 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 10.- Procedimiento.

“a. Primer contacto: La persona consultante podrá denunciar la situación y requerir asesoramiento vía correo electrónico o telefónicamente. En este caso, la persona referente/responsable podrá optar por evacuar la consulta vía correo electrónico o, en razón del mérito de la situación, proponer una entrevista personal y así se lo hará saber a la persona consultante, quien podrá consentir o rechazarla. Asimismo, luego de un primer asesoramiento, la persona consultante podrá solicitar una entrevista

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 5 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-6-

presencial para lo cual la persona referente/responsable deberá señalar día y hora de entrevista dentro de los CINCO (5) días hábiles posteriores de recepcionada la solicitud, salvo que, por razones relativas a la consultante se fije la entrevista en un plazo posterior.

b. Entrevista: La entrevista se realizará en las instalaciones destinadas a dicho fin, respetando los principios rectores para que la misma pueda llevarse a cabo en un clima de privacidad e intimidad. Salvo razones fundadas y vinculadas a la situación por la cual se consulta, podrá elegirse otro espacio perteneciente a la Universidad. La persona entrevistada podrá concurrir acompañada de alguien de su confianza, a quien deberán extenderse los deberes de confidencialidad del acto. Las entrevistas serán registradas en actas y con autorización de la entrevistada se procederá a su registro en formato de audio. Si la compareciente lo solicitase, el audio deberá ser destruido una vez elaborado el informe de riesgo correspondiente. De no oponer reparo la entrevistada, el archivo de audio y el acta correspondiente serán puestos a disposición de la autoridad correspondiente, solo en caso de formalizarse denuncia."

c. Deliberación del equipo interdisciplinario: Una vez finalizada la entrevista, y luego de haber escuchado la manifestación de voluntad de la persona entrevistada, las personas referentes/responsables arribarán a una solución de acuerdo al contexto y la evaluación de pertinencia realizada, y podrán optar por el archivo del trámite, el inicio del Procedimiento Especial de Seguimiento o la denuncia administrativa.

d. Archivo: En caso de disponerse el archivo de las actuaciones por no encuadrar en las previsiones del Protocolo, el equipo interdisciplinario emitirá un informe fundado exponiendo su criterio, y en caso de corresponder, se recomendarán las derivaciones u orientaciones que resulten pertinentes. El informe será puesto en conocimiento de

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 6 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-7-

la persona entrevistada sin que se le extiendan copias del mismo, sin perjuicio de la posibilidad de acceder a copias de su propia deposición.

e. Procedimiento Especial de Seguimiento: Se trata de un proceso opcional que tiene como fin el cese inmediato de la situación de violencia que se haya denunciado sin acudir al proceso disciplinario o al dictado unilateral de medidas urgentes. Tramitará bajo los siguientes principios rectores:

e.1. Opción de la persona entrevistada: Su inicio depende exclusivamente de la voluntad de la persona entrevistada, quien al finalizar su exposición tendrá la opción de no realizar denuncia en el ámbito administrativo por los hechos que ha relatado y optar por este procedimiento especial.

e.2. No superposición de actuaciones: Durante la tramitación del Procedimiento Especial de Seguimiento, los hechos no podrán ser investigados.

e.3. Área de tramitación: Las actuaciones derivadas de este procedimiento tramitarán exclusivamente ante las áreas creadas especialmente para la aplicación de esta norma y hasta el momento de producirse el informe final.

e.4. Prescripción: El inicio del Procedimiento Especial de Seguimiento significará la suspensión de los plazos de prescripción de la acción disciplinaria administrativa por los hechos bajo tratamiento, reanudándose los mismos una vez finalizado este procedimiento.

e.5. Reserva: Mientras las actuaciones tramiten bajo esta modalidad, y hasta su resolución, permanecerán en el área o unidad de género y su confidencialidad será absoluta, sin que se autorice vista o copias del expediente a la persona entrevistada, a la persona señalada o a terceros."

e.6. Pautas de conducta: Luego de obtenido el consentimiento de la persona entrevistada, el equipo interdisciplinario y/o las personas referentes responsables

