



Los derechos de la mujer son derechos humanos



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Los derechos de la mujer son derechos humanos



NACIONES UNIDAS



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

Nueva York y Ginebra, 2014

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

HR/PUB/14/2

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta S.14.XIV.5

ISBN 978-92-1-354131-9

E-ISBN 978-92-1-056791-6

© 2014 NACIONES UNIDAS

DERECHOS RESERVADOS EN TODO EL MUNDO

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| I. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER CON ARREGLO AL DERECHO INTERNACIONAL..... | 3 |
| A. Instrumentos internacionales de derechos humanos | 4 |
| B. Instrumentos regionales..... | 8 |
| II. COMPROMISOS MUNDIALES | 11 |
| A. Declaración y Programa de Acción de Viena | 12 |
| B. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo | 13 |
| C. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing | 14 |
| D. Objetivos de Desarrollo del Milenio | 15 |
| E. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible | 16 |
| III. ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS..... | 19 |
| A. El Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos..... | 19 |
| B. El Consejo de Seguridad | 21 |
| C. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer | 22 |
| IV. CONCEPTOS CLAVE..... | 25 |
| A. Distinción entre la esfera pública y la privada | 26 |
| B. Universalidad de los derechos humanos | 27 |
| C. No discriminación e igualdad entre mujeres y hombres..... | 30 |
| D. Igualdad y equidad | 35 |
| E. El género | 38 |
| F. Interseccionalidad y múltiples formas de discriminación..... | 39 |

| | |
|--|-----------|
| V. EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PRÁCTICA.... | 43 |
| A. Los derechos de la mujer en la vida pública y política..... | 45 |
| B. Salud y derechos sexuales y reproductivos..... | 53 |
| C. El derecho de la mujer a un nivel de vida adecuado..... | 67 |
| D. La violencia contra la mujer | 80 |
| E. Efectos de la migración y los desplazamientos en el disfrute de los derechos de la mujer | 95 |
| F. Los derechos de la mujer en situaciones de conflicto y crisis..... | 102 |
| G. Acceso de las mujeres a la justicia..... | 120 |

INTRODUCCIÓN

La igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer forman parte de los derechos humanos fundamentales y de los valores de las Naciones Unidas. A pesar de ello, a lo largo de su vida, las mujeres de todo el mundo sufren regularmente vulneraciones de sus derechos humanos y no siempre se considera prioritario hacer efectivos los derechos de la mujer. Para la consecución de la igualdad entre las mujeres y los hombres es preciso entender globalmente los distintos modos en que se discrimina a las mujeres y se las priva de igualdad, a fin de elaborar estrategias adecuadas que pongan fin a la discriminación.

Las Naciones Unidas tienen una larga trayectoria de defensa de los derechos de la mujer y en las últimas décadas ha habido grandes progresos en cuanto a la garantía de esos derechos en todo el mundo. No obstante, persisten grandes lagunas y la situación de la mujer evoluciona constantemente, por lo que periódicamente surgen nuevas manifestaciones de discriminación en su contra. Algunos grupos de mujeres afrontan formas adicionales de discriminación, por ejemplo, por razones de edad, origen étnico, nacionalidad, religión, estado de salud, estado civil, educación, discapacidad y condición socioeconómica. Es preciso tener en cuenta esas formas de discriminación concomitantes al formular medidas y respuestas para combatir la discriminación de que son objeto las mujeres.

En la presente publicación se ofrece una introducción a los derechos humanos de la mujer, empezando por las principales disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y explicando a continuación una serie de conceptos particularmente pertinentes para entender plenamente los derechos de la mujer. Por último, se analizan determinados ámbitos de los derechos humanos de la mujer a la luz de la información sobre la principal labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y demás entidades que se ocupan de estos temas. La publicación tiene por objeto proporcionar nociones básicas acerca de los derechos humanos de la mujer en conjunto, aunque, habida cuenta de la diversidad de temas relativos a los derechos humanos de la mujer, no puede considerarse exhaustiva.

I. Protección de los derechos humanos de la mujer con arreglo al derecho internacional

Desde la fundación de las Naciones Unidas, la igualdad entre hombres y mujeres figura entre las garantías más fundamentales de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, establece entre sus objetivos el de “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana [y] en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. Además, en el Artículo 1 de la Carta se estipula que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el de fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales “sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. La prohibición de la discriminación por motivos de sexo se reitera en sus Artículos 13 (mandato de la Asamblea General) y 55 (promoción de los derechos humanos universales).

En 1948, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se afirmó asimismo que los derechos proclamados en ella se aplicaban a mujeres y hombres “sin distinción alguna de... sexo,...”. Durante la redacción de la Declaración hubo un arduo debate acerca del uso del término “todos los hombres” en vez de un término neutro en cuanto al género¹. Finalmente se acordó emplear en su redacción los términos “todos los seres humanos” y “toda persona” para dejar fuera de cualquier duda que la Declaración Universal se refería a todos, tanto hombres como mujeres.

A. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Después de aprobarse la Declaración Universal, la Comisión de Derechos Humanos emprendió la redacción de dos tratados de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que junto con la Declaración Universal, constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos. Las disposiciones de ambos Pactos, así como las de los demás tratados de derechos humanos, son jurídicamente vinculantes para los Estados que los ratifican o se adhieren a ellos. Los Estados que han ratificado los tratados presentan informes periódicos a los órganos de expertos, que formulan recomendaciones sobre las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas en los tratados. Los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados ofrecen asimismo interpretaciones autorizadas de los tratados y, cuando los Estados han dado su acuerdo, también examinan las denuncias individuales de presuntas vulneraciones².

¹ Johannes Morsink, “Women’s rights in the Universal Declaration”, *Human Rights Quarterly*, vol. 13, N° 2 (mayo de 1991).

² Para más información sobre el sistema de tratados de derechos humanos, véase Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Folleto informativo N° 30: El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, y ACNUDH, *Folleto informativo N° 7: Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*.

En ambos Pactos se utilizan términos idénticos para prohibir la discriminación, entre otros, por motivos de sexo (art. 2), así como para garantizar a los hombres y las mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos enunciados en ellos (art. 3). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza, entre otros derechos, el derecho a la vida, a la protección contra la tortura, a no ser sometido a esclavitud, el derecho a la libertad y la seguridad personales, los derechos relativos a las garantías procesales y procedimientos judiciales, a la igualdad ante la ley, a circular libremente, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a la libertad de asociación, los derechos relativos a la vida familiar y a los hijos, los derechos en materia de ciudadanía y participación política, y los derechos de los grupos minoritarios a su cultura, su religión y su idioma. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza, por ejemplo, el derecho a trabajar, a fundar sindicatos, los derechos relativos al matrimonio, la protección de la maternidad y de la infancia, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, a la educación, y los derechos relativos a la cultura y la ciencia.

En 1967, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que establece que la discriminación contra la mujer constituye una ofensa a la dignidad humana y pide a los Estados que adopten medidas para “abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer”. Menos de un año después de la aprobación, se propuso la elaboración de un tratado sobre los derechos de la mujer jurídicamente vinculante. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobada por la Asamblea General en 1979. En su preámbulo se indica que, a pesar de la existencia de otros instrumentos, las mujeres siguen sin disfrutar de los mismos derechos que los hombres.

La Convención describe la naturaleza y el significado de la discriminación por motivos de sexo y establece la obligación de los Estados de eliminar la

discriminación y conseguir una igualdad sustantiva. Al igual que sucede con todos los tratados de derechos humanos, solo los Estados incurren en obligaciones al ratificarlos. Ahora bien, la Convención establece la obligación de los Estados de abordar no solo las leyes discriminatorias, sino también las prácticas y costumbres, así como la discriminación de la mujer en el ámbito privado.

Estos principios generales constituyen el marco de referencia de las obligaciones específicas de los Estados de eliminar la discriminación contra la mujer en el ámbito político, social, económico y cultural, detalladas en 16 artículos sustantivos. La Convención abarca los derechos civiles y políticos (derecho a votar, a participar en la vida pública, a adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, a la igualdad ante la ley y a circular libremente) y los derechos económicos, sociales y culturales (derecho a la educación, al trabajo, la salud y al crédito financiero). En la Convención también se presta especial atención a fenómenos concretos como la trata, a ciertos grupos de mujeres, por ejemplo las de las zonas rurales, y a cuestiones específicas, por ejemplo, el matrimonio y la familia, que entrañan riesgos para el pleno disfrute por la mujer de sus derechos humanos.

El artículo 1 de la Convención define la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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”.

Tal discriminación abarca cualquier diferencia de trato por razones de sexo que:

- Perjudique a la mujer, sea o no de manera intencionada;
- Impida que la sociedad en conjunto reconozca los derechos de la mujer en las esferas privada y pública;

- Impida a las mujeres ejercitar sus derechos humanos y las libertades fundamentales que les corresponden.

La Convención especifica asimismo los distintos modos en que los Estados partes deben eliminar la discriminación, por ejemplo, adoptando legislación apropiada que prohíba la discriminación, garantizando la protección jurídica de los derechos de la mujer, absteniéndose de incurrir en actos de discriminación, protegiendo a la mujer contra la discriminación practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, y modificando o aboliendo la legislación, reglamentación y disposiciones penales discriminatorias. La Convención prevé que la consecución de la igualdad podría requerir la adopción de medidas positivas por los Estados para mejorar la condición de la mujer. Mientras persistan las desigualdades, y con el fin de acelerar la igualdad de hecho de la mujer en todas las esferas de la vida, se autoriza a los Estados a que adopten medidas especiales de carácter temporal. Así pues, la Convención va más allá de la noción estricta de igualdad formal y engloba también la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Las medidas especiales de carácter temporal son legales y necesarias para conseguir esos fines. En principio, dichas medidas deberían suspenderse una vez alcanzada la igualdad.

Cabe destacar que la Convención añade nuevas disposiciones de carácter sustantivo con respecto a los demás instrumentos que abordan la igualdad y la no discriminación. En el artículo 5 se establece que además de reconocer la igualdad jurídica de la mujer y de promover su igualdad *de facto*, los Estados también deben procurar eliminar las prácticas sociales, culturales y tradicionales que perpetúan estereotipos de género nocivos, y crear en la sociedad un marco de referencia que promueva la plena realización de los derechos de la mujer.

La Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2) y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 7) prohíben igualmente la discriminación por motivos de sexo. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 6) se reconocen las

múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres con discapacidad y se dispone que los Estados partes deben remediarlas adoptando “todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer” en el goce de sus derechos humanos. En su recomendación general N° 25 (2000) relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial que vigila la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, reconoció también las dimensiones de género que presenta la discriminación racial y dijo que “intentará tener en cuenta en su labor los factores genéricos o las cuestiones que puedan estar relacionadas con la discriminación racial”. El Comité contra la Tortura, que vigila la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, también aborda regularmente temas relativos a la violencia contra las mujeres y las niñas.

B. INSTRUMENTOS REGIONALES

Además de normas internacionales de derechos humanos, los tratados regionales de derechos humanos incluyen asimismo disposiciones fundamentales que tienen por objetivo promover y proteger los derechos humanos de la mujer³.

La Organización de la Unidad Africana aprobó en 1981 la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), cuyo artículo 2 prohíbe la discriminación por cualquier motivo, incluido el sexo, en el disfrute de los derechos garantizados por la Carta. En el artículo 18 se menciona expresamente la obligación de los Estados africanos de velar por la eliminación de toda discriminación contra la mujer y por la protección de los derechos de la mujer y del niño, según

³ Los tratados regionales de derechos humanos cuentan asimismo con mecanismos de vigilancia para velar por que los Estados que los han ratificado apliquen sus disposiciones, como, por ejemplo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En esta publicación se destacan aspectos de su trabajo.

se estipula en las declaraciones y convenios internacionales. En 2003 se aprobó el Protocolo de la Carta relativo a los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo).

La Carta de la Organización de los Estados Americanos incluye una disposición sobre la no discriminación en su capítulo II, artículo 3 I), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1. Además, en 1994 la Organización aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales prohíbe la discriminación por cualesquiera razones, incluido el sexo, en el goce de los derechos previstos en el Convenio (art. 14). Desde 1998 pueden presentarse demandas individuales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por presuntas violaciones de lo dispuesto en el Convenio. En 2011 el Consejo de Europa aprobó un nuevo Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul).

También aprobaron protocolos y resoluciones y emitieron declaraciones en relación con los derechos de la mujer organizaciones políticas regionales, como la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo.

II.

Compromisos mundiales

Los derechos de la mujer han sido el tema central de una serie de conferencias internacionales que han generado importantes compromisos políticos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer. En 1975, que también fue el Año Internacional de la Mujer, México D.F. acogió la primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, que dio lugar al Plan Mundial de Acción para la Promoción de la Mujer y a la declaración del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer y el Desarrollo 1975-1985. En 1980, se celebró otra conferencia internacional sobre la mujer en Copenhague y se abrió a la firma la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebró en Nairobi, después de que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer iniciara sus trabajos en 1982. Esas tres conferencias mundiales permitieron constatar el extraordinario activismo de mujeres de todo el mundo y sentaron las bases de las conferencias mundiales de los años noventa sobre los derechos de la mujer, como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo

lugar en Beijing en 1995 (véase *infra*). Además, los derechos de las mujeres de ciertos grupos como las mujeres de edad, de minorías étnicas o con discapacidad, se abordaron también en varios otros documentos de política internacional como los Planes de Acción Internacionales sobre el Envejecimiento (Viena, 1982 y Madrid, 2002), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001) y el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (1982).

A. DECLARACIÓN Y PROGRAMA DE ACCIÓN DE VIENA⁴

En 1993 se celebró en Viena la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, cuyo propósito era revisar la situación de los mecanismos de derechos humanos en aquel momento. Bajo el lema “Los derechos de la mujer son derechos humanos”, las activistas se movilizaron para lograr que los derechos humanos de la mujer figuraran plenamente en la agenda de la comunidad internacional. En relación con el problema de la violencia contra la mujer, las activistas de la sociedad civil organizaron tribunales para atraer la atención sobre las vulneraciones de los derechos de la mujer, que antes no se afrontaban porque se consideraban un asunto privado, tabú o simplemente se aceptaban como parte inevitable de la vida de las mujeres. En la Conferencia se consiguió que se aprobara la Declaración y Programa de Acción de Viena, en que se afirmaba que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales” (párr. 18) y se insistía especialmente en la eliminación de todas las formas de violencia de género. Es importante destacar que en el Programa de Acción se pedía asimismo “erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso” (párr. 38).

⁴ A/CONF.157/24 (Parte I), cap. III.

B. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en 1994, marcó un hito en la esfera de los derechos de la mujer. Aunque la Conferencia estaba dedicada a temas de población, los delegados reunidos en El Cairo convinieron en que la población no solo debía considerarse desde una perspectiva demográfica, sino sobre todo desde el punto de vista humano. Los temas recogidos en su Programa de Acción⁵ se refieren fundamentalmente a los derechos de la mujer, como la igualdad entre los sexos, la familia, la salud reproductiva, el control de la natalidad y la planificación familiar, la salud de la mujer, así como la inmigración y la educación de la mujer. Un aspecto importante del Programa de Acción es que se basa expresamente en los derechos humanos y proclama que “Promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo”. La Conferencia también destacó por su clara afirmación de los derechos reproductivos, explicando que estos “se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos”.

El Programa de Acción establece objetivos específicos en cuanto a: educación universal; reducción de la mortalidad neonatal, infantil y materna; el acceso universal a servicios de salud reproductiva, en particular de planificación de la familia, asistencia en el parto

⁵ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1, anexo.

y prevención de enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, para 2015. Se organizaron conferencias de seguimiento para evaluar los avances en la consecución de esos objetivos, que se ve obstaculizada por la desigualdad y la falta de rendición de cuentas.

C. DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING⁶

Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en septiembre de 1995, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se centra en 12 aspectos relativos a la implementación de los derechos humanos de la mujer y establece un programa para el empoderamiento de la mujer. Se basa en los resultados de las tres conferencias anteriores, pero se considera que supone un logro importante al haber definido de manera explícita los derechos de la mujer como derechos humanos. La Plataforma de Acción incluye una serie de objetivos estratégicos para eliminar la discriminación contra la mujer y lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Conlleva estrategias políticas y jurídicas a escala mundial basadas en el marco de los derechos humanos. La Plataforma de Acción es la expresión más completa del compromiso de los Estados en favor de los derechos humanos de la mujer.

En los exámenes posteriores de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se ha observado que, a pesar de los importantes avances conseguidos en algunos aspectos de los derechos humanos de la mujer, "Siguen existiendo leyes discriminatorias, así como prácticas tradicionales y consuetudinarias nocivas y estereotipos negativos sobre la mujer y el hombre", especialmente en los códigos civiles, penales y de familia, así como en la legislación laboral y comercial, o las normas y los reglamentos administrativos⁷. La conclusión de los exámenes de la Plataforma realizados en 2005 y 2010 fue que en ningún país del mundo se había logrado la igualdad *de iure* y *de facto* de la mujer, y en

⁶ Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexos I y II.

⁷ Resolución S-23/3 de la Asamblea General, anexo, párrafo 27.

el examen realizado en 2010 se reconoció que, incluso en los lugares donde se había llevado a cabo una reforma jurídica, a menudo esta no iba seguida de una aplicación efectiva⁸.

D. OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En 2000, la comunidad internacional acordó ocho objetivos de desarrollo que debían cumplirse para 2015, entre ellos uno relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y otro sobre la reducción de la mortalidad materna. Siete de los objetivos incluyen metas específicas para medir su progresión. A pesar de sus deficiencias desde una perspectiva de derechos humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio suponen un compromiso político importante que ha movilizado el apoyo internacional para afrontar algunos de los problemas más difíciles del mundo.

En cuanto a los derechos de la mujer, el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio es el de promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Sin embargo la meta correspondiente solo se refiere a la eliminación de las desigualdades en la educación para 2015. Aunque el acceso de las niñas a la educación sea indispensable para lograr la igualdad entre los géneros, esa meta limitada no basta para medir los avances en la consecución de la igualdad y el empoderamiento de la mujer. El tercer Objetivo también incluye indicadores sobre la proporción de mujeres que ejercen empleos remunerados en el sector no agrícola y que ocupan escaños en los parlamentos nacionales, pero sin cifras ni plazos. No se abordan cuestiones fundamentales como la violencia contra la mujer o las leyes discriminatorias.

El quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio pretende reducir la tasa de mortalidad materna en un 75%, entre 1990 y 2015. Lamentablemente, en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, se comprobó que era el Objetivo que más lejos estaba de alcanzarse, a pesar de los conocimientos y los medios existentes para hacer que las mujeres no

⁸ E/2010/4-E/CN.6/2010/02, párrafos 307 a 310.

corran peligro durante el embarazo y el parto. En 2010, el Secretario General presentó la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer y el Niño, que establece medidas esenciales para mejorar la salud de las mujeres y los niños en todo el mundo.

Es indispensable integrar los derechos humanos y la igualdad de género en el conjunto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la agenda para el desarrollo después de 2015 para conseguir avances significativos.

E. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible ("Río+20"), celebrada en el Brasil en 2012, reunió a Jefes de Estado y de Gobierno para evaluar los avances en la aplicación de los acuerdos alcanzados desde la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro. En Río+20, los países renovaron su compromiso político en favor del desarrollo sostenible, acordaron establecer una serie de objetivos de desarrollo sostenible y crearon un foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Es importante destacar que el documento final, "El futuro que queremos"⁹, también reafirma los compromisos de los Estados de "asegurar a las mujeres la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, la sociedad y la adopción de decisiones políticas" y contiene referencias explícitas a la aceleración del cumplimiento de los compromisos que figuran en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración del Milenio. En el documento final también se dice que "la igualdad entre los géneros y la participación efectiva de las mujeres son importantes para la adopción de medidas eficaces en todos los aspectos del desarrollo sostenible" y se pide la derogación de las leyes discriminatorias y el acceso de las mujeres a la justicia en condiciones de igualdad.

⁹ Anexo de la resolución 66/288 de la Asamblea General.

III.

Órganos de las Naciones Unidas

A. EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS Y SUS MECANISMOS

El Consejo de Derechos Humanos es el principal órgano intergubernamental de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de los derechos humanos y está integrado por 47 Estados Miembros elegidos por la Asamblea General. Desde su creación en 2006, el Consejo de Derechos Humanos ha celebrado regularmente reuniones especiales sobre los derechos de la mujer y la integración de una perspectiva de género. Son muchas las resoluciones aprobadas por el Consejo y por su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, en las que se pide a los Estados que cumplan sus obligaciones relativas a los derechos de la mujer. Esos debates y resoluciones son importantes para hacer que los derechos de la mujer sigan figurando en la agenda internacional.

El Consejo de Derechos Humanos está facultado para convocar períodos extraordinarios de sesiones para hacer frente a las situaciones urgentes y las violaciones de los derechos humanos. Esos períodos extraordinarios

de sesiones dieron lugar en ocasiones a que se examinaran las violaciones de los derechos de la mujer. Por ejemplo, a raíz del período extraordinario sobre Darfur (Sudán) y de la Misión de Alto Nivel sobre la Situación de los Derechos Humanos en Darfur se redactó un informe en el que se expresó preocupación de manera concreta por las violaciones y la violencia sexual y la falta de acceso a la justicia en relación con esos delitos (A/HRC/4/80, párr. 39). En los informes elaborados en el marco del período extraordinario de sesiones dedicado a la República Democrática del Congo también se expresó especial preocupación por la violencia sexual y la desigualdad de género (A/HRC/10/59, párrs. 35 a 42, y A/HRC/13/63, párrs. 26 a 34). Además, el Consejo de Derechos Humanos recientemente ha establecido sendas Comisiones de Investigación para Libia y la República Árabe Siria en relación con las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos cometidas por todas las partes en conflicto durante la lucha civil que en ambos países comenzó en 2011. Muchas comisiones de investigación incluyen entre sus miembros a un experto en violencia sexual y de género, y en los informes figuran las constataciones al respecto, así como recomendaciones sobre los aspectos de género en materia de rendición de cuentas y justicia transicional (A/HRC/19/68 y A/HRC/19/69).

El examen periódico universal (EPU), procedimiento instituido cuando se creó el Consejo, también brinda oportunidades importantes de evaluar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones internacionales en relación con los derechos humanos de la mujer. En el marco de este mecanismo cada cuatro años y medio se examina la situación de los derechos humanos en todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los derechos de la mujer son uno de los temas que se plantean con más frecuencia en las recomendaciones formuladas en el EPU.

Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos que les encomienda examinar determinadas cuestiones temáticas o bien la situación de los

derechos humanos en un país¹⁰. Llevan a cabo investigaciones temáticas, realizan misiones a los países, establecen el diálogo con los gobiernos acerca de casos particulares o asuntos estructurales de carácter más general, realizan actividades de divulgación y contribuyen al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. Varios mandatos de los procedimientos especiales tratan específicamente sobre los derechos de la mujer, como los del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Otros titulares de mandatos han prestado atención a los derechos de la mujer y al género en el marco de su labor, en particular realizando estudios temáticos sobre las mujeres y determinados derechos humanos, considerando los derechos de la mujer en sus visitas a los países y abordando con los gobiernos casos individuales sobre presuntas violaciones de los derechos de la mujer.

La labor realizada por los titulares de mandatos de los procedimientos especiales contribuye a mejorar la comprensión del derecho internacional de los derechos humanos y refleja la evolución de su interpretación para tener más presentes la experiencia de las mujeres y las privaciones de sus derechos humanos. Más adelante se destacan varias de esas contribuciones.

B. EL CONSEJO DE SEGURIDAD

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha aprobado una serie de resoluciones relacionadas específicamente con las mujeres, la paz y la seguridad. En 2000 aprobó por unanimidad la resolución 1325, en la que pedía un aumento de la participación de la mujer en todos los aspectos de la prevención y resolución de conflictos y la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento

¹⁰ Se puede consultar más información sobre los procedimientos especiales en www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx (consultado el 29 de noviembre de 2013).

de la paz y la seguridad, así como en la negociación y la aplicación de acuerdos de paz. Tanto en la resolución 1325 como en posteriores resoluciones del Consejo de Seguridad y en los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el mismo tema se pide también a todas las partes en los conflictos que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas contra la violencia de género en los conflictos armados, al tiempo que se reconoce el importante papel que desempeñan las mujeres en los procesos de paz, como promotoras del cambio¹¹.

C. COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER

La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se creó en 1946, en virtud de la resolución 2/11 del Consejo Económico y Social, con el fin de preparar recomendaciones e informes destinados al Consejo sobre la promoción de los derechos de la mujer en los ámbitos político, económico, civil, social y educativo. La Comisión también tiene el mandato de formular recomendaciones al Consejo sobre problemas urgentes que requieren atención inmediata en la esfera de los derechos de la mujer. La Comisión se reúne una vez al año y emite conclusiones convenidas sobre los temas prioritarios que se establecen para cada año. Las conclusiones convenidas consisten en una evaluación de los avances, las deficiencias y los retos, y en recomendaciones concretas a los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otros interesados. La Comisión aprueba además resoluciones sobre diversas cuestiones relativas a los derechos de la mujer. A lo largo de su historia, la Comisión ha jugado un papel fundamental en la promoción de los derechos de la mujer, aportando su contribución a instrumentos jurídicos y de política internacionales fundamentales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

¹¹ Este tema se aborda en detalle más adelante, en el capítulo V, sección F.

IV.

Conceptos clave

En la conceptualización de los derechos humanos en el pasado no se tenía en cuenta ni la vida de las mujeres ni el hecho de que se enfrentaban cotidianamente a la violencia, la discriminación y la opresión. Por consiguiente, hasta hace relativamente poco tiempo, la experiencia de las mujeres no se trataba adecuadamente en el marco de los derechos humanos. La labor de las activistas, los mecanismos de derechos humanos y los Estados ha sido crucial para lograr la ampliación y el ajuste del marco de los derechos humanos a fin de incorporar los aspectos de las vulneraciones de los derechos humanos relativos al género con el fin de proteger mejor a las mujeres. La garantía efectiva de los derechos humanos de la mujer exige comprender plenamente las estructuras sociales subyacentes y las relaciones de poder que definen e influyen en la capacidad de las mujeres para gozar de sus derechos humanos. Esas estructuras de poder afectan a todos los aspectos de la vida, desde la legislación y la política hasta las políticas económicas y sociales, la familia y la comunidad.

En las secciones que siguen se examinan algunos de los conceptos clave fundamentales para la protección y la promoción de los derechos humanos de la mujer.

A. DISTINCIÓN ENTRE LA ESFERA PÚBLICA Y LA PRIVADA

Con arreglo al sistema jurídico de los derechos humanos, los agentes estatales tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir plenamente las normas y reglas de derechos humanos establecidas a nivel internacional, regional y nacional.

Históricamente, ese conjunto de reglas y la correspondiente supervisión se han centrado en las acciones imputables directamente a agentes estatales, que las ejecutaban o consentían, como homicidios, torturas y detención arbitraria. La obligación de los Estados de respetar los derechos humanos, incluidos los de la mujer, se refería a la obligación de no cometer ninguna acción que pudiera vulnerar esos derechos. Las posibles infracciones cometidas en la esfera privada, sin intervención directa de agentes estatales, no se consideraban vulneraciones de los derechos humanos. Sin embargo, a partir de los años ochenta y noventa, el movimiento de defensa de los derechos de la mujer empezó a criticar esta interpretación de los derechos humanos al considerar que perpetuaba las violaciones de los derechos de la mujer y que respondía a la preponderancia masculina¹².

En la actualidad se admite que las obligaciones de los Estados de proteger y garantizar los derechos humanos incluyen claramente el deber de proteger a las mujeres frente a las violaciones cometidas por terceros, incluso en la esfera privada, y el de adoptar medidas positivas para garantizar sus derechos humanos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer abarca las acciones cometidas tanto en la esfera pública como en la privada. En su artículo 2 e) se menciona específicamente la obligación de los Estados de eliminar

¹² Sheila Daurer, "Indivisible or invisible: women's human rights in the public and private sphere", en *Women, Gender, and Human Rights: A Global Perspective*, Marjorie Agosin, ed. (Rutgers University Press, 2001).

la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, y su artículo 2 f) se refiere a la modificación o derogación no solo de las leyes y reglamentos, sino también de los usos y prácticas de carácter discriminatorio. En su artículo 5 a) se exige a los Estados: “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 o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer así como otros órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han señalado que los Estados tienen obligación de luchar contra los actos cometidos por particulares. Concretamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer precisa que “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos...”. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos confirmó en su observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, que los Estados tienen tanto obligaciones negativas como positivas: abstenerse de violar los derechos humanos y también protegerlos y hacerlos efectivos, entre otras cosas amparando a los titulares de esos derechos contra los actos cometidos por personas o entidades. Con arreglo al derecho de los derechos humanos, la norma de la debida diligencia sirve para determinar si un Estado ha adoptado medidas efectivas para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular la obligación de proteger.

B. UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Desde la aprobación de la Declaración Universal, los Estados han subrayado reiteradamente la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Viena reconocieron

expresamente que los derechos humanos de la mujer forman parte integrante de los derechos humanos universales, y así lo reafirmaron posteriormente, por ejemplo en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Como se ha indicado, en el Programa de Acción de Viena también se subraya explícitamente la importancia de “erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso”.

A pesar de los compromisos asumidos por los Estados, a menudo se ha planteado la cuestión de la universalidad, cuando los Estados han pretendido justificar las violaciones de los derechos de la mujer invocando razones culturales. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en su informe sobre las prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer (E/CN.4/2002/83), subraya que la mutilación genital femenina, los llamados asesinatos por cuestión de honor, la preferencia por el hijo varón y la caza de brujas son algunas de las costumbres que se han defendido so pretexto de que forman parte de determinadas culturas. Los estereotipos y las normas culturales que dictan el papel que deben desempeñar las mujeres en la sociedad inciden negativamente en el disfrute de sus derechos humanos. Por ejemplo, el hecho de que las niñas no tengan acceso a la educación se ha justificado a veces por la presunción de que en calidad de madres y esposas no se incorporarán a la fuerza laboral y por tanto no necesitan educación.

La universalidad de los derechos humanos y su validez en determinado contexto local han sido cuestionadas frecuentemente con argumentos relativistas que los presentan como ideas extranjeras e incompatibles con la cultura local¹³. Sin embargo, la Relatora Especial sobre los derechos culturales ha formulado críticas acerca de los discursos que no tienen en cuenta que la cultura no es estática, sino que evoluciona con el tiempo. También indica que las mujeres no tienen influencia en los procesos

¹³ Véase “Intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer” (A/HRC/4/34).

de adopción de las decisiones que definen la cultura de su comunidad (A/67/287).

Ya se ha indicado anteriormente que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer requiere que los Estados adopten todas las medidas necesarias 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 o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”. En su recomendación general N° 19 (1992) el Comité observa, en relación con los artículos 2 f), 5 y 10 c) de la Convención, que las actitudes y prácticas tradicionales, según las cuales se considera a la mujer subordinada del hombre, mantienen a las mujeres relegadas en la sociedad y menoscaban sus derechos humanos, la igualdad entre los géneros y la no discriminación, y menciona como ejemplos la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, los asesinatos por no haber satisfecho la dote, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. También comenta el artículo 12 relativo al derecho a la salud, indicando que ciertas prácticas tradicionales perpetuadas por la cultura y la tradición son perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños, como las restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones y la ablación o mutilación genital femenina.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, en su informe sobre las intersecciones entre la cultura y la violencia contra la mujer, afirma que es posible conciliar los derechos humanos con la cultura, cuestionando los aspectos discriminatorios y opresivos de esta y conservando sus aspectos positivos. Concluye que “es impensable que se pongan en peligro los derechos de la mujer. Por consiguiente, el problema que abordamos hoy es cómo respetar y valorizar nuestras diversas culturas y, al mismo tiempo, elaborar estrategias comunes para resistir a las prácticas opresivas en nombre de la cultura, y promover

y mantener los derechos humanos universales al mismo tiempo que se rechazan los abusos arraigados en pensamientos etnocéntricos” (A/HRC/4/34, párr. 71)¹⁴.

La Relatora Especial sobre los derechos culturales también analizó la interacción entre el principio de la universalidad de los derechos humanos, el reconocimiento y la realización de los derechos culturales y la necesidad de respetar la diversidad cultural (A/HRC/14/36). La Relatora Especial considera que la promoción y protección universal de los derechos humanos, incluidos los derechos culturales, por una parte, y el respeto de la diversidad cultural, por la otra, se apoyan recíprocamente. Recuerda la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos y afirma que el respeto de los derechos culturales o la diversidad cultural no deben menoscabar la universalidad de los derechos humanos.

C. NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

La no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres son principios esenciales del derecho de los derechos humanos. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíben la discriminación por motivos de sexo y garantizan la igualdad de las mujeres y los hombres en el goce de los derechos contemplados en los Pactos. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también establece la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley.

¹⁴ Véase también ACNUDH, *Fact Sheet No. 23: Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children*, y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 14 (1990) sobre la circuncisión femenina.

La definición de discriminación que figura en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer abarca diversos posibles actos discriminatorios (cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción) cometidos con el propósito expreso de discriminar a las mujeres o que tengan por resultado tal discriminación. La Convención describe más detalladamente que otros tratados de derechos humanos las obligaciones de los Estados y las medidas que han de adoptarse para poner en práctica la igualdad entre los géneros. No solo requiere la igualdad de mujeres y hombres, sino que prohíbe prácticas que puedan perpetuar la desigualdad de las mujeres. El marco de la igualdad establecido en la Convención se basa en conceptos fundamentales como la igualdad sustantiva y la igualdad formal, así como la discriminación *de iure* o *de facto*.

La discriminación y la desigualdad pueden revestir distintas formas. Puede darse discriminación *de iure*, mediante disposiciones discriminatorias, como las leyes o políticas que imponen restricciones, conceden preferencia o distinguen a determinados grupos, por ejemplo, prohibiendo a las mujeres conducir, poseer tierras o heredar bienes. Para garantizar la igualdad formal es preciso eliminar todas las situaciones de discriminación *de iure*. Si bien se ha progresado mucho en la eliminación de las leyes discriminatorias, aún se mantienen muchas de ellas por lo que los Estados deberían emprender con la máxima urgencia su reforma para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos¹⁵.

¹⁵ Globalmente, las leyes que discriminan a las mujeres siguen siendo un problema importante, e incluso cuando existen leyes que garantizan la igualdad entre los géneros, estas aún no se aplican. Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) *El progreso de las mujeres en el mundo, 2011-2012. En busca de la justicia* (2011), e "Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las buenas prácticas en las iniciativas para prevenir la violencia contra la mujer" (A/HRC/17/23). Véase asimismo Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, que puede consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx (consultado el 6 de noviembre de 2013).

Las leyes, las políticas y los programas aparentemente neutros en cuanto al género también pueden conllevar efectos adversos para las mujeres. Es lo que se conoce como discriminación *de facto*. Por ejemplo, es posible que los programas de ayuda que distribuyen prestaciones al “cabeza de familia” no beneficien por igual a las mujeres, ya que a menudo se considera que el cabeza de familia es el hombre. Asimismo, dado que las mujeres constituyen la mayoría de la población que vive en la pobreza, un plan de préstamos públicos para adquirir tierras, aunque esté dirigido a hombres y mujeres, puede resultarles inaccesible debido a su costo.

Para lograr una igualdad sustantiva es preciso tener en cuenta tanto las desigualdades históricas como las circunstancias de las mujeres en un determinado contexto. Por consiguiente, el Estado puede verse obligado a adoptar medidas positivas para paliar las desventajas y las necesidades específicas de las mujeres¹⁶. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer abarca la igualdad sustantiva, al reconocer las posibles consecuencias discriminatorias de las leyes neutras en cuanto al género y el hecho de que la igualdad oficial no basta para evitarlas. En su artículo 4 relativo a las medidas especiales de carácter temporal, la recomendación general N° 25 (2004) del Comité sobre la misma cuestión, así como el artículo 5 relativo a la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, ponen de relieve la voluntad de alcanzar la igualdad sustantiva¹⁷.

¹⁶ Véase Leilani Farha, “Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, en *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Malcolm Langford, eds. (Cambridge University Press, 2008), págs. 560 y 561.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 562.

La igualdad de resultados y la igualdad sustantiva

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado que para conseguir la igualdad efectiva es preciso abordar las causas subyacentes de la desigualdad de las mujeres: no basta con garantizarles un trato idéntico al del hombre. En la opinión del Comité, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que el Estado cree un entorno propicio al empoderamiento de la mujer para lograr la **igualdad de resultados**. Según el Comité, la igualdad de resultados es consecuencia lógica de la **igualdad sustantiva** o *de facto*. Las medidas especiales corrigen injusticias y desigualdades históricas concediendo temporalmente ventajas a las mujeres, brindándoles oportunidades tradicionalmente lejos de su alcance. La consecución de la igualdad sustantiva exige modificar las actitudes, los roles de género y los estereotipos; un cambio social fundamental que conducirá a la transformación de las realidades que viven las mujeres.

Fuente: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 25 (2004) sobre medidas especiales de carácter temporal.

El Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 18 (1989) sobre la no discriminación y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus observaciones generales N° 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, también adoptaron el mismo principio de igualdad sustantiva al garantizar la no discriminación y la igualdad de hombres y mujeres en el disfrute de los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explicó en su observación general N° 16 (2005) que los Estados partes en el Pacto tienen la obligación de eliminar tanto la discriminación directa como la

indirecta. Deben evitar las prácticas discriminatorias, velar por que otros no ejerzan una discriminación prohibida, y adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de la mujer. El Comité describe además la relación que existe entre la obligación de garantizar la igualdad y las distintas disposiciones del Pacto. En su observación general N° 20 (2009) también indica la importancia de combatir la discriminación directa e indirecta en las leyes, las políticas y las prácticas, y la discriminación múltiple, un problema que atañe en particular a las mujeres.

Discriminación directa e indirecta

*Se produce **discriminación directa** cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.*

*Se produce **discriminación indirecta** cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. (...) Una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla.*

Fuente: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 16 (2005).