ACS-2019-404-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-8-

tendrán a su cargo la tarea de proponer pautas de conducta, según las características, la gravedad y la urgencia del caso. Podrá proyectarse cualquier medida que tenga como finalidad la protección de la entrevistada y la deconstrucción de patrones de violencia en la Universidad, debiendo presentarse dicha propuesta a la persona afectada para su conformidad.

e.7. Entrevista a la persona señalada: El área deberá realizar una entrevista formal con la persona señalada como responsable, a quien se le trasladará la propuesta elaborada, contando con un plazo de tres (3) días hábiles para aceptar o rechazar la misma u ofrecer alternativas sin que ello implique reconocimiento de los hechos, las que deberán ser conformadas por la persona afectada. La entrevista será confidencial con el alcance explicado en el artículo 5.

e.8. Informe final: Cumplido lo indicado en los apartados e.6 y e.7, el equipo interdisciplinario y las personas referentes/responsables deberán elevar a las correspondientes autoridades el informe final dando cuenta del acuerdo arribado, suscripto por las partes, en documentos individuales o conjuntos, a fin de que se dicte el acto administrativo que fuera necesario para convalidarlo. Previo a ello las autoridades deberán darle intervención al servicio jurídico permanente. Una vez dictado el acto pertinente las actuaciones deberán darse por finalizadas, no pudiendo iniciarse sumario por los mismos hechos en el futuro, salvo que las pautas hayan sido incumplidas.

e.9. Falta de acuerdo: En caso de no lograrse acuerdo, se dará por cerrado el Procedimiento y quedará expedita la vía de la denuncia administrativa siempre que la persona denunciante lo desee.

f .Denuncia: Si al finalizar la entrevista, la persona entrevistada decide realizar una denuncia en el ámbito administrativo, o si el Procedimiento Especial de Seguimiento

ACS-2019-404-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-9-

hubiera fracasado o si la persona requerida hubiera incumplido los términos del acuerdo, las personas referentes/responsables deberán acompañar la denuncia bajo los siguientes lineamientos:

f.1 Informe de Evaluación de Riesgo: Deberán elaborar un informe de Evaluación de Riesgo detallando las normas que protegen los derechos de la/s persona/s afectada/s y una evaluación de la situación con sugerencias de recomendaciones y/o medidas de protección psicofísicas de la denunciante. En este informe se deberá dictaminar si la persona entrevistada se halla incurso en los casos estipulados en el artículo 3º. En caso afirmativo se deberán detallar los indicadores de riesgo encontrados y realizarse una valoración justificada de la situación en:

- a) Riesgo de gravedad baja
- b) Riesgo de gravedad media
- c) Riesgo de gravedad alta

Para determinar estos niveles de riesgo deberá interpretarse la probabilidad de que se repitan los episodios.

f.2 Destinatario del Informe: El informe será remitido junto a la denuncia a la máxima autoridad correspondiente, quien previa intervención del servicio jurídico permanente para el control formal de lo actuado, emitirá el acto administrativo pertinente.

f.3 Medidas urgentes y régimen disciplinario. Una vez adoptadas las medidas urgentes que el caso requiera, a partir de las recomendaciones formuladas en el Informe de Evaluación de Riesgo por las personas referentes responsables, serán de aplicación las normas disciplinarias vigentes de la Universidad. Las medidas urgentes que puedan implicar una modificación de las condiciones laborales y/o académicas del denunciado deberán disponerse únicamente en forma conjunta a la apertura del proceso disciplinario formal y exclusivamente cuando ello resulte

ACS-2019-404-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-10-

estrictamente necesario para permitir el adecuado desarrollo de la investigación y/o evitar incidencia de revictimización.

f.4. Confidencialidad del informe y la denuncia: La denuncia y el informe de Evaluación de Riesgo serán confidenciales hasta tanto se emita el acto administrativo que finalice el procedimiento establecido en este Protocolo y se disponga la apertura del sumario. En caso de que el Equipo Interdisciplinario solicite la reserva de la identidad de la persona denunciante como medida de protección psicofísica, se agregará al expediente una versión testada del acta de la entrevista y del Informe de Evaluación de Riesgo de modo tal que no permita su identificación.

f.5 Valoración de la declaración de la persona denunciante: La incorporación del acta de la entrevista, junto con archivo de audio si existiese, deberán ser valorados por el Instructor Sumariante a los fines de prescindir de la declaración testimonial de la persona denunciante durante la instrucción de sumario. No obstante ello, si el instructor sumariante considerase pertinente ampliar su testimonio deberá actuar de conformidad con los principios de respeto y privacidad y no revictimización expresados en el artículo 5 del presente anexo, y respetando las garantías mínimas procedimentales reconocidas en el artículo 16 de la ley 26.485.”