En su observación general N° 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el Comité de Derechos Humanos explica que los Estados partes no solo deben eliminar los obstáculos a la igualdad, sino que también tienen la obligación de adoptar medidas positivas para garantizarla. Especifica además que “los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del

derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto” y describe las obligaciones específicas para garantizar la igualdad de derechos de la mujer en relación con los distintos artículos del Pacto.

D. IGUALDAD Y EQUIDAD

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer requiere que se otorguen a las mujeres los mismos derechos que a los hombres y que las mujeres puedan ejercer efectivamente todos sus derechos. En los tratados internacionales de derechos humanos se hace referencia a la “igualdad”, aunque en otros ámbitos se emplea a menudo el término “equidad”.

En ocasiones se ha utilizado el término “equidad de género” de una manera que perpetúa los estereotipos sobre el rol social de la mujer, indicando que se la debe tratar “de manera justa”, en función del papel que cumple en la sociedad¹⁸. Esa concepción conlleva el riesgo de que se perpetúen las desigualdades en las relaciones entre los géneros y de que se consoliden los estereotipos de género que relegan a la mujer. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recalcado en sus recomendaciones generales y sus observaciones finales relativas a distintos países, por ejemplo en su recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, que “se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre

¹⁸ En el lenguaje del desarrollo, “equidad” es un término empleado habitualmente para referirse a las desigualdades en distintas esferas, no solo entre los sexos. En ocasiones se entendió que la palabra “equidad” era más accesible al público y que sugería la necesidad de redistribución. Sin embargo, hay quienes opinan que el término debería usarse con precaución, cuidando de que no esconda una resistencia a hablar francamente de discriminación y desigualdad. Véase, por ejemplo, Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y el Saneamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y Grupo de Trabajo sobre la Igualdad y la No Discriminación, especialmente “Background note on MDGs, non-discrimination and indicators in water and sanitation”, en www.wssinfo.org/post-2015-monitoring/working-groups/equity-and-non-discrimination/ (consultado el 19 de mayo de 2014).

la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención". El término jurídico utilizado en la Convención "igualdad entre los géneros" no puede sustituirse por el de "equidad", que es un concepto que depende de criterios subjetivos¹⁹.

Algunas partes interesadas han optado también por el lenguaje de la equidad en el malentendido de que la igualdad entre los géneros significa conceder idéntico trato a hombres y mujeres, sin tener en cuenta las circunstancias concretas de unos y otras. Como se ha explicado, la igualdad sustantiva, que es la norma que debe aplicarse con arreglo al derecho de los derechos humanos, requiere la adopción de medidas para conseguir la igualdad de resultados. Esto significa que quizás no siempre se trate exactamente de la misma manera a las mujeres y los hombres, para reparar la discriminación histórica o para tener en cuenta las características biológicas de las mujeres.

¹⁹ "Building on achievements: women's human rights five years after Beijing", mayo de 2000, párrs. 9 a 22. En www.ohchr.org.

Igualdad, equidad y equidad de género

“El principio de **igualdad entre el hombre y la mujer, o la igualdad entre los géneros**, es inherente al concepto de que todos los seres humanos, con independencia de su sexo, son libres de desarrollar sus capacidades personales, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los estereotipos, los roles de género rígidos y los prejuicios”^a. El concepto de igualdad entre hombres y mujeres incluye la igualdad formal y la sustantiva.

“La **equidad** es el imperativo moral de acabar con las diferencias injustas siguiendo los principios de equidad y justicia. La atención debe centrarse en los más desfavorecidos y los más pobres. Muchas [organizaciones de desarrollo] han hecho de la equidad un elemento central de sus programas. Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos humanos, basarse en la equidad presenta ciertos riesgos porque su definición es un concepto maleable que jurídicamente no tiene carácter vinculante. La equidad puede significar justicia, pero también diluir las demandas de derechos cuando se disocia de la igualdad y la no discriminación, y existe el riesgo de que se defina de manera arbitraria, por conveniencia política o ideológica.”^b

El concepto de **equidad de género** “en algunas jurisdicciones... se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades”^a.

^a Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 28 (2010) relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 22.

^b Catarina de Albuquerque, “The Future is Now: Eliminating inequalities in sanitation, water and hygiene”, octubre de 2012. En www.ohchr.org.

E. EL GÉNERO

La noción de género se refiere a las identidades socialmente construidas, los atributos y los roles asignados a mujeres y hombres. El término “género” no equivale a “mujer”. El significado social y cultural que la sociedad atribuye a las diferencias biológicas da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar.

Las construcciones de género son dinámicas y fluidas: cambian con el tiempo y pueden ser diferentes en distintas culturas. Un ejemplo que ilustra las diferencias inculcadas por la sociedad es que en la mayoría de las sociedades se haya atribuido a la mujer la función de cuidar del hogar y los hijos, mientras que la función del hombre ha consistido en mantener a la familia trabajando fuera de casa. En la mayoría de las sociedades, esas percepciones tradicionales de los roles de la mujer y el hombre han cambiado y siguen evolucionando.

Es importante analizar el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos desde una perspectiva de género, porque el análisis de género nos ayuda a entender que mujeres y hombres experimentan de distinta manera las violaciones de los derechos humanos, así como la influencia de las diferencias de edad, clase, religión, cultura, ubicación, etc. Dicho análisis pone de relieve y explora el carácter jerárquico y desigual de las relaciones y los roles de hombres y mujeres, el valor desigual atribuido al trabajo femenino, y la desigualdad en el acceso de las mujeres al poder y las instancias decisorias, así como a la propiedad y los recursos. La incorporación o integración de la noción de género permite evaluar el impacto de las distintas leyes, políticas y programas en grupos de hombres y mujeres, como se explica en el recuadro que figura a continuación.

Incorporación de la perspectiva de género

La incorporación (o integración) de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias que tendrá para las mujeres y los hombres cualquier actividad planificada, como legislación, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia para lograr que los intereses y las experiencias de las mujeres y de los hombres se conviertan en un aspecto integral de la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo que beneficien por igual a mujeres y hombres y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre hombres y mujeres. La integración de la perspectiva de género como estrategia y metodología no supone en teoría hacer hincapié en las experiencias de las mujeres. Sin embargo, debido a las diferencias y las relaciones entre hombres y mujeres socialmente establecidas en la mayoría de las sociedades del mundo, en la práctica suele dar lugar a una atención específica en las mujeres, por recaer en ellas los efectos generalmente adversos de las desigualdades de género.

Es también importante entender la noción de género en el contexto de la identidad de género²⁰. Esta refleja el sentimiento profundo y la vivencia del propio género, que puede coincidir o no con el sexo biológico de nacimiento. La identidad de género es independiente de la orientación sexual, que se refiere al sexo por el que se siente atracción; por ejemplo, muchas personas transgénero son heterosexuales.

F. INTERSECCIONALIDAD Y MÚLTIPLES FORMAS DE DISCRIMINACIÓN

Siempre han existido formas de discriminación entrecruzadas y de múltiples niveles, aunque solo han empezado a ser reconocidas en las

²⁰ Véase también, ACNUDH, *Born Free and Equal: Sexual Orientation and Gender Identity in International Human Rights Law* (HR/PUB/12/06).

últimas décadas. La edad, la condición socioeconómica, el origen racial o étnico, la religión, el origen nacional, la ciudadanía, otra condición social, el estado de salud, en particular el VIH/SIDA y la discapacidad, así como la pobreza y la orientación sexual son factores que pueden agravar o influir de otro modo en el tipo de discriminación que afrontan las mujeres²¹.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, los Estados reconocieron que “muchas mujeres enfrentan otras barreras para el disfrute de sus derechos humanos debido a factores tales como su raza, idioma, origen étnico, cultura, religión, incapacidades o clase socioeconómica o debido a que son indígenas, migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes, desplazadas o refugiadas”. En la Declaración de Durban, los Estados declararon que estaban “convencidos de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos”. Reconocieron además “la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación”.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también abordó la cuestión en su recomendación general N° 25 (2000) relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, en la que tomó nota de que “la discriminación racial no siempre afecta a las mujeres y a los hombres en igual medida ni de la misma manera.

²¹ Véase ACNUDH, “Women facing multiple forms of discrimination”, abril de 2009, disponible en www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/InfoNote_07_Women_and_Discrimination_En.pdf; y Colleen Sheppard, “Multiple discrimination in the world of work”, Working Paper No. 66 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, septiembre de 2010), disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/newsitem/wcms_170018.pdf.

Existen circunstancias en que afecta únicamente o en primer lugar a las mujeres, o a las mujeres de distinta manera o en distinta medida que a los hombres. A menudo no se detecta si no se reconocen explícitamente las diferentes experiencias de unas u otros en la vida pública y privada”.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general N° 25 (2004), también subrayó que los Estados partes debían combatir la discriminación múltiple contra la mujer mediante la adopción de medidas especiales de carácter temporal. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el primer tratado de derechos humanos con carácter vinculante que aborda explícitamente las múltiples formas de discriminación de que son objeto las mujeres y las niñas, y exige que los Estados partes adopten medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer ha reconocido la necesidad de analizar posibles intersecciones al estudiar la violencia de género para demostrar las distintas categorías de discriminación contra la mujer²². En un informe reciente sobre las formas múltiples de la violencia contra la mujer y sus intersecciones (A/HRC/17/26), la Relatora Especial afirma que la eliminación de la violencia requiere medidas holísticas que aborden la desigualdad y la discriminación tanto entre los géneros como dentro del propio género. Esto significa que al analizar la violencia de género deben tenerse en cuenta los factores que acrecientan la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, como la localización geográfica, el nivel de educación, la situación en materia de empleo, el tamaño de la familia, la relación matrimonial y el acceso a la participación política y cívica, la raza, el color de la piel, las capacidades intelectuales y físicas, la edad, los conocimientos lingüísticos y la capacidad de utilizarlos, la identidad étnica y la orientación sexual.

²² Véase “15 years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1994-2009): a critical review”. En <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf> (consultado el 6 de noviembre de 2013).

V.

El marco de los derechos humanos en la práctica

Habida cuenta de que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial y de su derecho a disfrutar de todos los derechos humanos en pie de igualdad con los hombres, no se pretende abarcar en la presente publicación todos y cada uno de los problemas de derechos humanos que afectan a la vida de las mujeres. Sus temas centrales son: la vida pública y política, la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a un nivel de vida digno, la violencia contra la mujer, la migración, los conflictos y crisis, y el acceso a la justicia. Con respecto a todos estos temas resultan particularmente pertinentes la educación y el contexto familiar, los cuales se abordan en relación con cada uno de ellos.

El derecho a la educación está reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 28), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 24). Además de promover la no discriminación en el disfrute del derecho a la educación y la enseñanza primaria universal y gratuita, el derecho de los derechos humanos exige que los Estados eliminen los

obstáculos específicos que afrontan las niñas y las mujeres para acceder a la educación, como el matrimonio precoz, los embarazos, el trabajo infantil y la violencia. También han de tenerse presentes las necesidades de las niñas que sufren múltiples formas de discriminación, por ejemplo, las niñas con discapacidad, las de zonas pobres o rurales o las que pertenecen a comunidades minoritarias. Para garantizar la igualdad en la educación es preciso disponer de recursos financieros así como dar a conocer la importancia de la educación de las niñas.

El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el matrimonio y la vida familiar también está reconocido en varios instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, y la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios. Sin embargo, las mujeres están relegadas con respecto a los hombres en el disfrute de los derechos correspondientes a la esfera privada. En muchos países, las mujeres son obligadas a contraer matrimonio, no gozan de los mismos derechos en materia de guarda y adopción, no se les permite transmitir su nacionalidad a sus hijos y maridos, y no tienen igual capacidad jurídica que los hombres. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer requiere que los Estados partes adopten “todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares” (art. 16). Ello incluye asegurar que tengan el mismo derecho para contraer matrimonio solo por su libre albedrío y su pleno consentimiento y para elegir libremente cónyuge, los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución y con respecto a sus hijos, y los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación. Dicha disposición abarca igualmente los derechos en materia de propiedad y de salud sexual y reproductiva, que se examinarán por separado en este capítulo. En su recomendación general N° 21 (1994)

relativa a la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió a los Estados que desalentaran decididamente toda noción de desigualdad entre la mujer y el hombre en la esfera privada que fuera afirmada por las leyes, el derecho religioso o las costumbres. El Comité también señaló que los Estados debían prohibir la poligamia que infringía el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y podía tener graves consecuencias emocionales y económicas para ella y para los familiares a su cargo.

A. LOS DERECHOS DE LA MUJER EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA

Históricamente, las mujeres han sido excluidas de la vida política y de la toma de decisiones. Las campañas en favor de la participación femenina en el foro público y político comenzaron en los siglos XIX y XX y continúan en la actualidad.

En la época de la Primera Guerra Mundial pocas democracias parlamentarias habían concedido a las mujeres el derecho a votar. En 1945, año en que se estableció la Organización de las Naciones Unidas, más de la mitad de las 51 naciones que ratificaron la Carta aún no permitían que las mujeres votaran o bien les otorgaban un derecho de voto restringido²³.

De conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Una de las primeras tareas de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer fue redactar la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952²⁴. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se basa en las anteriores convenciones y su artículo 7 se refiere a la participación de la mujer en la toma de decisiones en la vida política y pública. El artículo 7 garantiza a las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones y

²³ Françoise Gaspard, "Unfinished battles: political and public life", en *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Hanna Beate Schöpp-Schilling y Cees Flinterman, eds. (Nueva York, Feminist Press at the City University of New York, 2007), págs. 145 a 153.

²⁴ *Ibid.* pág. 148.

referéndums públicos y a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas, el derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, y el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. El artículo 8 exige que los Estados partes “tom[en] todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.

Aunque se ha conseguido el derecho de voto femenino en casi todos los países del mundo, en ocasiones ese derecho resulta vano en la práctica, cuando otras condiciones hacen prácticamente imposible o sumamente difícil el voto de hombres y mujeres, como la ausencia de elecciones libres y limpias, las violaciones de la libertad de expresión, o la inseguridad que suele afectar mucho más a las mujeres. En algunos países, las mujeres no pueden inscribirse en el registro electoral por carecer de certificado de nacimiento o documentos de identidad que solo se expiden a los hombres. Otros obstáculos, como los estereotipos y las percepciones tradicionales de los roles masculino y femenino en la sociedad, así como la falta de acceso a la información y los recursos necesarios, merman asimismo las posibilidades o la voluntad de las mujeres para ejercer plenamente su derecho de voto²⁵. Las modalidades tradicionales de funcionamiento de muchos partidos políticos y estructuras gubernamentales siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública, y las mujeres pueden llegar a desistir de ocupar cargos públicos porque les supondrían una doble carga de trabajo y por el costo elevado que entraña aspirar a cargos públicos y mantenerse en ellos, además de las actitudes y las prácticas discriminatorias vigentes²⁶. Aunque son pocos los países que han ratificado la Convención sobre

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, cap. I, resolución 1, anexo II, párrs. 181 a 186 y 190.

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en mantener barreras jurídicas a la elección de mujeres, estas siguen estando infrarrepresentadas en todos los niveles del gobierno.

En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se trata ampliamente la cuestión de la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. En virtud de la Declaración y la Plataforma de Acción, los Estados se comprometen a adoptar medidas concretas para garantizar la igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en esas estructuras y en la adopción de decisiones, así como a aumentar la capacidad de la mujer para participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos, con arreglo a sus recomendaciones precisas.

Aún es preciso aumentar la participación política de la mujer

La Plataforma de Acción de Beijing establece el objetivo de lograr un equilibrio entre mujeres y hombres en los puestos de adopción de decisiones a nivel nacional. Sin embargo, en muchos países el objetivo de la igualdad se muestra elusivo. Según la Unión Interparlamentaria, en 2013, las mujeres representaban en promedio el 21,4% de los parlamentarios de 187 países. Una encuesta realizada por la Unión Interparlamentaria muestra que desde la Conferencia de Beijing han mejorado las actitudes y ha aumentado la concienciación, pero esto no ha producido aún cambios significativos en la práctica para la igualdad de acceso de las mujeres a la vida pública y política.

| | África Subsahariana | América | Asia | Europa | Oriente Medio y África Septentrional | Pacífico |
|---|---------------------|---------|------|--------|--------------------------------------|----------|
| Porcentaje de parlamentarias a julio de 2000 | 12,4 | 15,3 | 14,5 | 16,2 | 3,8 | 11,9 |
| Porcentaje de parlamentarias a julio de 2013 ^a | 21,3 | 24,8 | 18,8 | 24,4 | 15,7 | 12,8 |

^a Datos disponibles en www.ipu.org.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, y especialmente el tercer Objetivo de promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, entrañan un compromiso de los Estados de promover mecanismos que den voz a las mujeres en la esfera política y las instituciones de gobierno. Los exámenes de los avances en la consecución de los Objetivos muestran que las mujeres lentamente van adquiriendo poder político, principalmente gracias a la aplicación de cuotas y medidas especiales. No obstante, persisten diferencias entre las regiones²⁷.

La recomendación general N° 25 (2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aclara que el término “medidas especiales” abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como los programas de divulgación o apoyo, la asignación o reasignación de recursos, el trato preferencial, la determinación de metas en materia de contratación y promoción, los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados, y los sistemas de cuotas. Tales medidas deben adoptarse con el fin de lograr una igualdad sustantiva entre los géneros, como requiere la Convención.

Los Estados han adoptado distintos sistemas de cuotas. Los más comunes son las cuotas de los partidos políticos, las cuotas parlamentarias y los puestos reservados. Las cuotas en los partidos políticos suelen ser de aplicación voluntaria y propia de cada partido, y responder a la voluntad de aumentar el número de candidatas o representantes electas, fijando un porcentaje de mujeres. Los cupos parlamentarios son medidas políticas nacionales vinculantes aplicadas por ley, que obligan a todos los partidos políticos a incluir un determinado número de mujeres en sus listas de candidatos a las elecciones. Otro método consiste en reservar puestos para las mujeres en el parlamento en virtud de una política

²⁷ Véase Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, “Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”, Hoja de datos (DPI/2650 C), septiembre de 2010. Disponible en http://www.un.org/es/mdg/summit2010/pdf/MDG_FS_3_SP.pdf.

nacional, lo que asegura determinado número de parlamentarias²⁸. Desde la Conferencia Mundial de Beijing, los Estados adoptan cada vez más sistemas de cuotas para impulsar la participación femenina, combatir la discriminación y acelerar el ritmo lento con que aumenta el número de mujeres en política. Esas medidas tienen por objeto superar los obstáculos, especialmente institucionales y sistémicos que siguen impidiendo que las mujeres accedan a la política en condiciones de igualdad.

Sin embargo, de manera aislada, esas medidas generalmente no bastan para garantizar la igualdad. Además, deben adaptarse al contexto local. Las cuotas para las mujeres han sido a menudo objeto de críticas por varias razones, como la de que las mujeres son elegidas por partidos o dirigentes políticos para servir intereses políticos que pueden ir en contra del logro de la igualdad, o que las cuotas restan importancia a los méritos reales²⁹. Los sistemas de cupos deben ir acompañados de otras medidas para crear un entorno propicio a la participación de la mujer. Concretamente, no se observará el efecto positivo derivado de una mayor representación femenina en la vida pública y política si las mujeres que obtengan acceso no están además capacitadas para participar activamente en los debates e influir en las decisiones que se adopten³⁰.