**Artículo 7:** Modifíquese el artículo 11 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 11°.- Atribuciones de los referentes/responsables.

“Los equipos interdisciplinarios y la persona referente/responsable de la unidad de género se encontrarán facultados a requerir información respecto de las partes involucradas y sus antecedentes con el fin de sustentar su Informe de Evaluación de Riesgo, o en el marco del Procedimiento Especial de Seguimiento que

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 10 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-11-

se haya abierto. En ningún caso podrán disponer medidas probatorias tendientes a acreditar la veracidad del relato.

Una vez radicada la denuncia, quedarán a disposición de la persona denunciante, y prestarán una amplia colaboración con la instrucción, siempre con el objeto de informar, orientar o sugerir aspectos que hacen a la especificidad de las situaciones de violencia y discriminación basadas en el género, la orientación sexual y la identidad de género.

La resolución definitiva que recaiga en el sumario administrativo deberá ser notificada a la persona referente/responsable para su conocimiento."

**Artículo 8:** Reenumérese el artículo 12 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que pasará a ser el artículo 13, y deróguese el actual artículo 13 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15.

Incorpórese el siguiente texto como artículo 12 del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15

Artículo 12°.- Acciones legales independientes.

"En ningún caso las acciones que deban tramitarse en el marco del presente procedimiento podrán hacerse depender del inicio o del resultado de las acciones civiles y/o penales."

**Artículo 9:** Modifíquese el artículo 14° del Anexo de la Resolución (CS) N° 4043/15, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 14°.- Campaña de prevención y formación.

"A los efectos de difundir los objetivos de este procedimiento la Universidad de Buenos Aires se compromete a promover acciones de sensibilización, difusión y

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 11 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-12-

formación sobre la problemática abordada, así como fomentar y favorecer acciones que eliminen la violencia de género, identidad de género u orientación sexual en todas las Unidades académicas dependientes de la Universidad".

ACS-2019-404-UBA-SG

Página 12 de 12



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-1-

## ANEXO II

### **Protocolo de acción institucional para la prevención e intervención ante situaciones de violencia o discriminación de género u orientación sexual**

#### **Artículo 1º.- Ámbito de aplicación.**

Este procedimiento rige para las relaciones laborales y/o educativas que se desarrollen en el marco de cualquier dependencia de la Universidad de Buenos Aires.

#### **Artículo 2º.- Sujetos.**

Este procedimiento involucra a los comportamientos y acciones realizadas por funcionarios/as, docentes y no docentes cualquiera sea su condición laboral, estudiantes de cualquiera sea su situación académica, personal académico temporario o visitante, terceros que presten servicios no académicos permanentes o temporales en las instalaciones edilicias de la Universidad.

#### **Artículo 3º.- Situaciones.**

Este procedimiento incluye situaciones de violencia sexual y discriminación basada en el sexo y/o género de la persona, orientación sexual, identidad de género y expresión de género que tengan por objeto o por resultado, excluir, restringir, limitar, degradar, ofender o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Las situaciones señaladas en este artículo pueden llevarse a cabo por cualquier medio comisivo, incluyendo la omisión y pueden dirigirse a una persona en particular o referirse de manera general a un grupo o población fundada en razones de género, identidad de género u orientación sexual y que generen un ambiente de intimidación, humillación u hostilidad. Las situaciones comprenden:

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-2-

a. Acoso sexual: todo comentario o conducta con connotación sexual que implique hostigamiento, asedio, que tenga por fin inducir a otra persona a acceder a requerimientos sexuales no deseados o no consentidos.

b. Hechos con connotación sexista: toda conducta, acción, todo comentario, cuyo contenido discrimine, excluya, subordine, subvalore o estereotipe a las personas en razón de su género, identidad de género, orientación sexual que provoque daño, sufrimiento, miedo, afecte la vida, la libertad, la dignidad, integridad psicológica o la seguridad personal."

c. Hechos de violencia sexual: toda conducta que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la persona de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual, a través de engaño, amenaza, coerción, uso de la fuerza o cualquier otra forma de intimidación.