No obstante, la participación en la vida pública, no se limita a votar en las elecciones o a ser elegido para un cargo público. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha explicado que el artículo 7 de la Convención abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en el propio artículo. Según el Comité, la vida política y pública de un país es un concepto amplio y se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de

²⁸ Homa Hoodfar y Mona Tajali, *Electoral Politics: Making Quotas Work for Women* (London, Women Living under Muslim Laws, 2011), págs. 42 a 49.

²⁹ *Ibid.* págs. 43 a 45 y 50 a 57.

³⁰ Farzana Bari, "Women's political participation: issues and challenges", proyecto, División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas (EGM/WPD-EE/2005/EP.12), 3 de noviembre de 2005, pág. 6.

los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo, a todos los aspectos de la administración pública y a la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El derecho de las mujeres a la participación se refiere también a la participación en actividades de la sociedad civil, entre ellas, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política. La recomendación general N° 23 del Comité (1997) sobre las mujeres en la vida política y pública destaca que los Estados tienen la responsabilidad de nombrar a mujeres para ocupar cargos directivos superiores en todos los niveles del gobierno (local, nacional e internacional), en todos los órganos del gobierno, y en el sistema judicial y de alentar a los partidos políticos a hacer lo mismo. Los Estados deben velar por que las mujeres reciban información y adoptar medidas para superar barreras como el analfabetismo, el idioma, la pobreza y los obstáculos a la libertad de circulación de la mujer.

La participación específica de la mujer en los procesos de establecimiento y consolidación de la paz es particularmente importante para que las sociedades que han sufrido un conflicto puedan reconstruirse sobre la base del respeto de los derechos humanos y los valores democráticos. En la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las subsiguientes resoluciones e informes relativos a las mujeres, la paz y la seguridad, se reconoce la importante contribución de las mujeres a la paz y se pide que aumente su representación en todos los niveles de adopción de decisiones, y en todos los mecanismos de prevención, gestión y solución de conflictos. Este tema se aborda en mayor detalle en la sección F.

Las defensoras de los derechos humanos

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, o Declaración

sobre los Defensores de los Derechos Humanos, reconoce el importante papel de los defensores de los derechos humanos, incluidas las mujeres, y subraya los derechos de todos los defensores de los derechos humanos y las obligaciones de los Estados al respecto.

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos llamó la atención sobre los problemas específicos que afrontan las defensoras de los derechos humanos y quienes se dedican a los derechos de la mujer o las cuestiones de género (A/HRC/16/44). Las defensoras de los derechos humanos, enfrentan el mismo tipo de riesgos que el resto de los y las defensores pero, como mujeres, también están expuestas a la violencia y los riesgos específicos de género³¹. Ello se debe a razones múltiples y complejas que dependen del contexto concreto en que trabaja cada mujer. A menudo, se considera que el trabajo de las defensoras de los derechos de la mujer se opone a las nociones tradicionales de la familia y los roles de género de la sociedad, lo que puede generar la hostilidad de la población y las autoridades. Por consiguiente, son víctimas de la estigmatización y el ostracismo de los dirigentes comunitarios, los grupos religiosos, las familias y las comunidades que consideran que, con su labor, atentan contra la religión, el honor o la cultura.

Además, su propia labor o los fines que persiguen (por ejemplo, hacer efectivos los derechos de la mujer o cualquier otro derecho relacionado con el género) las convierten en blanco de ataques. Sus familias también son objeto de amenazas y violencia, con lo que se pretende disuadir a las defensoras de los derechos de la mujer de proseguir su labor. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha reconocido que las mujeres corren mayor riesgo que sus colegas varones de sufrir determinados tipos de violencia y otras violaciones, perjuicios y formas de exclusión y rechazo. Por consiguiente, es importante fortalecer

³¹ Inmaculada Barcia, *Respuestas urgentes para las mujeres defensoras de los derechos humanos en riesgo: mapeo y evaluación preliminar* (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo, junio de 2011), pág. iii.

los mecanismos de protección y otro tipo de respuestas, tanto locales como internacionales, ante los problemas que las afectan.

La Relatora Especial recomendó que los Estados velen por que los programas de protección de los defensores de los derechos humanos incorporen una perspectiva de género y atiendan las necesidades específicas de las defensoras de los derechos humanos. Deben prever la pronta investigación de los actos de intimidación, amenaza, violencia y otras infracciones cometidas por agentes estatales o privados contra las defensoras de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, las defensoras de los derechos humanos a menudo carecen de mecanismos de protección efectiva.

Aunque la responsabilidad primordial de proteger a los defensores que sean objeto de amenazas o agresiones incumbe a los Estados, la comunidad internacional así como las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno también deben apoyarlos y protegerlos, teniendo presentes los principios básicos de confidencialidad, de no hacer daño y de consentimiento informado de la persona.

El derecho a la nacionalidad

La capacidad de las mujeres para participar en la vida pública y política está directamente relacionada con su capacidad para obtener la ciudadanía y con los derechos relativos a la nacionalidad. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados “otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad” y “[g]arantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge” (art. 9). También estipula que los Estados partes “otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos”. El Comité ha explicado que la nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad y que carecer de

ella afecta gravemente al disfrute de otros derechos, como el derecho a votar, a ocupar cargos públicos, a obtener prestaciones sociales y a elegir el lugar de residencia. El artículo 15 dispone que los Estados Partes “reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley” así como una capacidad jurídica idéntica en materias civiles. El Comité también ha explicado que cualquier restricción en ese aspecto limita gravemente la capacidad de la mujer de proveer a sus necesidades o las de sus familiares a cargo. El Comité ha señalado asimismo con preocupación el elevado número de reservas formuladas a los artículos 9, 15 y 16, y pidió a los Estados que las retiraran y promulgaran y aplicaran leyes acordes con dichos artículos.

B. SALUD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

La salud reproductiva está definida en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos”. En 2004, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental definió la salud sexual como el estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con la sexualidad (E/CN.4/2004/49). Esta definición se basa en el reconocimiento expresado en el Programa de Acción de que el objetivo de la salud sexual “es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual”.

La salud sexual y reproductiva de la mujer guarda relación con varios derechos humanos, como el derecho a la vida, a no ser sometido a tortura, a la salud, a la intimidad, a la educación y con la prohibición de la discriminación. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer indicaron claramente que el derecho de la mujer a la

salud incluye su salud sexual y reproductiva. Ello significa que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y velar por el ejercicio de los derechos relacionados con la salud sexual y reproductiva de la mujer. El Relator Especial sobre el derecho a la salud afirma que las mujeres tienen derechos en relación con ciertos servicios, productos e instalaciones de atención de salud que: a) deben estar disponibles en número suficiente; b) deben ser física y económicamente accesibles; c) deben ser accesibles sin discriminación; y d) deben ser de buena calidad (A/61/338).

A pesar de estas obligaciones, son frecuentes las vulneraciones de los derechos a la salud sexual y reproductiva de la mujer. Se producen en distintas formas, como no ofrecer servicios que solo necesitan las mujeres, proporcionar servicios de mala calidad, condicionar el acceso a la autorización de terceros o llevar a cabo intervenciones sin el consentimiento de la mujer, como la esterilización forzada, reconocimientos forzados para constatar la virginidad y abortos forzados. Los derechos de salud sexual y reproductiva de las mujeres también están en riesgo cuando se les impone la mutilación genital femenina y el matrimonio precoz.

Las vulneraciones de los derechos relativos a la salud sexual y reproductiva de la mujer a menudo están profundamente arraigados en los valores sociales en materia de sexualidad femenina. Las concepciones patriarcales de las funciones de la mujer en la familia suponen que a menudo se valore a las mujeres en función de su capacidad reproductiva. El matrimonio y el embarazo precoces o los embarazos frecuentes con escaso intervalo entre ellos, muchas veces por la voluntad de tener hijos varones, a los que se da preferencia, tienen en la salud de la mujer efectos devastadores, que a veces resultan fatales. Es frecuente que se culpe a las mujeres de infertilidad, por lo que son objeto de ostracismo y diversas violaciones de los derechos humanos.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer garantiza a las mujeres los mismos derechos a decidir "libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios

que les permitan ejercer estos derechos” (art. 16). También especifica que el derecho de la mujer a la educación incluye el “[a]cceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia” (art. 10). Además, se considera que la salud sexual y reproductiva es un elemento esencial del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. La función de las mujeres en la procreación también puede influir en su disfrute de otros derechos como el derecho a la educación y al trabajo.

En la Plataforma de Acción de Beijing se afirma que “[l]os derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia”. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general N° 24 (1999) sobre la mujer y la salud, señala que los Estados deberían “[d]ar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual”. En su observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales explicó que la prestación de servicios de salud materna es comparable a una obligación básica que no puede suspenderse en ninguna circunstancia, y los Estados partes tienen la obligación inmediata de adoptar medidas, deliberadas y concretas, dirigidas a la plena realización del derecho a la salud durante el embarazo y el parto.

Acceso a la información sobre la salud sexual y reproductiva

El derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a recibir información, una educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos requiere velar por que puedan disponer de información sobre los métodos anticonceptivos modernos y de educación sexual integral.

Acceso de la mujer a métodos anticonceptivos modernos

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en 2008 había 1.400 millones de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años), de las que 818 millones, es decir, más de la mitad, no deseaban quedar embarazadas. De ellas, 603 millones utilizaban medios anticonceptivos modernos y 215 millones no lo hacían. La inmensa mayoría de los embarazos no deseados se producen por falta de los anticonceptivos modernos necesarios. De las mujeres que se quedaron embarazadas sin desearlo, un 66% no utilizaba ningún método anticonceptivo y el 16% confiaba en métodos tradicionales, como la abstinencia periódica y el *coitus interruptus*, que tienen un promedio de fallos mucho mayor que los medios modernos. El hecho de no utilizar métodos anticonceptivos modernos tiene otra consecuencia grave: la exposición de las mujeres y las niñas al riesgo de contraer el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual.

La falta de información acerca de los anticonceptivos influye directamente en el derecho de las mujeres a decidir el número de hijos y el intervalo de los nacimientos, así como en su derecho a la salud. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 21 (1994), explicó que “[a] fin de adoptar una decisión con conocimiento de causa respecto de medidas anticonceptivas seguras y fiables, las mujeres deben tener información acerca de las medidas anticonceptivas y su uso, así como garantías de recibir educación sexual y servicios de planificación de la familia, según dispone el artículo 10 h) de la Convención”. Dicha información debe estar científicamente comprobada y no ser discriminatoria. Si bien los médicos tienen derecho a la objeción de conciencia, la protección de este derecho no debe conculcar el derecho de la mujer a disponer de información exacta y objetiva sobre los anticonceptivos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, determinó que los farmacéuticos no podían negarse a vender anticonceptivos

alegando convicciones religiosas³². El Comité de los Derechos del Niño en su observación general N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes especificó que “los Estados Partes deberían garantizar el acceso [de los adolescentes] a información adecuada [sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual], independientemente de su estado civil y de que tengan o no el consentimiento de sus padres o tutores”.

Acceso a los servicios y a los medicamentos

Una de las medidas fundamentales para poner fin a la discriminación contra la mujer consiste en garantizar los servicios que solo utilizan las mujeres. Es indispensable garantizar la disponibilidad, la accesibilidad, la calidad y la aceptabilidad de esos servicios y medicamentos para hacer efectivos los derechos de la mujer a la salud sexual y reproductiva. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 24 (1999), especificó además que “la negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria”, subrayando que “las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones” son obstáculos al acceso de las mujeres a la atención de salud.

En 2010 murieron en el parto 287.000 mujeres, según las estimaciones. Además, se estima en 10 millones anuales el número de mujeres que sufren lesiones, infecciones, enfermedades o incluso discapacidad de larga duración asociadas al embarazo. El acceso universal a una asistencia profesional durante el parto, a servicios obstétricos de emergencia y atención posparto, así como la prevención del aborto practicado en condiciones de riesgo y la ampliación de los medios anticonceptivos disponibles son algunas de las intervenciones eficaces para reducir la mortalidad y la morbilidad maternas.

³² *Pichon y Sajous v. Francia*, demanda N° 49853/99, decisión de 2 de octubre de 2001.

En el caso *Alyne da Silva Pimentel Teixeira (fallecida) c. el Brasil*³³, la víctima, una mujer afrodescendiente, murió tras un parto con feto muerto y graves complicaciones posnatales. El mal diagnóstico de las complicaciones que sufrió la víctima, los retrasos en tratarla y en remitirla a un hospital mejor equipado, los fallos al transmitir su historial de un centro a otro, y la posterior falta de reacción para corregir esos errores, llevaron a concluir que se había violado la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

El Comité determinó que el Estado parte había incumplido sus obligaciones a tenor del artículo 12 (acceso a la salud), el artículo 2 c) (acceso a la justicia) y el artículo 2 e) (obligación del Estado parte de adoptar medidas con la diligencia debida para regular las actividades de los servicios de salud privados), junto con el artículo 1, de la Convención. El Comité subrayó en su decisión que el Estado era directamente responsable de las acciones de sus instituciones médicas privadas cuando externalizaba sus servicios médicos, y que tenía el deber de regular y supervisar las instituciones de salud privadas de acuerdo con sus obligaciones de debida diligencia. El Comité indicó asimismo que el Estado debía velar por que los servicios de salud materna respondieran a las necesidades específicas de las mujeres, que se aplicara efectivamente la normativa en materia de salud materna y que se ofrecieran recursos judiciales y protección efectiva sin discriminación.

La garantía del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva seguros y asequibles conlleva la necesidad de ofrecer acceso al aborto seguro y asequible. Aunque el acceso a medios anticonceptivos modernos y la planificación de la familia reducen el riesgo de embarazos imprevistos, ningún método anticonceptivo es absolutamente eficaz. El trabajo de los mecanismos de derechos humanos indica que los Estados deben garantizar el acceso al aborto al menos cuando estén en riesgo la vida o la salud de la madre, o cuando el embarazo sea consecuencia de una

³³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 17/2008, dictamen de 25 de julio de 2011.

violación o un incesto³⁴. En su recomendación general N° 24 (1999), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también estableció que “[e]n la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”. También se hizo hincapié en la despenalización de la práctica del aborto en la Plataforma de Acción de Beijing, con la recomendación de que los Estados consideraran la posibilidad de revisar las leyes que previeran medidas punitivas contra las mujeres que habían tenido abortos ilegales³⁵. En todas las circunstancias, los servicios de salud tras el aborto deben ser accesibles, seguros y asequibles. El aborto practicado en condiciones de riesgo es una de las principales causas de mortalidad y morbilidad materna, por consiguiente, velar por que existan servicios de aborto accesibles y seguros es un aspecto importante de la obligación del Estado de garantizar que las mujeres sobrevivan al embarazo.

³⁴ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general N° 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (párr. 11), y sus observaciones finales de 2012 relativas a Guatemala (CCPR/C/GTM/CO/3, párr. 20) y la República Dominicana (CCPR/C/DOM/CO/5, párr. 15).

³⁵ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, capítulo I, resolución 1, anexo II, párrafo 106 k). El Relator Especial sobre el derecho a la salud presentó en 2011 un informe a la Asamblea General (A/66/254) sobre la penalización del aborto y otras restricciones jurídicas de los servicios dedicados a la salud reproductiva, incluido el aborto. Concluyó que “[l]os Estados deben adoptar medidas para asegurar la disponibilidad y la accesibilidad de servicios de aborto legales, seguros y de calidad” y exhortó a los Estados a “despenalizar el aborto” y “[c]omo medida provisional, considerar la posibilidad de que las autoridades competentes formulen políticas y protocolos que impongan una moratoria a la aplicación de las leyes penales relativas al aborto”. Además, independientemente de la legalidad del aborto, siempre debe haber atención médica posaborto disponible, segura y accesible.

Jurisprudencia de los órganos de tratados en relación con el aborto

L. M. R. c. la Argentina (Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 1608/2007, dictamen aprobado el 29 de marzo de 2011)

L. M. R., menor de edad con discapacidad intelectual, se había quedado embarazada tras haber sido violada por su tío y no fue autorizada a abortar legalmente. El Comité constató una vulneración de lo dispuesto en el artículo 7 del Pacto (tortura o trato inhumano o degradante), pues, al no haber garantizado el Estado su derecho a la interrupción de embarazo (lo que en este caso hubiera sido acorde con la legislación argentina), se le "causó a L. M. R. un sufrimiento físico y moral contrario al artículo 7 del Pacto, tanto más grave cuanto que se trataba de una joven con una discapacidad". El Comité pidió al Estado parte que proporcionara a la víctima medidas de reparación, que incluyeran una indemnización adecuada.

K. L. c. el Perú (Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 1153/2003, dictamen aprobado el 24 de octubre de 2005)

K. L. era una joven de 17 años a la que se informó de que su feto presentaba una malformación por lo que solo podría sobrevivir unos días tras el parto. Solicitó abortar, pero se le denegó el servicio porque esa práctica solo era legal para salvar la vida de la madre, pero no en caso de malformación fetal. K. L. tuvo que llevar a término el embarazo y amamantar al bebé, que murió a los cuatro días de nacer. Al determinar que se había violado el artículo 7, el Comité de Derechos Humanos concluyó que la depresión y el trastorno emocional de la joven de 17 años eran consecuencias previsibles de la falta de autorización del Estado parte para que se sometiera a un aborto terapéutico. (Nota: El Estado parte no cooperó en el procedimiento de la comunicación.)

L. C. c. el Perú (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 22/2009, dictamen aprobado el 17 de octubre de 2011)

L. C., era una joven menor de edad, víctima de abusos sexuales, que había intentado suicidarse al saber que se había quedado embarazada como consecuencia de los abusos. Aunque sobrevivió, sufrió graves lesiones, principalmente en la columna vertebral, por las que debía ser operada de urgencia. Tanto ella como su madre solicitaron un aborto terapéutico para que pudiera realizarse la intervención. El hospital se lo negó, alegando que la vida de la víctima no corría peligro. Tres meses y medio más tarde, tras sufrir un aborto espontáneo, fue operada, pero actualmente está paralizada desde el cuello para abajo, y solo ha recuperado parcialmente la movilidad de las manos. El Comité determinó que se había violado su derecho a la salud, puesto que al adoptar la decisión de no practicar el aborto no se había tenido debidamente en cuenta los posibles daños para su salud física o mental. Para velar por su salud habrían sido necesarias la intervención quirúrgica y el aborto terapéutico, especialmente en sus circunstancias (su edad, la tentativa de suicidio y los abusos sexuales).

En cuanto al acceso a los medicamentos, la OMS ha incluido en su Lista Modelo de Medicamentos Esenciales los métodos anticonceptivos modernos, incluidos los anticonceptivos de emergencia. Reconociendo que el acceso a los medicamentos para cuidar la salud sexual y reproductiva a veces puede verse restringido por motivos políticos, culturales o legales y no médicos, el Relator Especial sobre el derecho a la salud ha pedido a los Estados que “Velen por que el acceso a los medicamentos esenciales para el tratamiento de (...) la salud sexual y reproductiva (...) se base exclusivamente en necesidades de salud y en pruebas y no se restrinja por consideraciones ajenas a la salud” (A/HRC/23/42, párr. 73 b)).