#### **Artículo 4º.- Contexto de realización.**

Las situaciones comprendidas en el artículo anterior podrán llevarse a cabo en cualquiera de los espacios o medios descritos a continuación:

- a. En el emplazamiento físico central de la Universidad y sus dependencias o anexos.
- b. Fuera del espacio físico de la Universidad o sus dependencias o anexos o a través de medios telefónicos, virtuales o de otro tipo y que estén contextualizados en el marco de las relaciones laborales o educativas de acuerdo a lo señalado en los artículos anteriores.

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 2 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-3-

**Artículo 5º.- Principios rectores.**

- a. Asesoramiento gratuito: la persona afectada será asesorada legal y psicológicamente de manera gratuita por las áreas competentes para este fin que funcionen en cada dependencia y/o en la unidad central de la Universidad.
- b. Respeto y privacidad.
  1. La persona que efectúe una consulta o presente una denuncia, será tratada con respeto y confidencialidad, debiendo ser escuchada en su exposición sin menoscabo de su dignidad y sin intromisión en aspectos que resulten irrelevantes para el conocimiento de los hechos.
  2. El contenido de las consultas, denuncias, entrevistas recibidas, informes de riesgo o cualquier actuación labrada por los equipos interdisciplinarios mantendrán un carácter confidencial hasta el dictado de un acto administrativo en el que se adopte temperamento respecto de la situación denunciada. En esta etapa previa podrá inclusive disponerse la reserva de la identidad de la persona entrevistada si ella así lo solicitase.
  3. Si en mérito a la declaración de la persona entrevistada, el informe de riesgo realizado o cualquier documentación presentada ante el equipo interdisciplinario se ordenare la sustanciación de una información sumaria, sumario administrativo o se dispusiese una medida urgente, la persona denunciada tendrá derecho a tomar vista de las actuaciones. En estos supuestos la identidad de la persona denunciante podrá ser conocida por la persona denunciada.
  4. La confidencialidad también cederá en caso de que la información sea requerida judicialmente. Se deberá comunicar a la persona consultante/denunciante la existencia del requerimiento judicial y brindar únicamente la información necesaria para cumplir con la solicitud.

ACS-2019-403-UBA-SG



*1829 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-4-

5. La persona entrevistada formulará su declaración bajo juramento pero podrá reservarse el derecho a no brindar datos o información cuando considere que hacerlo pudiera afectar su pudor, su honor, su intimidad o su seguridad personal. Esta prerrogativa deberá ser tenida en cuenta aún si se decidiese la apertura de un procedimiento disciplinario, no pudiendo ser compelida a expresar aquello que decidió no compartir en la entrevista inicial.

c. No revictimización Se evitará la reiteración innecesaria del relato de los hechos, como así también, la exposición pública de la persona que denuncia o datos que permitan identificarla. Queda terminantemente prohibido para todas las personas referentes e integrantes de los equipos interdisciplinarios, como así también para toda persona que acceda al contenido de una entrevista o denuncia, el divulgar información o formular manifestaciones públicas sobre los hechos allí relatados. La infracción de este principio se considerará falta leve en todos los regímenes disciplinarios de esta Universidad y le corresponderá la sanción que cada régimen establezca para las mismas.

d. Prevención de situaciones de violencia y/o discriminación mediante la difusión y campañas de formación.

#### **Artículo 6º.- Objetivos.**

a. Garantizar en la Universidad un ambiente libre de discriminación de cualquier tipo y de hostigamiento y violencia por razones de identidad sexual, de género, clase, étnica, nacionalidad o religiosa, promoviendo condiciones de igualdad y equidad.