Consentimiento

Garantizar los derechos de la mujer en materia de salud sexual y reproductiva significa que se debe respetar la capacidad de decisión de

las mujeres en lo que concierne a su cuerpo. Los mecanismos de derechos humanos han criticado sistemáticamente el requisito del consentimiento de terceros para utilizar ciertos servicios por ser contrario a los derechos de la mujer³⁶. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 28 (2000), consideró que el hecho de exigir la autorización del marido para la esterilización de la mujer vulneraba el derecho de esta a la vida privada.

Según indicó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 19 (1992), la esterilización y el aborto obligatorios influyen adversamente en la salud física y mental de la mujer y violan su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos. En el caso *A. S. c. Hungría*³⁷ relativo a un médico de un hospital público que practicó una esterilización forzada a una paciente sin facilitarle la información debida y necesaria para obtener su consentimiento, el Comité concluyó que se había vulnerado el derecho de la autora de la queja a la igualdad en materia de educación, especialmente en cuanto a la información sobre la planificación de la familia, el derecho a la igualdad de acceso a la atención de salud y el derecho a la igualdad en la familia, especialmente el derecho a decidir el número de hijos, el intervalo entre ellos y el momento de tenerlos.

³⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 24 (1999) relativa a la mujer y la salud, y sus observaciones sobre los informes de los Estados partes, por ejemplo de Indonesia (CEDAW/C/IDN/CO/5, párr. 16) y de Turquía (A/52/38/Rev.1, párr. 196); y Comité de los Derechos del Niño, observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. El Comité señaló que la exigencia del consentimiento de los padres había dado lugar a un aumento de los abortos ilegales entre las adolescentes (véanse sus observaciones finales relativas a Kirguistán (CRC/C/15/Add.127, párr. 45)) y en varios casos recomendó que los Estados proporcionaran a las adolescentes servicios de rehabilitación y orientación que respondieran a sus necesidades.

³⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 4/2004, dictamen aprobado el 14 de agosto de 2006.

Las personas con discapacidad corren particular riesgo de sufrir intervenciones médicas que afectan a su salud sexual y reproductiva. El artículo 23 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad refuerza el derecho de las personas con discapacidad a fundar y mantener una familia y a mantener su fertilidad, en igualdad de condiciones con las demás. El artículo 12 reafirma el derecho de las personas con discapacidad, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica y a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye acceder al apoyo que puedan necesitar para ejercerla. En el artículo 25 se establece claramente que la atención de salud a las personas con discapacidad se prestará sobre la base de un consentimiento libre e informado. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó “la prohibición de someter a un paciente a cirugía o a un tratamiento sin su consentimiento pleno e informado” en una de las primeras observaciones finales formuladas a un Estado parte³⁸.

³⁸ Observaciones finales: Túnez (CRPD/C/TUN/CO/1, párr. 29). Véase también “Estudio temático sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres y las niñas y la discapacidad” (A/HRC/20/5).

Torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes en la atención de salud

En su informe de 2013 al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes analizó los abusos contra los derechos humanos que se producen en entornos de atención de la salud que equivalen a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y las deficiencias existentes en materia de protección. Dedicó una atención particular a las violaciones de los derechos reproductivos. En el informe explica que “la esterilización forzada es un acto de violencia, una forma de control social y una violación del derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Pidió a los Estados “[p]reservar el consentimiento libre e informado en condiciones de igualdad para todos y sin excepciones, a través del marco jurídico y los mecanismos judiciales y administrativos, por ejemplo con políticas y prácticas para proteger contra los malos tratos”.

En el mismo informe, recuerda igualmente la preocupación por el hecho de que las prohibiciones absolutas con respecto al aborto conculcan la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Recomendó a los Estados “que velen por que las mujeres tengan acceso a la atención médica de emergencia, incluidos los cuidados posteriores al aborto, sin temor a sanciones penales o represalias”.

Fuente: A/HRC/22/53.

El derecho a un embarazo seguro y saludable

Las complicaciones durante el embarazo y el parto son una de las principales causas de mortalidad y discapacidad entre las mujeres en edad fértil de los países en desarrollo. No hay una sola causa de mortalidad y discapacidad para los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años de magnitud aproximada a la de la mortalidad materna³⁹.

³⁹ Véase D. Maine y A. E. Yamin, “Maternal mortality as a human rights issue: measuring compliance with international treaty obligations”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, N° 3 (agosto de 1999).

La Organización Mundial de la Salud define la mortalidad materna como la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales. La morbilidad materna se refiere a las enfermedades o complicaciones que no sean normales durante el embarazo, el trabajo de parto o el nacimiento que afectan a la salud de la mujer en ese tiempo⁴⁰.

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos relativos a la salud materna, el embarazo y el parto. Cuando las mujeres mueren al dar a luz por causas prevenibles, entran en consideración muchas obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Por ejemplo, para proteger el derecho de la mujer a la vida, los Estados deben velar por que se utilicen los recursos disponibles y por que se adopten las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la buena calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, lo que incluye su asequibilidad. Las muertes maternas prevenibles también pueden entrañar violaciones del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, incluida la salud sexual y reproductiva, los derechos a la igualdad y la no discriminación, los derechos a la información y la educación y a gozar de los beneficios del progreso científico.

La aplicación de una perspectiva de derechos humanos a la mortalidad y morbilidad materna significa, entre otras cosas, abordar sus causas desde un punto de vista igualitario y no discriminatorio, analizando las obligaciones de los Estados en el marco del derecho de los derechos humanos, así como las deficiencias en materia de protección, participación y rendición de cuentas. La perspectiva basada en los derechos humanos permite llegar a grupos específicos de mujeres que están excluidas de los servicios de salud esenciales.

⁴⁰ Susan A. Orshan, *Maternity, Newborn and Women's Health Nursing: Comprehensive Care across the Life Span* (Philadelphia, Wolters Kluwer/Lippincott Williams and Wilkins, 2008), pág. 15.

La mortalidad materna desde la perspectiva de los derechos humanos

El Consejo de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) que preparase una serie de informes sobre la mortalidad y la morbilidad materna como cuestión de derechos humanos. En el primer informe (A/HRC/14/39), de 2010, el ACNUDH definió los siete principios fundamentales del enfoque basado en los derechos humanos: la no discriminación, la rendición de cuentas, la participación, la transparencia, el empoderamiento, la sostenibilidad y la cooperación internacional. En 2011 se presentó una recopilación de buenas prácticas (A/HRC/18/27), en la que el ACNUDH enunció cinco características comunes de las buenas prácticas de reducción de la mortalidad y morbilidad maternas con arreglo a las obligaciones de derechos humanos: mejora de la condición de la mujer mediante la eliminación de los obstáculos que se oponen a la adopción de un enfoque efectivo, basado en los derechos humanos, para eliminar la mortalidad y la morbilidad maternas; garantía de los derechos sexuales y reproductivos; fortalecimiento de los sistemas de salud para aumentar el acceso a la atención calificada y el uso de esta; tratamiento del aborto practicado en condiciones de riesgo; y mejora del seguimiento y la evaluación.

En 2012, el ACNUDH elaboró orientaciones técnicas sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a la ejecución de las políticas y los programas destinados a reducir la mortalidad y morbilidad prevenibles asociadas a la maternidad (A/HRC/21/22). Sus orientaciones tienen por principales destinatarios a los responsables de la formulación de políticas que pretenden establecer estrategias en materia de salud materna en consonancia con las normas de derechos humanos. Se analiza el ciclo de planificación, presupuestación, aplicación, vigilancia y rendición de cuentas, y se detallan las medidas necesarias en cada etapa desde una perspectiva de derechos humanos.

C. EL DERECHO DE LA MUJER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se enuncian la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia (art. 11). Los derechos de la mujer a la tierra, la propiedad, los alimentos, el agua y el saneamiento, así como al trabajo y la seguridad social están intrínsecamente relacionados con el derecho a lograr un nivel de vida adecuado. El derecho internacional de los derechos humanos garantiza todos esos derechos, incluido el derecho de la mujer a ejercerlos en condiciones de igualdad con el hombre, sin discriminación. El acceso de las mujeres a los servicios, la educación y los recursos productivos es fundamental para hacer efectivos los derechos citados.

Tierras, propiedades y vivienda

Los derechos a las tierras, la vivienda y la propiedad son esenciales para que la mujer goce de bienestar en condiciones de igualdad. Los derechos de la mujer en relación con el acceso a las tierras, la vivienda y la propiedad y su control son un factor determinante de sus condiciones de vida, especialmente en las economías rurales, además de ser indispensables para la subsistencia, la seguridad económica y la seguridad física de las mujeres y sus hijos. A pesar de la importancia que revisten esos derechos para las mujeres y los hogares encabezados por mujeres, estas son con mucho las más afectadas por la inseguridad en la tenencia⁴¹. A menudo ello se debe a que la propiedad está registrada a nombre de un varón: el padre, el marido o el hermano. En caso de separación, divorcio o viudez, el hombre o su familia suelen conservar los derechos sobre las propiedades o las tierras, mientras que la mujer pierde su vivienda o tiene que compartir las propiedades con sus familiares políticos, sin obtener el control o derechos sobre ellas.

⁴¹ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Women's Rights to Land, Housing and Property in Post-conflict Situations and During Reconstruction: A Global Overview*, Land Management Series No. 9 (Nairobi, 1999), pág. 12.

El acceso a la tierra y la vivienda se rige por los sistemas de tenencia de tierras. Se trata de la relación, definida legal o consuetudinariamente, entre las personas —individualmente o en grupo— y las tierras. Según la observación general N° 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a una vivienda adecuada, se presentan formas de tenencia variadas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la vivienda en propiedad, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierras o propiedades. Independientemente del tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

Al estar sujetas a una legislación discriminatoria y no tener control sobre la propiedad, las tierras y la vivienda, las mujeres también quedan excluidas de los procesos de adopción de decisiones de la comunidad, dirigidos por los hombres, que suelen ser los propietarios de las tierras. En las comunidades rurales, el hecho de tener tierras determina la condición social y el control ejercido sobre los recursos y los ingresos del hogar. La posición económica desfavorable de la mujer en este sentido entraña su dependencia estructural del hombre para acceder a los recursos, lo que a su vez puede exponerla a la inseguridad y la violencia.

Las prácticas culturales, religiosas y tradicionales también pueden influir en los derechos de la mujer a la tierra, la propiedad y la vivienda. Esas prácticas suelen existir en paralelo con las leyes escritas⁴². Estas prácticas pueden discriminar a las mujeres en materia de propiedad, tierras y vivienda y, a veces, prevalecer sobre las leyes nacionales (las prácticas no están codificadas, pero en la práctica sustituyen a las leyes, por ejemplo cuando se aplican a nivel local o se utilizan para interpretar las leyes escritas). Esto sucede en particular en las zonas rurales, donde las costumbres y prácticas todavía conforman o

⁴² *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.11.XIV.4). Véase también, ONU-Mujeres y ACNUDH, *Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources* (2013).

influyen los asuntos familiares y determinan la posición de la mujer. Casi siempre las costumbres o prácticas hacen que para acceder o controlar la tierra, la propiedad o la vivienda, la mujer dependa de un hombre, ya sea su marido, su padre o su hermano. En la práctica, las normas y prácticas consuetudinarias influyen en la interpretación de las leyes escritas en detrimento de los derechos de la mujer. Los foros de decisión tradicionales suelen estar dominados por hombres. Es raro que las mujeres puedan intervenir en las decisiones relativas a la tierra, la propiedad y la vivienda, aunque sean cuestiones que las afectan directa y gravemente. El sesgo de género en la administración pública también hace que las mujeres queden excluidas de la toma de decisiones sobre políticas y programas relativos a la vivienda y las tierras⁴³.

Las mujeres que sufren múltiples formas de discriminación, por ejemplo, las mujeres de edad avanzada, con discapacidad, con VIH/SIDA o las que pertenecen a comunidades minoritarias o grupos indígenas, afrontan obstáculos adicionales para acceder a la tierra y la propiedad. En algunos lugares se acusa a las viudas, a menudo mujeres de edad avanzada, de haber matado a sus maridos infectándolos con el VIH, lo que sirve de excusa a sus familias políticas para expulsarlas y quedarse con sus propiedades. Las mujeres se ven privadas así de los recursos productivos indispensables para pagar su tratamiento médico.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona, independientemente de su sexo, a la propiedad (art. 17.1 y 2), el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, y a seguro en caso de pérdida de sus medios de subsistencia (art. 25) y afirma que todas las personas tienen iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio (art. 16). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su disposición general sobre la no discriminación (art. 26) garantiza la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por motivos de sexo. Este principio se aplica igualmente a la legislación y las normas en materia de propiedad, vivienda y derechos sobre la tierra. El Pacto

⁴³ *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*, capítulo II, secciones C y F.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también garantiza el derecho a una vivienda adecuada (art. 11). Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer requiere expresamente que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y asegurarle en condiciones de igualdad el disfrute de condiciones de vida adecuadas, incluida la vivienda (art. 14.2).

Estipula igualmente que los Estados partes deben adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurar los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes (art. 16.1)⁴⁴.

⁴⁴ Según lo establecido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de conformidad con la Convención, se debe reconocer a la mujer una capacidad jurídica idéntica a la del hombre, de modo que la mujer pueda firmar contratos, poseer bienes y pedir créditos sin necesidad del consentimiento o el aval del marido o un pariente varón. El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países además es de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y sus hijos. En cuanto a los bienes del matrimonio, aunque la ley otorgue a la mujer el derecho a la misma parte de los bienes que el marido durante el matrimonio o una vez extinguido este, en la práctica existen muchas barreras, derivadas de las leyes y las costumbres que coartan la capacidad de la mujer para ejercer ese derecho, y los Estados deberían eliminarlas. Lo mismo ocurre en el caso de las leyes y prácticas en materia de sucesiones, y el Comité insta a los Estados a que abolan las disposiciones legales que no se ajusten al principio de la igualdad en la propiedad de los bienes adquiridos durante el matrimonio (recomendación general N° 21 (1994)). Véase también Leilani Farha, "Women and housing", en *Women and International Human Rights Law*, Kelly D. Askin y Dorean M. Koenig, eds., vol. 1 (Ardsey, Nueva York, Transnational Publishers, 1999), págs. 510 a 513.

Al suscribir la Plataforma de Acción de Beijing, los Estados se comprometieron a “[e]mprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos, incluso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada”. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996, de Estambul (Turquía), y su Declaración de Estambul y Programa de Hábitat proporcionan un plan de acción en relación con los derechos, incluidos los de la mujer en el desarrollo de los asentamientos humanos. Los Estados se comprometen a brindar a todas las personas, incluidas las mujeres y las personas que viven en la pobreza, garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada.

Las mujeres son con mucho las más afectadas por los desalojos forzosos, y su protección frente a ellos es un elemento indispensable de la garantía de la tenencia y el derecho a una vivienda adecuada. El desalojo solo es posible en determinadas circunstancias muy excepcionales y bajo condiciones estrictas establecidas por el derecho internacional. Los Estados deben tomar ciertas medidas para cumplir las normas internacionales, como adoptar y aplicar medidas especiales para proteger a las mujeres de las expulsiones, por ejemplo, otorgándoles títulos de propiedad de tierras y vivienda. Los Estados deben evaluar el impacto particular que conllevan las expulsiones para las mujeres a fin de poder responder adecuadamente a esos efectos específicos. Las mujeres tienen iguales derechos a recibir toda la información pertinente, a ser consultadas y a participar plenamente en todo el proceso de desalojo. En caso de desalojo, deben ponerse a disposición de las mujeres, en condiciones de igualdad, recursos e indemnizaciones y los Estados deben garantizar que las mujeres no sean objeto de discriminación o violencia sexual o de género. Las mujeres deben ser cobeneficiarias de las indemnizaciones que se otorguen, y las viudas y las mujeres solteras tienen derecho a recibir su propia indemnización.

La violencia contra la mujer y su derecho a la vivienda

Los estudios realizados han demostrado la relación que existe entre la violencia doméstica y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, como puso especialmente de relieve la labor de los Relatores Especiales sobre la violencia contra la mujer y sobre el derecho a una vivienda adecuada. Si no se protege suficientemente el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia. Se ha comprobado que la violencia doméstica es una de las principales causas de que las mujeres (y a menudo sus hijos) pierdan la vivienda, por lo que muchas soportan situaciones de maltrato para evitarlo. Las mujeres que tienen propiedades o tierras sufren en menor grado la violencia doméstica, lo que indica la importancia de garantizar a las mujeres la seguridad de la tenencia.

La idea de que una mujer debe “abandonar” el hogar donde es maltratada en vez de expulsar al marido maltratador y la falta de apoyo para expulsarlo por parte de las autoridades locales, la comunidad o la legislación y las normas en materia de familia, socavan en gran medida el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y su derecho a una vida sin violencia. El hacinamiento, la pobreza y el desempleo también afectan a los derechos mencionados e influyen directamente en el grado de violencia y abusos sexuales en los hogares y las comunidades. Además, la protección insuficiente de las víctimas de la violencia doméstica, incluida la escasez de refugios, asistencia jurídica e información para las mujeres sobre sus derechos, repercute en el nivel de la violencia doméstica y la falta de vivienda entre las mujeres. Por consiguiente, los Estados deben abordar esos problemas como aspectos de los derechos de las mujeres a la propiedad, la tierra, la vida, la seguridad personal, la igualdad de género y a vivir libres de violencia y discriminación.

A. T. c. Hungría (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 2/2003, dictamen aprobado el 26 de enero de 2005)

En el caso *A. T. c. Hungría*, relativo a la violencia doméstica, el Comité determinó que siempre se debía disponer de refugios para ofrecer protección efectiva a las víctimas de la violencia doméstica. Además, se instó al Estado parte a adoptar medidas inmediatas y efectivas para garantizar la integridad física y psíquica de A. T. y su familia, y a velar por que se le proporcionara un hogar seguro en el que vivir con sus hijos, se le prestara ayuda adecuada para sus hijos y asistencia jurídica, así como una reparación acorde con los daños físicos y psíquicos sufridos y con la gravedad de las violaciones de sus derechos.

Alimentación, agua y saneamiento

Los derechos a la alimentación, el agua y el saneamiento son asimismo esenciales para el bienestar y la dignidad de la mujer y el disfrute de otros derechos humanos. La nutrición deficiente de las mujeres en sus primeros años de vida reduce su potencial de aprendizaje y su productividad y aumenta los riesgos de salud reproductiva y materna, lo que socava los esfuerzos por eliminar las desigualdades de género durante la vida de la mujer, pues influye en aspectos como sus posibilidades de acceder a los recursos. Habida cuenta de la función que desempeñan las mujeres en el hogar, en la producción y la preparación de alimentos y el cuidado de los hijos, invirtiendo en la nutrición femenina se mejora la capacidad general de desarrollo de un país⁴⁵. Las condiciones desfavorables de las mujeres en materia de salud y la función tradicional que ejercen en muchas sociedades como abastecedoras de agua y encargadas del saneamiento tienen en ellas repercusiones adversas, y se ha reconocido que son con mucho las más afectadas por la falta de agua y saneamiento.