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 4 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-5-

- b. Adoptar medidas de prevención como principal método de combatir este tipo de acciones.
- c. Generar un ambiente de contención y confianza para que las personas afectadas puedan denunciar su situación a fin de hacerlas cesar de inmediato.
- d. Poner a disposición de las personas afectadas asesoramiento y asistencia que puedan requerir.
- e. Llevar estadísticas y análisis sistemático de la temática relativa a discriminación, hostigamiento y violencias por razones de identidad de género u orientación sexual a fin de adoptar a futuro nuevas medidas de prevención y perfeccionar las existentes.
- f. Promover acciones de sensibilización, difusión, y formación sobre la problemática abordada, así como fomentar y favorecer acciones que eliminen la violencia de género, acoso sexual y la discriminación por razones de género u orientación sexual en todas las unidades académicas de la Universidad.

**Artículo 7º.- Faltas.**

Todas las conductas que sean calificadas como actos de discriminación o de hostigamiento o violencia por razones de género y/o identidad de género, orientación sexual, clase, étnica, nacional o religiosa serán consideradas faltas a los efectos del régimen disciplinario correspondiente de esta Universidad.

Cuando recaigan sanciones disciplinarias como consecuencia de la comisión de las conductas previstas en el artículo 3º del presente anexo, deberá evaluarse la extensión de las mismas a los cargos o roles que la persona sancionada registre dentro de la

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 5 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-6-

Universidad de Buenos Aires, fundando dicho temperamento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

**Artículo 8º.- Intervención ante consultas y denuncias. Autoridad de Aplicación.**

La intervención se iniciará dentro de los ámbitos de la Universidad de Buenos Aires, con las personas referentes del Protocolo de cada dependencia a partir de la recepción de consultas y/o denuncias, y se desarrollarán las estrategias pertinentes para su abordaje y seguimiento. Las personas referentes responsables de la intervención deberán contar con experiencia y formación relativas a los Derechos Humanos con perspectiva de género y diversidad sexual.

Las consultas y denuncias tramitarán ante la Unidad Académica o dependencia en cuyo ámbito hayan acontecido los hechos, salvo decisión del Consejo Superior que por motivos fundados disponga la competencia directa de las áreas pertinentes del Rectorado.

Aunque no se haya dispuesto la excepción prevista en el párrafo anterior, las personas referentes y equipos interdisciplinarios de las distintas Unidades Académicas o dependencias podrán solicitar la colaboración de la Dirección General de Promoción y Protección de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría General del Rectorado.

**Artículo 9º.- Consultas y/o denuncias.**

Las consultas y/o denuncias podrán ser realizadas por cualquier persona a la que le asisten los derechos vulnerados por las situaciones que este procedimiento contempla o por un tercero con conocimiento directo de los hechos. En el caso de denuncias realizadas por terceros, estas deberán ser ratificadas por las personas directamente afectadas y hasta tanto ello ocurra no podrá disponerse ninguna medida.

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 6 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-7-

El tratamiento de consultas y/o denuncias deberá realizarse de manera estrictamente confidencial, siguiendo los criterios establecidos en el artículo 5 de este anexo, el cual deberá hacerse saber al consultante en la primera intervención del órgano de aplicación. Para recepcionar consultas y denuncias se creará una dirección de correo electrónico que será oportunamente difundida y estará publicada en forma visible en el sitio web de cada Facultad así como en el de la Universidad de Buenos Aires. La misma estará incluida en un link, pestaña o banner donde también se incluirá el texto del presente Protocolo, el nombre de las personas referentes y los horarios de atención presencial. Sobre este último punto, la Universidad proporcionará un espacio físico para la atención presencial de consultas y denuncias que garantice las condiciones de privacidad que las mismas ameritan.