⁴⁵ *Women and the Right to Food: International Law and State Practice*, Right to Food Studies (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2008), pág. 8.

Las mujeres y las niñas necesitan mayor privacidad en los retretes y los baños, especialmente durante la menstruación, y además las dificultades para acceder a esas instalaciones las hace más vulnerables a las violaciones y otras formas de violencia de género.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce el derecho a la alimentación y se admite que puede ser necesario adoptar medidas inmediatas y concretas para garantizar el derecho fundamental de cada persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición (art. 11). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especificó en su observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, que este supone que todas las personas tengan acceso físico y económico a la alimentación. Según el Comité, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Ello requiere elaborar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria, en la que se debe abordar específicamente la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o los recursos alimentarios, entre otras cosas, garantizando que las mujeres puedan acceder en condiciones de igualdad a los recursos económicos “incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias”.

Según el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, es indispensable colmar la brecha de género en la agricultura para conseguir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Con ese fin, el Relator Especial recomienda medidas como eliminar las leyes y prácticas culturales discriminatorias; apoyar el desarrollo de cooperativas de mujeres; aumentar la presencia de mujeres en los servicios de extensión; sistemas de adjudicación de títulos de propiedad junto con un mayor apoyo a la agricultura; otorgar títulos a nombre del marido y de la mujer;

y alentar las prácticas agrícolas diversificadas, como la plantación de distintos cultivos y la combinación de cultivos comerciales con los de subsistencia⁴⁶. El Relator Especial observa que a pesar de que en conjunto las mujeres constituyen un grupo de interés enorme y un agente fundamental para hacer efectivo el derecho a la alimentación, rara vez se las tiene en cuenta por estar escasamente representadas en los planos jurídico, económico y político. Aunque las mujeres representan el 80% de la mano de obra agrícola mundial, poseen menos del 1% de las tierras y reciben menos del 1% de los créditos agrícolas concedidos en el mundo⁴⁷.

En 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su resolución 64/292, reconoció el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano. Este derecho está intrínsecamente ligado al derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1) y al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (*ibid.*, art. 12.1). Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es indispensable disponer de agua para poder vivir dignamente y gozar de varios otros derechos humanos que dependen del acceso al agua. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer estipula que los Estados partes deben garantizar a las mujeres condiciones de vida adecuadas, entre otras cosas, en relación con el abastecimiento de agua (art. 14.2). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, subraya que los Estados deben velar especialmente por que los agricultores marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua. Los agricultores deben poder disponer de agua, de calidad suficiente y accesible tanto física y económicamente, sin discriminación.

⁴⁶ www.sfood.org/en/gender (consultado el 8 de noviembre de 2013).

⁴⁷ *Ibid.* Véanse también los recursos relativos a las cuestiones de género en el sitio web de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: www.fao.org/gender/gender-home/gender-resources/en/ (consultado el 8 de noviembre de 2013).

Los Estados partes tienen obligaciones inmediatas en relación con el derecho al agua, incluidas ciertas obligaciones básicas que representan el nivel mínimo de cumplimiento indispensable de las obligaciones previstas en el Pacto, una de las cuales consiste en garantizar el derecho a disponer de agua y de las instalaciones y servicios conexos sin discriminación, especialmente en el caso de grupos marginados o desfavorecidos. Con respecto al derecho de la mujer al agua, en la observación general N° 15 (2002) se especifica que los Estados deben adoptar medidas para que no se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y derechos en materia de agua, y por que se alivie la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua.

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento explicó en su informe relativo al estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento (A/HRC/21/42) que la discriminación de que son objeto ciertos grupos o personas puede verse agravada al reunir estas varios atributos, como ser mujer y trabajadora sexual, mujer infectada con VIH, o mujer perteneciente a determinado grupo marginado. El estigma que afrontan esos grupos de mujeres influye mucho en su acceso al agua y el saneamiento. Las mujeres menstruantes también sufren estigma y la menstruación sigue siendo un tabú en muchos países. Las mujeres a menudo carecen de instalaciones adecuadas y de la privacidad necesaria para cambiarse o lavarse durante la menstruación, y las percepciones culturales por las que se considera a las mujeres menstruantes “contaminadas” o “impuras” hacen que se reduzca su movilidad o incluso que permanezcan recluidas, y se les impongan restricciones alimentarias, lo que limita su acceso al agua y los alimentos durante la menstruación. Los tabúes y prácticas en torno a la menstruación profundamente arraigados también perjudican el derecho de las niñas a la educación, ya que a veces dejan de asistir a la escuela durante la menstruación, por no haber allí instalaciones apropiadas o porque sus familias las aíslan debido a tradiciones culturales. Para combatir el silencio y el estigma, los Estados deben velar por que se disponga de suficiente

información sobre la menstruación y la higiene, incluida una educación sexual integral en las escuelas sobre la menstruación, para las niñas y los niños. También debe garantizarse la existencia de instalaciones de higiene adecuadas.

El derecho al trabajo decente y la seguridad social

Junto con otros derechos, el derecho al trabajo y la seguridad social está íntimamente unido al derecho a un nivel de vida adecuado y la mejora continua de las condiciones de vida de la persona y su familia. Según indica la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las mujeres afrontan obstáculos sistémicos en casi todos los aspectos del trabajo: desde si tienen o no un trabajo remunerado, el tipo de trabajo que obtienen o del que son excluidas, la disponibilidad de servicios como el cuidado de los niños, su remuneración y prestaciones y condiciones de trabajo, su acceso a ocupaciones “masculinas” mejor remuneradas, la inseguridad de sus puestos de trabajo o empresas, la falta de derechos de pensión u otras prestaciones y la falta de tiempo, recursos o información necesarios para hacer valer sus derechos⁴⁸. Las mujeres constituyen la mayoría de la población pobre en las naciones desarrolladas y en desarrollo, y afrontan múltiples barreras para acceder a la seguridad social, por su condición de madres, cuidadoras, trabajadoras informales, migrantes y trabajadoras precarias y a tiempo parcial.

El derecho general al trabajo está establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 6). En el Pacto se reconoce además el derecho de toda persona a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial a la seguridad en el trabajo (art. 7). También se refiere a los derechos laborales colectivos, como el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (art. 8). Tal como explica el Comité en su observación general N° 18 (2005) relativa al artículo 6 del Pacto, el trabajo ha de ser digno, es decir, respetar los derechos fundamentales de la persona, así como

⁴⁸ Véase www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/gender.htm (consultado el 8 de noviembre de 2013).

los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad en el trabajo y remuneración. Por consiguiente, los Estados deben adoptar medidas para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores en la economía sumergida (principalmente mujeres) que, a resultas de esa situación, carecen de protección oficial. El trabajo debe ser accesible, sin discriminación por ningún motivo, y aceptable para el trabajador. También a este respecto incumbe al Estado la obligación inmediata de garantizar que el derecho al trabajo sea ejercido sin discriminación, y de adoptar medidas deliberadas, concretas y dirigidas hacia la plena realización del derecho al trabajo y el pleno empleo.

El Comité subraya asimismo la necesidad “de contar con un sistema global de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con su derecho al trabajo, asegurando igual salario por trabajo de igual valor. En particular, los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo”.

El principal convenio de la OIT a efectos de la igualdad de género en el trabajo es el Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (Nº 111), por el que los Estados se obligan a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto, lo que incluye la discriminación por motivos de sexo. Cabe señalar otros convenios como el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (Nº 100), que aborda específicamente la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Nº 156) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Nº 183). Hay muchos otros convenios de la OIT pertinentes desde el punto de vista del género, incluidos los de fomento del empleo, las condiciones de trabajo, así como sobre categorías

específicas como las personas con VIH/SIDA, los pueblos indígenas y tribales, los trabajadores migrantes y los trabajadores domésticos⁴⁹.

El derecho a la seguridad social, incluidos los seguros sociales, también está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9). Con arreglo a la observación general N° 19 del Comité (2007) sobre el derecho a la seguridad social, este es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: la falta de ingresos procedentes del trabajo por razones de enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; gastos excesivos de atención de salud; y apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

El derecho a la seguridad social han de disfrutarlo sin discriminación hombres y mujeres (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2.2 y 3). En su observación general N° 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité señala que la aplicación del artículo 3 en relación con el artículo 9 exige, entre otras cosas, que la edad de jubilación obligatoria sea la misma para hombres y mujeres, que se garantice que las mujeres reciban las mismas prestaciones de los planes de pensiones, tanto públicos como privados; y que se garantice la licencia de maternidad para las mujeres, una licencia de paternidad para los hombres y una licencia parental para ambos. En su observación general N° 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social, el Comité explica que los Estados partes deben adoptar medidas para eliminar los factores que impiden a las mujeres cotizar en pie de igualdad a

⁴⁹ OIT, *Igualdad de género y trabajo decente: Convenios y recomendaciones claves de la OIT para la igualdad de género*, 2012, 3ª edición revisada (Ginebra, 2012). Disponible en www.ilo.int/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_088023/lang-en/index.htm.

los planes de seguridad social que condicionan las prestaciones a las contribuciones previas. En la formulación de los planes deben tenerse en cuenta las diferencias de la esperanza media de vida de hombres y mujeres, ya que pueden dar lugar a una discriminación *de facto*, y en los planes no contributivos también debe tenerse en cuenta que es más frecuente que las mujeres vivan en la pobreza y que a menudo asumen ellas solas el cuidado de los hijos. Los planes de pensiones contributivos pueden acentuar las desigualdades, pues las mujeres de edad tienen más probabilidades de percibir pensiones y prestaciones inferiores a las de los hombres⁵⁰. La recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos aborda con mayor detalle las distintas formas de discriminación de que son objeto las mujeres de edad. Las mujeres tienen menor presencia en los sectores estructurados del empleo y suelen recibir un salario inferior al de los hombres por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. El Comité afirma que la discriminación de género a lo largo de la vida de la mujer tiene efectos acumulativos, de modo que al llegar a una edad avanzada las mujeres tienen ingresos y pensiones desproporcionadamente bajos, o ni siquiera tienen pensión.

D. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer se define la “violencia contra la mujer” como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

⁵⁰ Véase también el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo a los derechos humanos de las personas de edad (E/2012/51), párr. 51.

Desde comienzos del decenio de 1990, se presta un interés creciente a la violencia contra la mujer en el discurso sobre los derechos humanos. Sin embargo, fue necesaria la lucha larga y tenaz del movimiento por los derechos de las mujeres para persuadir a la comunidad internacional de que considerara la violencia contra la mujer como un problema de derechos humanos y reconociera que la violencia de género constituye una grave violación de los derechos humanos de importancia mundial que supone una amenaza para el desarrollo humano y la paz y la seguridad internacionales.

En un principio el programa de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 en Viena no hacía referencia a la mujer ni a los aspectos de género en los derechos humanos. El movimiento en favor de los derechos de la mujer fue el que planteó la cuestión de la violencia contra la mujer en la Conferencia, lo que condujo al reconocimiento en la Declaración de Viena de que la eliminación de la violencia contra la mujer en la esfera pública y en la privada era una obligación en materia de derechos humanos⁵¹. Posteriormente, la Asamblea General aprobó en diciembre de 1993 la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el primer instrumento internacional que abordaba específicamente la cuestión. En ella se reconoce que

⁵¹ Charlotte Bunch y Niamh Reilly, *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights* (Center for Women's Global Leadership, 1994), págs. 2 a 8. Los asuntos planteados en Viena por la Campaña Mundial, una coalición de organizaciones defensoras de los derechos de la mujer, se referían a los problemas señalados por el movimiento en favor de los derechos de la mujer surgido en el decenio anterior a partir de los movimientos mundiales del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), que cuestionaba tanto el enfoque tradicional de los derechos humanos que se limitaba a considerar las violaciones cometidas por agentes estatales, en la esfera pública y contra disidentes u opositores políticos (principalmente varones), como la preponderancia de los derechos civiles y políticos sobre los demás derechos humanos. Organizando el Tribunal Internacional de Derechos de las Mujeres durante la Conferencia de Viena, en el que mujeres de todo el mundo expusieron las formas de violencia que habían conocido, la Campaña Mundial consiguió que la comunidad internacional prestara atención a la gravedad de las violaciones que afectaban a los derechos humanos de la mujer. Por consiguiente, en la Declaración y Programa de Acción de Viena se incluyó una sección amplia sobre los derechos humanos de la mujer y se afirmó que "los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales".

la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer. En virtud de la Declaración los Estados deben condenar la violencia y tomar medidas para erradicarla. La Comisión de Derechos Humanos nombró a una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en 1994. La creación de este mandato ha propiciado el desarrollo dinámico de las normas de derechos humanos para responder a los retos contemporáneos y los nuevos problemas relativos a la violencia contra la mujer. A través de sus investigaciones, la Relatora Especial ha desarrollado considerablemente los conceptos y los marcos jurídicos relativos a los derechos de la mujer y la violencia contra las mujeres⁵². En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se reafirmaron las conclusiones de la Conferencia Mundial de Viena, y se incluyó la violencia contra la mujer en las doce esferas de especial preocupación⁵³.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no hace referencia expresa a la violencia contra la mujer, pero el Comité, en su recomendación general N° 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, confirmó que consiste en “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”. Este tipo de violencia reduce gravemente la capacidad de la mujer para gozar de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones con el hombre. La aprobación de esta recomendación general marcó un precedente fundamental para el reconocimiento de la cuestión en la Conferencia Mundial de Viena.

⁵² Véase “15 years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women”, págs. 10 y 24 a 28.

⁵³ Arvonne Fraser, “Becoming human: the origins and development of women’s human rights”, en *Women’s Rights: A Human Rights Quarterly Reader*, Bert B. Lockwood, eds. (Johns Hopkins University Press, 2006), pág. 53. Véase también “Beijing and its follow-up”, disponible en www.un.org/womenwatch/daw/beijing/ (consultado el 8 de noviembre de 2013), y Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence, Translating International Law into Local Justice* (University of Chicago Press, 2006), pág. 21. En las anteriores conferencias mundiales sobre la mujer, de 1975 y 1980, la violencia contra las mujeres no se abordó como cuestión principal.

La violencia es un fenómeno que afecta a las mujeres de todos los países, independientemente de su condición o clase social, edad, casta o religión y prácticamente en todas las esferas de su vida, en el hogar, el trabajo, la calle, las instituciones públicas, o en tiempo de conflicto o crisis. Además, la violencia está presente a lo largo de la vida de la mujer, pues también afecta a las niñas y las mujeres de edad. Ciertos grupos de mujeres que sufren varias formas de discriminación, como las mujeres con discapacidad o las migrantes, las lesbianas, las bisexuales y las transgénero son especialmente vulnerables a la violencia. Entendiendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, un análisis basado en los derechos humanos sienta la premisa de que las causas específicas de dicha violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca están arraigados en el contexto general de la discriminación sistémica por motivos de género contra la mujer y otras formas de subordinación. La vulnerabilidad frente a la violencia se comprende como una condición creada por la falta o la negación de derechos⁵⁴.

La violencia contra la mujer en la esfera de la familia puede manifestarse como violencia doméstica o en forma de prácticas nocivas y degradantes que causan violencia o subordinan a la mujer. Las visitas a países realizadas por la Relatora Especial han confirmado que la violencia doméstica sigue siendo un fenómeno generalizado y afecta a las mujeres de todas las capas sociales (A/66/215). Las prácticas nocivas y degradantes, como la violencia relativa a la dote o los llamados delitos de honor, se siguen llevando a cabo sin que sean objeto de vigilancia o castigo sistemáticos pese a los avances legislativos para prohibirlos. Otros ejemplos de violencia intrafamiliar son las agresiones en el hogar (violencia física, psicológica, emocional, económica o sexual), la violación conyugal, el feminicidio o asesinato por motivos de género (asesinato en el ámbito doméstico, asesinatos rituales o asesinatos de mujeres acusadas de brujería, linchamientos, así como homicidios

⁵⁴ "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer" (A/61/122/Add.1), párr. 65.

por motivos de orientación sexual, o su origen étnico o indígena), el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina y el aborto selectivo en función del sexo⁵⁵.

También existen formas de violencia en el ámbito comunitario, como las violaciones, las agresiones sexuales, el acoso sexual, la violencia en las instituciones, la violencia contra las trabajadoras migrantes, la violencia o los homicidios por motivos de hechicería o brujería (A/66/215 y A/HRC/11/2). Si bien en la mayoría de los casos las mujeres más jóvenes corren mayor peligro de sufrir violencia al ser acusadas de hechicería/brujería, en algunas partes de África las mujeres de más edad están más expuestas al feminicidio bajo acusación de brujería en razón de su dependencia económica de otros o por ser titulares de derechos de propiedad (A/HRC/20/16).

Las autoridades también cometen o toleran actos de violencia contra las mujeres. Ese tipo de violencia puede incluir la violencia de género en situaciones de conflicto, las desapariciones o las ejecuciones extrajudiciales, la violencia en instituciones penitenciarias, la violencia contra las refugiadas y desplazadas, o contra las mujeres de grupos indígenas o minoritarios (A/66/215). Como se explicará más adelante, también es posible exigir responsabilidades a los Estados por actos privados, es decir cuando los agentes estatales no hayan sido autores directos de los actos violentos.

⁵⁵ Radhika Coomaraswamy y Lisa M. Kois, "Violence against women", en *Women and International Human Rights Law*, vol. 1, págs. 184 a 186. Véase también el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer relativo a los homicidios de mujeres relacionados con el género (A/HRC/20/16), párr. 16.

Jurisprudencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

En el caso *Şahide Goekce (fallecida) c. Austria*, comunicación N° 5/2005, los autores alegaron que el Estado no había garantizado el derecho a la vida y la seguridad personal de la Sra. Goekce, muerta a manos de su marido después de haber vivido una situación de violencia doméstica constante, denunciada a la policía, a la que también se había informado de que su marido tenía una pistola y de que la había amenazado de muerte en varias ocasiones.

En el caso *Fatma Yildirim (fallecida) c. Austria*, comunicación N° 6/2005, la víctima también fue asesinada por su marido tras varias amenazas de muerte, denunciadas a la policía. Los autores de la comunicación afirmaron que el Estado no había adoptado las medidas positivas adecuadas para proteger el derecho a la vida y la seguridad personal de la víctima.

En ambos casos, el Comité recomendó que el Estado parte reforzara la aplicación y la supervisión de la legislación nacional relativa a la violencia doméstica, actuando con la diligencia debida para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y estableciendo sanciones en caso contrario. El Comité constató una vulneración de los derechos de las fallecidas a la vida y a la integridad física y mental a tenor del artículo 2 a) y c) a f), y del artículo 3 de la Convención, leídos junto con el artículo 1 y su recomendación general N° 19 (1992). Consideró que, habida cuenta del cúmulo de factores, la policía sabía o habría debido saber, que las víctimas corrían grave peligro y, por consiguiente, concluyó que la policía era responsable de no haber actuado con la debida diligencia para proteger a las víctimas.

El Comité, en su recomendación general N° 19 (1992) aclara que los Estados también pueden ser responsables de actos privados si “no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e

indemnizar a las víctimas”. La obligación de debida diligencia de los Estados también está recogida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer también se refirió a la norma de debida diligencia en relación con la obligación de los Estados de prevenir, juzgar y castigar los actos de violencia contra la mujer y de indemnizar a las víctimas (E/CN.4/2006/61)⁵⁶. En su informe de 2011 a la Asamblea General (A/66/215), la Relatora Especial describió la evolución de las prácticas relativas a la norma de debida diligencia, la jurisprudencia y los problemas pendientes al respecto. Según la Relatora Especial, la obligación de debida diligencia de los Estados con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos consiste en prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer y garantizar un *recurso efectivo y reparación* a las víctimas de la violencia.

⁵⁶ En varios ámbitos jurisdiccionales, la norma de la debida diligencia sirve para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones de los Estados. En el derecho de los derechos humanos, dicha norma es un medio que permite a los titulares de derechos exigirlos a sus garantes, y proporciona un marco de evaluación para comprobar el *cumplimiento efectivo* de la obligación y analizar las acciones u omisiones de los garantes de los derechos. Ello reviste particular importancia cuando la posible infracción es el resultado de *una omisión* del garante, ya que sin una base normativa en la que apoyarse, al titular de derechos le sería difícil determinar si tal omisión constituye una violación de los derechos que le asisten.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El caso *González y otras ("Campo Algodonero") c. México* (sentencia de 16 de noviembre de 2009), relativo al secuestro, los actos de violencia sexual y el homicidio de que fueron víctima dos mujeres menores de edad y una adulta a manos de actores no estatales, fue uno de entre los cientos de desapariciones, violaciones y asesinatos, principalmente de mujeres y niñas migrantes, registrados en Ciudad Juárez (México).

Por primera vez, la Corte tuvo en cuenta la obligación positiva de los Estados de responder por los actos violentos contra la mujer cometidos por particulares; consideró los casos en el contexto de la violencia de masa contra las mujeres y su discriminación estructural y determinó que la violencia contra la mujer era una forma de discriminación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos interpretó de manera amplia las obligaciones del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar la violencia contra la mujer. Planteando las reparaciones desde una perspectiva de género y con vocación transformadora, de tal forma que tuvieran un efecto no solo restitutivo sino también correctivo, la Corte afirmó la necesidad de que las reparaciones "se orienten a identificar y eliminar los factores causales de la discriminación", para transformar así las desigualdades de género que dan lugar a la violencia. Además, la Corte ordenó que México pusiera en práctica un conjunto de medidas de reparación, como levantar un monumento nacional en memoria de las víctimas, llevar a cabo nuevas investigaciones y ofrecer una indemnización de 200.000 dólares a cada una de las familias demandantes.

El Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias también se ha ocupado de homicidios cometidos por particulares, como bandas, patrullas parapoliciales, los "asesinatos por cuestiones de honor" o los homicidios causados por la violencia doméstica. Según el mandato, un homicidio aislado a manos de

particulares es un delito interno y no da lugar a una responsabilidad del Estado. Sin embargo, cuando se manifiesta un cuadro persistente de esas muertes y la respuesta del gobierno (ya sea en términos de prevención o de rendición de cuentas) es inadecuada, interviene la responsabilidad del Estado. De conformidad con la normativa de derechos humanos, el Estado no solo tiene prohibido violar directamente el derecho a la vida, sino que también debe garantizar ese derecho, y actuar con la debida diligencia adoptando medidas adecuadas para evitar y prevenir esas violaciones e investigar, procesar y castigar a los responsables (A/HRC/14/24).

Acerca de los homicidios de mujeres relacionados con el género, en 2012 la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer informó del aumento de su prevalencia y de que la impunidad de esos crímenes es la norma (A/HRC/20/16). Según la Relatora Especial, no se trata de incidentes aislados sino del acto último de un continuo de violencia de que son objeto las mujeres que viven en condiciones de discriminación por razones de género. La Relatora Especial añadió que en todas las medidas que adopten los Estados para investigar y sancionar actos de violencia, especialmente en la preparación, aplicación y evaluación de leyes, políticas y planes nacionales de acción, hay que insistir en un planteamiento integral para prevenir los homicidios por motivos de género.

El Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 28 (2000), ha subrayado que el disfrute de los derechos civiles y políticos amparados en el Pacto debe garantizarse en pie de igualdad a hombres y mujeres, y en su observación general N° 20 (1992) relativa a la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que el Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra tales actos, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado. Por su parte, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes propugna

que el marco de protección contra la tortura se aplique sin olvidar las cuestiones de género a fin de fortalecer la protección de las mujeres contra la tortura. Según el Relator Especial, las obligaciones del Estado son claramente extensivas a la esfera privada, además de abarcar las violaciones cometidas por funcionarios públicos (A/HRC/7/3).

El Comité contra la Tortura en su observación general N° 2 (2008) relativa a la aplicación del artículo 2 por los Estados Partes, también aclara que el requisito de “consentimiento o aquiescencia” del Estado que figura en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura equivale a la obligación de que el Estado ejerza la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar de conformidad con la Convención los actos de tortura cometidos por sujetos privados o agentes no estatales. El Comité ha aplicado este principio a los casos en que los Estados partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia doméstica, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas.

El Relator Especial sobre la tortura menciona como posibles formas de tortura de género la violación y otras formas de violencia sexual como amenazas de violación, caricias indebidas, “pruebas de virginidad”, ser desvestidas, cacheo exagerado, insultos y humillaciones de tipo sexual, así como obligar a abortar contra su voluntad o negar el aborto a las mujeres que se han quedado embarazadas tras haber sido violadas. En opinión del Relator Especial, la impotencia de la víctima y el propósito con que se comete son los elementos decisivos para determinar si un acto constituye tortura, o trato cruel, inhumano o degradante. El Relator Especial señala además que, dada la especial vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad, el aborto forzoso, y la esterilización en su caso, si son el resultado de un proceso judicial en que la decisión es tomada contra su voluntad por su “tutor legal”, pueden constituir tortura o malos tratos. La violencia en nombre del honor, la violencia y el acoso sexuales y las prácticas análogas a la esclavitud, a menudo de índole sexual, la violencia doméstica (en forma de violencia dentro de la pareja), la mutilación genital femenina y la trata de personas también

pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante, según indica el Relator Especial (A/HRC/7/3).

El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias también ha reconocido los aspectos de las desapariciones que afectan específicamente a las mujeres, bien como víctimas o como familiares de desaparecidos. A este respecto, destacó las obligaciones de los Estados de prevenir y responder a todas las formas de violencia de género, incluidas las desapariciones forzadas, de velar por la participación de la mujer en el proceso de establecimiento de la verdad y de amparar el derecho de la mujer a un recurso efectivo, entre otros requisitos (A/HRC/WGEID/98/2).

En general, se están alcanzando una mejor comprensión de la violencia contra la mujer y una interpretación del derecho de los derechos humanos desde una perspectiva de género y, globalmente, se ha elevado el nivel de conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer. Muchos países han logrado avances significativos mediante la adopción de nuevas leyes sobre la violencia contra la mujer, aunque persisten retos como la aplicación, la formación adecuada de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como la protección adecuada y accesible, la prevención y las medidas de reintegración⁵⁷.

⁵⁷ A/61/122/Add.1; *Adelanto de la mujer 2011-2012*; “Adelanto de la mujer” (A/66/215), cap. III; y A/HRC/17/23, cap. III.

Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En el caso *Opuz c. Turquía*, demanda N° 33401/02 la demandante alegó que las autoridades turcas no habían protegido el derecho de su madre a la vida y habían sido negligentes ante la violencia, las amenazas de muerte y las lesiones que había sufrido reiteradamente la propia demandante.

El Tribunal declaró que:

- Había habido violación del artículo 2 (derecho a la vida) del Convenio en relación con el fallecimiento de la madre de la demandante, asesinada por el exmarido de esta a pesar de que las autoridades habían sido informadas repetidamente de su conducta violenta;
- Había habido violación del artículo 3 (prohibición de la tortura y el trato inhumano o degradante) en relación con la falta de protección proporcionada por las autoridades a la demandante contra la violencia doméstica perpetrada por su exmarido; y
- Había habido violación del artículo 14 (prohibición de la discriminación) leído junto con los artículos 2 y 3, en relación con la violencia sufrida por la demandante y su madre que podía considerarse violencia de género, que era una forma de discriminación contra la mujer, especialmente teniendo en cuenta que la pasividad general del sistema judicial frente a los casos de violencia doméstica y la impunidad de que gozaban los agresores afectaba sobre todo a las mujeres.

Vulnerabilidad ante la trata debido a la discriminación y la violencia contra las mujeres

La discriminación puede estar vinculada a la trata en distintas formas. No es casualidad que las personas que más riesgo corren de ser objeto de trata (migrantes irregulares, apátridas, no ciudadanos y solicitantes de asilo, y miembros de grupos minoritarios) estén particularmente expuestas

a la discriminación y la intolerancia, por motivos de género, raza, etnia, religión y otros factores distintivos. Las actitudes, percepciones y prácticas discriminatorias, además de aumentar el riesgo de trata, contribuyen a crear y estimular la demanda.

De conformidad con el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, por trata de personas se entenderá “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (art. 3 a)).

La discriminación racial y de género en un contexto de denegación de los derechos económicos y sociales es un factor crucial que hace a ciertas personas más vulnerables a la trata que otras. En ambos casos, las consecuencias de la discriminación limitan y empeoran las opciones de vida. La imposibilidad de decidir libremente, a su vez, hace que las mujeres y las niñas resulten más vulnerables que los hombres a la trata, especialmente en ciertas circunstancias y si pertenecen a determinadas nacionalidades y grupos étnicos. Por ejemplo, pueden correr más riesgo frente a la trata las mujeres que forman parte de minorías, viven en la pobreza, o se encuentran en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto.

Aunque también afecte a los hombres, la trata es una forma de violencia que concierne particularmente a las mujeres. La violencia contra las mujeres o que las afecta principalmente a ellas es un factor de vulnerabilidad a la trata. Así, las mujeres pueden aceptar planes de migración peligrosos para huir de formas de discriminación arraigadas, incluida la violencia intrafamiliar y la desprotección frente a ella. Las

mujeres también son más vulnerables que los hombres a la coerción y la fuerza en la fase de reclutamiento, lo que aumenta las posibilidades de que sean objeto de trata. Los Estados, en particular los países de origen, que afrontan un aumento de la vulnerabilidad a la discriminación en relación con la trata y la violencia contra la mujer pueden adoptar una serie de medidas prácticas, como proporcionar refugios seguros, con servicios médicos, psicológicos y jurídicos a las mujeres víctimas de violencia. Son igualmente importantes las medidas de más largo plazo que abordan las causas sociales, culturales y estructurales de la violencia, como: reformar la legislación que discrimina a las mujeres o no combate la violencia contra la mujer; garantizar la investigación oportuna de las denuncias y el enjuiciamiento de los actos de violencia contra la mujer; proporcionar recursos efectivos contra la violencia de género; y poner en práctica iniciativas para impartir al público y a los funcionarios pertinentes instrucción sobre la violencia contra la mujer.

La Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños ha informado de una serie de asuntos relativos a la protección de las víctimas de la trata, y sus trabajos brindan a los Estados orientaciones útiles para abordar la trata adoptando un enfoque basado en los derechos humanos en cuestiones de trata⁵⁸. Además, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha emitido los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, que ofrecen más orientación al respecto. Los derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata, y los Estados tienen la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar, procesar y castigar a quienes la cometen y ayudar y proteger a las víctimas de ella⁵⁹.

⁵⁸ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/Annual.aspx (consultado el 8 de noviembre de 2013).

⁵⁹ *Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas: Comentario* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.10.XIV.1).

Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas elaborados por el ACNUDH

1. La promoción y la protección de los derechos humanos de las personas víctimas de la trata, migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas internas debe ser el centro de las medidas para combatir la trata.
2. Los Estados tienen la responsabilidad de identificar a los tratantes y a las víctimas de la trata, para garantizar a estas sus derechos y enjuiciar a aquellos.
3. Una estrategia eficaz y realista de lucha contra la trata de personas debe tener como base información, experiencia y análisis fidedignos y al día.
4. Establecer un marco jurídico adecuado que se ajuste y aplique las normas internacionales, incluida la protección de las víctimas de trata y los testigos.
5. Prever medios de hacer cumplir adecuadamente la ley. Es fundamental investigar y castigar la participación de las fuerzas del orden en la trata, así como concienciar a los agentes del orden e impartirles capacitación en materia de investigación y procesamiento de la trata.
6. Dar protección y asistencia a las víctimas de la trata, sin discriminación. Se debe ofrecer a las víctimas refugio y servicios de salud y asesoramiento adecuados.
7. Prevenir la trata de personas mediante estrategias que tengan en cuenta las causas fundamentales, como la demanda, y, por ejemplo, campañas de concienciación basadas en información fidedigna.
8. Son necesarias medidas especiales para los niños víctimas de trata habida cuenta de su vulnerabilidad y el daño físico y psicosocial que sufren.
9. Garantizar el acceso a recursos. Las víctimas de la trata tienen derecho en el plano internacional a recursos adecuados y apropiados y debe proporcionárseles asistencia jurídica para que puedan ejercerlo.
10. Las obligaciones del personal de mantenimiento de la paz, de policía civil, humanitario y diplomático incluyen la de velar por evitar su implicación en la trata, y por que esta se investigue minuciosamente y se castigue.
11. La cooperación y la coordinación entre Estados y regiones es esencial, ya que la trata es un fenómeno internacional global para cuya erradicación es precisa la cooperación internacional, multilateral y bilateral.

E. EFECTOS DE LA MIGRACIÓN Y LOS DESPLAZAMIENTOS EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

El principio de universalidad del derecho internacional de los derechos humanos conlleva para los Estados de origen, tránsito y destino la obligación de proteger los derechos de los migrantes que se encuentran en su territorio. Aunque los países tienen el derecho soberano de determinar las condiciones de entrada y residencia en su territorio, también tienen la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad, origen, sexo o edad y de su estatus migratorio⁶⁰.

El fenómeno de la migración concierne a todos los países, como países de origen, de tránsito o de destino, o al reunir varias de esas características. Más de 200 millones de personas viven fuera de sus países, por razones que van desde la búsqueda de mejores oportunidades económicas hasta la huida de la persecución. Las mujeres constituyen la mitad de la población migrante mundial y en los países desarrollados son más numerosas que los hombres⁶¹. Los migrantes aportan una gran contribución a las economías de sus países de origen mediante el envío de remesas, y a los países que los acogen mediante su trabajo y llevando diversidad cultural y demográfica a esa sociedad.

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, observación general N° 31 (2004), párr. 10; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general N° 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos, párr. 7; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 20 (2009), párr. 30.

⁶¹ Véanse www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/MigrationAndHumanRightsIndex.aspx (consultado el 8 de noviembre de 2013); y Global Migration Group, *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights* (2008), pág. 1.

Tradicionalmente, la inmigración se ha estudiado desde el punto de vista económico, como subproducto de la globalización o como solución para el desempleo y la pobreza, lo que en cierta medida ha contribuido a que los inmigrantes sean tratados como una mercancía en vez de como individuos con derechos. Un análisis de la inmigración puramente económico no tiene en cuenta el valor humano de cada inmigrante ni su inherente derecho humano a una vida digna⁶².

La migración femenina tiene repercusiones tanto positivas como negativas. Ofrece grandes posibilidades y es posible que promueva la igualdad de género al empoderar a las mujeres migrantes, muchas de las cuales actualmente migran solas y se convierten en el principal sostén de sus familias. Sin embargo, la migración también puede aumentar su vulnerabilidad y las expone a sufrir discriminación y violencia. Las mujeres y los niños que migran también resultan más vulnerables a otros tipos de explotación. Especialmente vulnerables son los que se encuentran en situación irregular. Las migrantes suelen ocupar sectores de la economía segregados y no regulados, como el trabajo doméstico, que generalmente no están protegidos por leyes u organizaciones laborales locales⁶³.

Los migrantes irregulares a menudo son internados en centros de detención administrativa. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en su informe de 2012 al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/24) señaló que las mujeres migrantes privadas de libertad pueden ser víctimas de actos de violencia sexual cometidos por los internos o por los guardias. El Relator Especial exhortó a los Estados a prestar particular atención a la situación de las mujeres migrantes privadas de libertad. Aunque, según el principio de mantener la unidad familiar, las migrantes que viajan en familia deban permanecer con sus familiares si son detenidas, las demás mujeres migrantes recluidas deben ser separadas de los hombres y estar atendidas y custodiadas por personal femenino exclusivamente, para protegerlas contra la

⁶² Global Migration Group, *International Migration and Human Rights*, pág. 5.

⁶³ Véase *ibid.* págs. 1, 2, 19 y 45.

violencia sexual. El Relator Especial recomendó asimismo que se evitara la reclusión de mujeres embarazadas y madres lactantes.

La Asamblea General marcó un hito importante al aprobar en 1990 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en la que se confirman los derechos reconocidos en los principales tratados de derechos humanos a todas las personas, independientemente de su estatus migratorio.

La Convención ampara los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, en situación regular o irregular, durante todo el proceso de migración. Abarca todos los aspectos de la vida de los migrantes y sus familias, y entraña para los Estados la obligación de promover condiciones de migración satisfactorias, equitativas, dignas y legales. De conformidad con la Convención, los Estados deben tomar medidas apropiadas para asegurar que no persista la situación irregular de los migrantes (art. 69). El deber de los Estados de informar a los migrantes y a sus familiares de sus derechos con arreglo a la Convención (art. 33) es particularmente importante en el caso de las mujeres migrantes, que a menudo tienen un acceso limitado a información fidedigna acerca de las vías de migración legales⁶⁴.

Los derechos de los migrantes se han analizado en conferencias internacionales como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, de 1994 en El Cairo, donde se indicó la necesidad de combatir las causas profundas de la migración, en particular las relacionadas con la pobreza, y en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de 2001 en Durban (Sudáfrica), donde se subrayó que las políticas relativas a la migración no debían basarse en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Además, en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la resolución 58/143 de la Asamblea General sobre

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 18.

la violencia contra las trabajadoras migratorias se insta a los Estados a proteger mejor los derechos de las migrantes. La Plataforma de Acción de Beijing obliga a los Estados a adoptar las siguientes medidas:

Velar por la plena realización de los derechos humanos de todas las mujeres migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes, y su protección contra la violencia y la explotación. Instituir medidas para mejorar la situación de las migrantes documentadas, incluidas las trabajadoras migrantes, y facilitar su empleo productivo mediante un mayor reconocimiento de sus aptitudes, su educación en el extranjero y sus credenciales, y facilitar también su plena integración en la fuerza de trabajo.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer protege a todas las mujeres, incluidas las migrantes, contra todas las formas de discriminación y dispone que los Estados partes deben velar por que todas las mujeres gocen, *de iure* y *de facto*, de los derechos humanos, sobre una base de igualdad con los hombres en todas las vertientes. En algunos países de origen, las restricciones o prohibiciones discriminatorias de la migración femenina empujan a las mujeres a utilizar vías irregulares o informales, lo que las deja al margen de la protección de la ley y las hace vulnerables a los malos tratos y abusos cometidos por agentes, contrabandistas y traficantes. Las mujeres suelen tener un acceso limitado a información fidedigna y a la educación, lo que puede agravar su vulnerabilidad. En los países de tránsito, las mujeres corren el riesgo de sufrir distintas formas de malos tratos, como los sexuales o físicos del acompañante o agente. Es frecuente que en el país de empleo, las mujeres migrantes se encuentren en entornos de trabajo en los que no se tienen en cuenta consideraciones de género, donde las ideas preconcebidas acerca del trabajo propio de mujeres limitan sus opciones de empleo al trabajo doméstico y a ciertos tipos de espectáculos. En muchos países, esas esferas de actividad no están reguladas, de modo que las mujeres se ven privadas de protección legal.