**Artículo 10.- Procedimiento.**

a. Primer contacto: La persona consultante podrá denunciar la situación y requerir asesoramiento vía correo electrónico o telefónicamente. En este caso, la persona referente/responsable podrá optar por evacuar la consulta vía correo electrónico o, en razón del mérito de la situación, proponer una entrevista personal y así se lo hará saber a la persona consultante, quien podrá consentir o rechazarla. Asimismo, luego de un primer asesoramiento, la persona consultante podrá solicitar una entrevista presencial para lo cual la persona referente/responsable deberá señalar día y hora de entrevista dentro de los CINCO (5) días hábiles posteriores de recepcionada la solicitud, salvo que, por razones relativas a la consultante se fije la entrevista en un plazo posterior.

b. Entrevista: La entrevista se realizará en las instalaciones destinadas a dicho fin, respetando los principios rectores para que la misma pueda llevarse a cabo en un clima de privacidad e intimidad. Salvo razones fundadas y vinculadas a la situación por la cual

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-8-

se consulta, podrá elegirse otro espacio perteneciente a la Universidad. La persona entrevistada podrá concurrir acompañada de alguien de su confianza, a quien deberán extenderse los deberes de confidencialidad del acto. Las entrevistas serán registradas en actas y con autorización de la entrevistada se procederá a su registro en formato de audio. Si la compareciente lo solicitase, el audio deberá ser destruido una vez elaborado el informe de riesgo correspondiente. De no oponer reparo la entrevistada, el archivo de audio y el acta correspondiente serán puestos a disposición de la autoridad correspondiente, solo en caso de formalizarse denuncia.”

c. Deliberación del equipo interdisciplinario: Una vez finalizada la entrevista, y luego de haber escuchado la manifestación de voluntad de la persona entrevistada, las personas referentes/responsables arribarán a una solución de acuerdo al contexto y la evaluación de pertinencia realizada, y podrán optar por el archivo del trámite, el inicio del Procedimiento Especial de Seguimiento o la denuncia administrativa.

d. Archivo: En caso de disponerse el archivo de las actuaciones por no encuadrar en las previsiones del Protocolo, el equipo interdisciplinario emitirá un informe fundado exponiendo su criterio, y en caso de corresponder, se recomendarán las derivaciones u orientaciones que resulten pertinentes. El informe será puesto en conocimiento de la persona entrevistada sin que se le extiendan copias del mismo, sin perjuicio de la posibilidad de acceder a copias de su propia deposición.

e. Procedimiento Especial de Seguimiento: Se trata de un proceso opcional que tiene como fin el cese inmediato de la situación de violencia que se haya denunciado sin acudir al proceso disciplinario o al dictado unilateral de medidas urgentes. Tramitará bajo los siguientes principios rectores:

e.1. Opción de la persona entrevistada: Su inicio depende exclusivamente de la voluntad de la persona entrevistada, quien al finalizar su exposición tendrá la opción de no realizar

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-9-

denuncia en el ámbito administrativo por los hechos que ha relatado y optar por este procedimiento especial.

e.2. No superposición de actuaciones: Durante la tramitación del Procedimiento Especial de Seguimiento, los hechos no podrán ser investigados.

e.3. Área de tramitación: Las actuaciones derivadas de este procedimiento tramitarán exclusivamente ante las áreas creadas especialmente para la aplicación de esta norma y hasta el momento de producirse el informe final.

e.4. Prescripción: El inicio del Procedimiento Especial de Seguimiento significará la suspensión de los plazos de prescripción de la acción disciplinaria administrativa por los hechos bajo tratamiento, reanudándose los mismos una vez finalizado este procedimiento.

e.5. Reserva: Mientras las actuaciones tramiten bajo esta modalidad, y hasta su resolución, permanecerán en el área o unidad de género y su confidencialidad será absoluta, sin que se autorice vista o copias del expediente a la persona entrevistada, a la persona señalada o a terceros."

e.6. Pautas de conducta: Luego de obtenido el consentimiento de la persona entrevistada, el equipo interdisciplinario y/o las personas referentes responsables tendrán a su cargo la tarea de proponer pautas de conducta, según las características, la gravedad y la urgencia del caso. Podrá proyectarse cualquier medida que tenga como finalidad la protección de la entrevistada y la deconstrucción de patrones de violencia en la Universidad, debiendo presentarse dicha propuesta a la persona afectada para su conformidad.

e.7. Entrevista a la persona señalada: El área deberá realizar una entrevista formal con la persona señalada como responsable, a quien se le trasladará la propuesta elaborada, contando con un plazo de tres (3) días hábiles para aceptar o rechazar la misma u ofrecer alternativas sin que ello implique reconocimiento de los hechos, las que deberán ser

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 9 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-10-

conformadas por la persona afectada. La entrevista será confidencial con el alcance explicado en el artículo 5.

e.8. Informe final: Cumplido lo indicado en los apartados e.6 y e.7, el equipo interdisciplinario y las personas referentes/responsables deberán elevar a las correspondientes autoridades el informe final dando cuenta del acuerdo arribado, suscripto por las partes, en documentos individuales o conjuntos, a fin de que se dicte el acto administrativo que fuera necesario para convalidarlo. Previo a ello las autoridades deberán darle intervención al servicio jurídico permanente. Una vez dictado el acto pertinente las actuaciones deberán darse por finalizadas, no pudiendo iniciarse sumario por los mismos hechos en el futuro, salvo que las pautas hayan sido incumplidas.

e.9. Falta de acuerdo: En caso de no lograrse acuerdo, se dará por cerrado el Procedimiento y quedará expedita la vía de la denuncia administrativa siempre que la persona denunciante lo desee.

f .Denuncia: Si al finalizar la entrevista, la persona entrevistada decide realizar una denuncia en el ámbito administrativo, o si el Procedimiento Especial de Seguimiento hubiera fracasado o si la persona requerida hubiera incumplido los términos del acuerdo, las personas referentes/responsables deberán acompañar la denuncia bajo los siguientes lineamientos:

f.1 Informe de Evaluación de Riesgo: Deberán elaborar un informe de Evaluación de Riesgo detallando las normas que protegen los derechos de la/s persona/s afectada/s y una evaluación de la situación con sugerencias de recomendaciones y/o medidas de protección psicofísicas de la denunciante. En este informe se deberá dictaminar si la persona entrevistada se halla incurso en los casos estipulados en el artículo 3º. En caso afirmativo se deberán detallar los indicadores de riesgo encontrados y realizarse una valoración justificada de la situación en:

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 10 de 14



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-11-

- a) Riesgo de gravedad baja
- b) Riesgo de gravedad media
- c) Riesgo de gravedad alta

Para determinar estos niveles de riesgo deberá interpretarse la probabilidad de que se repitan los episodios.

f.2 Destinatario del Informe: El informe será remitido junto a la denuncia a la máxima autoridad correspondiente, quien previa intervención del servicio jurídico permanente para el control formal de lo actuado, emitirá el acto administrativo pertinente.

f.3 Medidas urgentes y régimen disciplinario. Una vez adoptadas las medidas urgentes que el caso requiera, a partir de las recomendaciones formuladas en el Informe de Evaluación de Riesgo por las personas referentes responsables, serán de aplicación las normas disciplinarias vigentes de la Universidad. Las medidas urgentes que puedan implicar una modificación de las condiciones laborales y/o académicas del denunciado deberán disponerse únicamente en forma conjunta a la apertura del proceso disciplinario formal y exclusivamente cuando ello resulte estrictamente necesario para permitir el adecuado desarrollo de la investigación y/o evitar incidencia de revictimización.

f.4. Confidencialidad del informe y la denuncia: La denuncia y el informe de Evaluación de Riesgo serán confidenciales hasta tanto se emita el acto administrativo que finalice el procedimiento establecido en este Protocolo y se disponga la apertura del sumario. En caso de que el Equipo Interdisciplinario solicite la reserva de la identidad de la persona denunciante como medida de protección psicofísica, se agregará al expediente una versión testada del acta de la entrevista y del Informe de Evaluación de Riesgo de modo tal que no permita su identificación.

f.5 Valoración de la declaración de la persona denunciante: La incorporación del acta de la entrevista, junto con archivo de audio si existiese, deberán ser valorados por el Instructor

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-12-

Sumariante a los fines de prescindir de la declaración testimonial de la persona denunciante durante la instrucción de sumario. No obstante ello, si el instructor sumariante considerase pertinente ampliar su testimonio deberá actuar de conformidad con los principios de respeto y privacidad y no revictimización expresados en el artículo 5 del presente anexo, y respetando las garantías mínimas procedimentales reconocidas en el artículo 16 de la ley 26.485.

**Artículo 11.- Atribuciones de los referentes/responsables.**

Los equipos interdisciplinarios y la persona referente/responsable de la unidad de género se encontrarán facultados a requerir información respecto de las partes involucradas y sus antecedentes con el fin de sustentar su Informe de Evaluación de Riesgo, o en el marco del Procedimiento Especial de Seguimiento que se haya abierto. En ningún caso podrán disponer medidas probatorias tendientes a acreditar la veracidad del relato.

Una vez radicada la denuncia, quedarán a disposición de la persona denunciante, y prestarán una amplia colaboración con la instrucción, siempre con el objeto de informar, orientar o sugerir aspectos que hacen a la especificidad de las situaciones de violencia y discriminación basadas en el género, la orientación sexual y la identidad de género.

La resolución definitiva que recaiga en el sumario administrativo deberá ser notificada a la persona referente/responsable para su conocimiento.

**Artículo 12°.- Acciones legales independientes.**

En ningún caso las acciones que deban tramitarse en el marco del presente procedimiento podrán hacerse depender del inicio o del resultado de las acciones civiles y/o penales.

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-13-

**Artículo 13.- Registro.**

Las personas referentes/responsables elaboraran un registro de todas las actuaciones donde consten los siguientes elementos: a) datos personales relevantes de la persona consultante o denunciante con sus iniciales para asegurar su privacidad y evitar su revictimización; b) descripción de la situación por la cual se consulta o denuncia; c) evaluación de la situación; d) observaciones, sugerencias, mención de estrategias de intervención; e) tramitación que se le dará a la situación en función de las sugerencias realizadas. Tal registro, además de las funciones de registración de datos e información de las intervenciones realizadas, permitirá promover diagnósticos permanentes sobre la magnitud y características de las situaciones a fin de elaborar estrategias de visibilización y concientización de las problemáticas el marco de la Unidad Académica donde haya surgido.

**Artículo 14.- Campaña de prevención y formación:**

A los efectos de difundir los objetivos de este procedimiento la Universidad de Buenos Aires se compromete a promover acciones de sensibilización, difusión y formación sobre la problemática abordada, así como fomentar y favorecer acciones que eliminen la violencia de género, identidad de género u orientación sexual en todas las Unidades académicas dependientes de la Universidad.

**Artículo 15.- Implementación:**

A fin de facilitar la implementación y la articulación con las distintas dependencias se proponen tres momentos correlativos:

- a. Conformar el equipo interdisciplinario de referentes/responsables central y designar un referente en cada dependencia que articularan de manera permanente, así

ACS-2019-403-UBA-SG



*1821 Universidad de Buenos Aires*

EXP-UBA: 34.256/2015

-14-

como realizaran informes de manera conjunta ya sea a pedido de las autoridades de cada Unidad Académica, las autoridades de la Universidad de Buenos Aires o a pedido específico, para monitorear la implementación del Protocolo y su funcionamiento.

- b. Realizar un relevamiento en cada institución dependiente de la Universidad Buenos Aires sobre denuncias y casos de violencia de género, acoso sexual y discriminación de género, promoviendo el anonimato y el cuidado de la información con el fin de generar datos estadísticos y visibilizar la problemática.
- c. Fomentar campañas de formación y difusión para docentes, no docentes, estudiantes y todo personal contratado por cada Unidad Académica, así como instancias específicas de formación para equipos promotores del Protocolo en cada Unidad Académica. Luego podrán proponerse para conformar el equipo interdisciplinario de referentes/responsables del mismo.

ACS-2019-403-UBA-SG

Página 14 de 14



**Programa de  
Género y Derecho**  
Facultad de Derecho - UBA



**FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

**Pautassi, Laura** - Directora del Programa de Género y Derecho

**Balardini, Lorena** - Coordinadora del Programa de Género y Derecho

**Goldschläger, Bárbara** - Pasante del Programa de Género y Derecho

**Morbelli, Ornella Azul** - Pasante del Programa de Género y Derecho

**Luciana Tozzini** - Ilustración