Las migrantes también afrontan formas de discriminación múltiples y confluyentes, como la xenofobia o el racismo, además de la discriminación por motivos de sexo. Las migrantes de más edad pueden acumular otros problemas: por lo general, les resulta más difícil aprender el idioma local, encontrar empleo y acceder a los servicios de salud que necesitan. También se ven especialmente afectadas por la migración las mujeres mayores que permanecen en el país de origen, ya que a menudo deben hacerse cargo de los hijos de padres emigrantes. Debido a la discriminación, las trabajadoras migrantes suelen recibir salarios más bajos, trabajar en condiciones penosas y carecer de acceso a servicios de salud adecuados, incluidos los de salud reproductiva. Las trabajadoras domésticas son especialmente vulnerables a los malos tratos físicos, sexuales y otros abusos de sus empleadores. Muchas mujeres migrantes también tienen un acceso limitado a la justicia en los países de destino. Las migrantes en situación irregular son especialmente vulnerables a los abusos, el aislamiento y la falta de acceso a los servicios de salud y al sistema de justicia.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su recomendación general N° 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, se refiere a la discriminación y la violencia que sufren ciertas categorías de estas mujeres. En particular plantea la situación de las migrantes que “tienen empleos mal remunerados, pueden estar muy expuestas al abuso y la discriminación, y quizá nunca reúnan los requisitos para conseguir la residencia permanente o la ciudadanía, a diferencia de los migrantes que trabajan en los sectores profesionales del país de acogida”, y considera las violaciones de los derechos humanos de la mujer que se producen antes de salir del país de origen, en el país de tránsito y en el de destino. Según indica el Comité, la migración femenina y el impacto de la migración en las mujeres deben entenderse mediante un análisis basado en el género, teniendo en cuenta la desigualdad de género, los roles tradicionalmente desempeñados por la mujer, un mercado laboral diferenciado por género, la prevalencia mundial de la violencia basada en el género, la feminización de la pobreza y la migración laboral. El Comité recomienda a los Estados que adopten diversas medidas para

mejorar la protección legal de las migrantes y garantizar el acceso a recursos y servicios.

La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en su informe de 2004 a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2004/76), destacó varios factores que hacen de las trabajadoras domésticas migrantes un grupo extremadamente vulnerable. Por ejemplo, había sido informada de varios casos de malos tratos de trabajadoras migrantes empleadas domésticas víctimas de discriminación, malos tratos físicos o sexuales en la familia de acogida, a menudo con secuelas de depresión. En algunos casos las mujeres trabajan en condiciones de esclavitud y es frecuente que sus empleadores les retengan sus pasaportes. No disponen de servicios o mecanismos de protección y no denuncian los malos tratos por miedo a ser expulsadas.

En su observación general N° 1 (2011) sobre los trabajadores domésticos migratorios, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares señaló igualmente lagunas en la protección de esos trabajadores, incluidas las legales, ya que muchas leyes nacionales excluyen el trabajo doméstico y a los trabajadores domésticos, contribuyendo así a la explotación laboral y limitando la posibilidad de obtener reparación ante los tribunales. En muchos países, los empleados domésticos no están reconocidos como “trabajadores” con derecho a la protección de la legislación laboral. Las leyes de inmigración estrictas pueden dejar a muchos trabajadores migrantes en situación irregular, sin protección legal, o hacer que dependan del empleador, ya que su autorización de residencia está supeditada al patrocinio del empleador. Es frecuente que tampoco se aplique a los trabajadores domésticos la legislación sobre contratación y seguridad social. Incluso en algunos países donde existen leyes de protección de los trabajadores domésticos, sigue habiendo lagunas en la práctica, a lo que contribuyen factores tales como el tipo de trabajo, las barreras lingüísticas, el aislamiento y la dependencia.

La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias observó que la lucha

contra la servidumbre doméstica y la protección de los derechos de los trabajadores domésticos son dos caras de la misma moneda (A/HRC/15/20). La Relatora Especial exhortó a los Estados a adoptar disposiciones específicas para penalizar la servidumbre en todas sus formas y manifestaciones, castigar a los responsables con la debida diligencia y extender la protección prevista en su legislación laboral a los trabajadores domésticos, incluidos los trabajadores domésticos migratorios, y hacer cesar toda vulneración discriminatoria de los derechos en relación con los horarios de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, la atención médica, la licencia por maternidad y la protección frente al despido arbitrario⁶⁵.

Las mujeres refugiadas y desplazadas internas tienen necesidades de protección especiales, entre otras cosas, por su mayor vulnerabilidad ante la violencia sexual y de género. Factores como el desplazamiento aumentan la discriminación que ya sufren las mujeres y las niñas en “condiciones normales” o en tiempo de paz. Las mujeres y las niñas refugiadas o desplazadas internas están expuestas a problemas específicos de protección en razón de su sexo, su posición socioeconómica o cultural, así como su condición jurídica. Tienen menos posibilidades que los hombres y los niños de ejercer sus derechos básicos

⁶⁵ El 16 de junio de 2011, se aprobó el Convenio N° 189 de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, para subsanar las deficiencias en la protección de los trabajadores domésticos. En él se estipula que los trabajadores domésticos de todo el mundo que se ocupan de las familias y los hogares deben gozar de los mismos derechos laborales básicos que los demás trabajadores, en relación con las horas normales de trabajo, el período de descanso semanal de al menos de 24 horas consecutivas, la limitación de los pagos en especie, información clara sobre las condiciones de empleo, así como el respeto de los principios y derechos laborales fundamentales, como la libertad de asociación y la negociación colectiva. Al mismo tiempo la Conferencia General de la OIT emitió su recomendación sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (N° 201), así como otras orientaciones para los Estados sobre la aplicación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, que entró en vigor el 5 de septiembre de 2013.

como el derecho a la alimentación, la atención de salud, la vivienda, la documentación y la nacionalidad⁶⁶.

F. LOS DERECHOS DE LA MUJER EN SITUACIONES DE CONFLICTO Y CRISIS

La violencia sexual y de género en situaciones de conflicto o posteriores a conflictos

En los enfrentamientos políticos o los conflictos armados la violencia contra la mujer se manifiesta de manera agravada. En el último decenio, se dedicó mucha atención a nivel internacional a la relación entre la violencia de género y los conflictos. Los conflictos, civiles y políticos o económicos y sociales, afectan de forma duradera al disfrute de los derechos humanos de la mujer⁶⁷.

A pesar de la intensificación de los esfuerzos internacionales para combatir la violencia de género en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, las mujeres siguen siendo objeto de actos de violencia como

⁶⁶ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas* (enero de 2008); ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta* (mayo de 2003); y ACNUR, "Guías sobre las solicitudes de asilo relativas a la mutilación genital femenina", mayo de 2009.

⁶⁷ Abundan la jurisprudencia internacional y las publicaciones que afirman la aplicación complementaria del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados, internacionales o internos, con la salvedad de que en situaciones de emergencia se puedan derogar ciertos derechos civiles y políticos, en condiciones muy precisas. La aplicación de ambos regímenes normativos en los conflictos armados fue considerada y confirmada, por ejemplo, en la práctica de los Estados y por los mecanismos de derechos humanos, así como por la Corte Internacional de Justicia y sus opiniones consultivas sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, de 1996, y las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el Territorio Palestino Ocupado, de 2004. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer contiene disposiciones que abarcan tanto los derechos civiles y políticos de la mujer como sus derechos económicos, sociales y culturales, y es aplicable en todo momento. Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, párrs. 2 y 19 a 24.

la violación, la esclavitud sexual, el secuestro o la trata, la gestación o el aborto forzados, y los abusos sexuales como la desnudez forzada, el registro sin ropa y otros actos públicos humillantes y vejatorios cometidos durante los conflictos o después del conflicto⁶⁸. Según indican los estudios, aunque los hombres y los niños también sufren violencia sexista, la inmensa mayoría de las víctimas son mujeres⁶⁹. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció en su recomendación general N° 19 (1992) que “las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, lo que requiere la adopción de medidas protectoras y punitivas”. Esta violencia es obra tanto de agentes estatales como no estatales. La violación y la violencia sexual también son utilizadas por todas las partes en conflictos como táctica de guerra con el fin de intimidar y humillar al adversario⁷⁰. Además, durante los conflictos aumentan asimismo de manera alarmante la violencia doméstica y los abusos sexuales⁷¹.

La violencia contra la mujer en los conflictos y después de estos puede considerarse la prolongación de la discriminación que sufren las mujeres en tiempos de paz. El conflicto agrava las pautas preexistentes de discriminación por motivos de sexo por lo que las mujeres y las niñas corren mayor riesgo de sufrir violencia sexual, física y psicológica. Sea en tiempo de paz o durante los conflictos, las causas subyacentes de la violencia son las mismas: las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, causas sistémicas o estructurales como la

⁶⁸ Rashida Manjoo y Caleigh McRaith, “Gender-based violence and justice in conflict and post-conflict areas”, *Cornell International Law Journal*, vol. 44, N° 11 (2011), págs. 11 y 12; y “La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997-2000)” (E/CN.4/2001/73).

⁶⁹ E/CN.4/2001/73; y Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, *Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building*, Progress of the World’s Women 2002, vol. 1 (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002).

⁷⁰ Manjoo y McRaith, “Gender-based violence and justice in conflict and post-conflict areas”, pág. 12. Véase también la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (y las posteriores resoluciones 1888 (2009) y 1960 (2010)) en las que se reconoce el uso de la violencia sexual como táctica de guerra.

⁷¹ Rehn y Sirleaf, *Women, War, Peace*, pág. 11.

discriminación y un sistema de valores patriarcal. Además, el conflicto aumenta el grado de aceptación de la violencia, y en la fase posterior al conflicto se agravan las profundas desigualdades que existían antes del conflicto⁷². Por consiguiente, el fin del conflicto no supone que se acabe la violencia que soportan las mujeres y las niñas. Las mujeres siguen sufriendo las consecuencias médicas, físicas, psicológicas y socioeconómicas de la violencia sufrida durante el conflicto mucho tiempo después de acabado este. El estigma asociado a la violencia sexual está omnipresente, en los conflictos y tras ellos. La violencia contra las mujeres y las niñas se dispara en las sociedades que salen de conflictos, debido a la quiebra del estado de derecho, a la circulación de armas pequeñas, la desintegración de las estructuras sociales y familiares y la “normalización” de la violencia sexual como factor añadido a la discriminación preexistente.

Hasta el decenio de 1990, la violencia sexual cometida en tiempo de guerra no se perseguía como delito internacional, a pesar de estar prohibida por el derecho internacional humanitario⁷³. En vez de como un delito grave en sí misma, la violencia sexual se consideraba más un atentado contra el honor de la mujer o contra la moralidad; por ejemplo, en el cuarto Convenio de Ginebra se expresa la necesidad de que las mujeres estén especialmente protegidas “contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor” (art. 27)⁷⁴. Desde el decenio de 1990, la jurisprudencia penal internacional ha contribuido mucho a la aclaración de las normas legales aplicables a los delitos de género cometidos durante los conflictos. El Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia así

⁷² Niamh Reilly, *Women’s Human Rights* (Polity Press, 2009), pág. 98.

⁷³ Patricia Viseur Sellers, “Procesos penales sobre la violencia sexual en conflicto: La importancia de los derechos humanos como medio de interpretación”, págs. 6 a 9. Puede consultarse en http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Prosecution_of_Sexual_Violence_sp.doc (consultado el 6 de marzo de 2015).

⁷⁴ El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que se aplica como derecho consuetudinario a los conflictos armados, internacionales o no, prohíbe los atentados contra la vida y la integridad corporal, la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes, pero no hace referencia expresa a la violación y la violencia sexual. La lista de las “infracciones graves” de los Convenios de Ginebra tampoco incluye una referencia explícita a la violación o la violencia sexual. En los Protocolos Adicionales de 1977 se prohíbe expresamente la violación. Véase Reilly, *Women’s Human Rights*, pág. 101.

como el Tribunal Penal Internacional para Rwanda han declarado en distintos fallos históricos que la violación y la violencia sexual en tiempo de guerra pueden considerarse crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, actos de tortura o actos constitutivos de genocidio, siempre que concurren todos los elementos constitutivos de delito.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda

Fiscalía c. Akayesu, caso N° ICTR-96-4-T, 2 de septiembre de 1998: replanteamiento y definición amplia de violación

El Tribunal Penal Internacional para Rwanda hizo una contribución significativa al desarrollo de la jurisprudencia relativa a la violación como crimen de guerra al formular una definición general que sitúa a la violación en el mismo nivel que otros crímenes de lesa humanidad. Su definición replantea la violación como atentado contra la seguridad personal de la mujer, no en función de la noción abstracta de virtud ni como una deshonra para la familia o el poblado. Según el Tribunal la violación es una forma de agresión (...) y los elementos principales del delito de violación no pueden recogerse en una descripción mecánica de objetos y partes del cuerpo. El Tribunal define la violación como “Una invasión física de naturaleza sexual, cometida contra una persona en circunstancias coercitivas”. Además, estableció una definición de violencia sexual que incluye la desnudez forzada, afirmando claramente que los actos de violencia sexual no se limitan a la penetración y ni siquiera al contacto sexual.

En la decisión del caso *Akayesu* también se reconoció por primera vez que los actos de violencia sexual pueden ser perseguidos como elementos constitutivos de una campaña de genocidio. Jean-Paul Akayesu, exalcalde de Taba, fue condenado por genocidio, por su conocimiento, incitación, colaboración y encubrimiento en relación con las violaciones y los actos de violencia sexual cometidos en su comunidad, especialmente contra las mujeres tutsi, en el marco de la campaña de genocidio que pretendía destruir a todo el grupo tutsi.

Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia

Fiscalía c. Dragoljub Kunarac, Rodomir Kovač y Zoran Vuković, caso N° IT-96-23/T e IT-96-23/1-T, sentencia de 22 de febrero de 2001: elementos de la violación

El Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia también determinó que la violación era un acto constitutivo de crimen de lesa humanidad en el caso *Kunarac* en 2001. Este caso se refería a una campaña realizada en el municipio de Foca con el fin de expulsar a los musulmanes de la zona, dirigida principalmente contra las mujeres musulmanas. Estas fueron detenidas en varios centros y sometidas a violaciones sistemáticas.

El caso fue significativo por ofrecer la siguiente definición de los elementos de la violación: “la penetración sexual, incluso leve de: a) la vagina o el ano de la víctima por el pene del perpetrador u otro objeto utilizado por el perpetrador; o b) de la boca de la víctima por el pene del perpetrador, cuando la penetración se produce sin el consentimiento de la víctima. El consentimiento debe ser voluntariamente otorgado, producto del libre albedrío, y evaluado de acuerdo a las circunstancias. La *mens rea* es la intención de realizar la penetración sexual y el conocimiento de que esta ocurre sin el consentimiento de la víctima” (párr. 460).

Este enfoque de la Sala de Primera Instancia fue confirmada en apelación.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se basa en esta jurisprudencia al definir una serie de delitos de género como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad⁷⁵. Incluye asimismo disposiciones

⁷⁵ En su artículo 7 1) g) se enumeran entre los crímenes de lesa humanidad la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; en su artículo 8 2) b) xxii) se enumeran la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado... la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una violación grave de los Convenios de Ginebra; y en su artículo 8 e) vi) se enumeran la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado... la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. Véase Viseur Sellers, “The prosecution of sexual violence in conflict”, para un análisis más detallado.

que integran una perspectiva de género, como la creación en la Corte de una dependencia para la protección de víctimas y testigos, la prestación de asesoramiento y otro tipo de asistencia necesaria a las víctimas de violencia de género, y el nombramiento de asesores jurídicos especialistas en cuestiones de género y de juezas y personal femenino.

La aprobación por el Consejo de Seguridad de la resolución 1325 (2000) relativa a las mujeres, la paz y la seguridad representa otro hito en el reconocimiento y la lucha contra la violencia de género en situaciones de conflicto. En la resolución se reconocen los efectos devastadores que tienen los conflictos en las mujeres y las niñas y se reafirma la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos. La resolución se centra principalmente en cuatro aspectos: prevención, participación, protección y socorro y recuperación. En ella se insta a los Estados a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas contra la violencia de género durante los conflictos, y a poner fin a la impunidad enjuiciando a los culpables de crímenes durante el conflicto, incluidos los relacionados con el género. Además, en la resolución se pide que aumente la representación femenina en todos los niveles de adopción de decisiones y en todos los mecanismos de prevención, gestión y solución de conflictos, y que se incorpore la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.

En la resolución de seguimiento 1820 (2008), el Consejo de Seguridad reconoce que la violencia sexual puede constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales y que a menudo se utiliza como táctica de guerra. Hace hincapié en que la violencia sexual debe quedar excluida de las disposiciones de amnistía en los procesos de paz y en que se garantice a las víctimas de violencia sexual acceso a la justicia en condiciones de igualdad. En las posteriores resoluciones de seguimiento se abordan esencialmente la prevención y la respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, y se pide, entre otras cosas, el nombramiento de un representante

especial sobre la violencia sexual en los conflictos y de un equipo de expertos y asesores sobre la protección de la mujer para orientar a los gobiernos y las misiones de mantenimiento de la paz sobre la manera de abordar la violencia sexual. Se elaboraron indicadores mundiales para comprobar la aplicación de la resolución 1325 (2000), así como nuevos mecanismos de vigilancia e información sobre la violencia sexual durante los conflictos.

Participación de las mujeres en los procesos de paz y su función de promotoras del cambio

A pesar de que el vacío posterior a los conflictos conlleva retos para el disfrute de los derechos humanos de la mujer, también puede verse como una oportunidad de transformación, para cambiar las estructuras y las normas sociales anteriores al conflicto que propiciaban la violencia contra la mujer. Para lograr la transformación, es indispensable tener en cuenta las distintas funciones asumidas por las mujeres y sus diversas experiencias en el conflicto, no solo como víctimas, sino como combatientes, integrantes de la sociedad civil y defensoras de los derechos humanos, miembros de movimientos de resistencia y agentes activas de los procesos de paz, oficiales y oficiosos⁷⁶.

El Consejo de Seguridad en su resolución 1325 (2000) y subsiguientes, y el Secretario General, en sus informes sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y la violencia sexual durante los conflictos, han reconocido la función de las mujeres en los esfuerzos de consolidación de la paz. En su resolución 1325 (2000) hizo referencia al efecto desproporcionado de los conflictos armados en las mujeres y los niños, al tiempo que reconoció que estas no eran meras víctimas del conflicto, sino que desempeñaban un importante papel en la prevención y solución de los conflictos y en

⁷⁶ Reilly, *Women's Human Rights*, págs. 93 a 98; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 30 (2013), párrs. 36 y 42. Los mecanismos de justicia de transición y las reparaciones que tienen en cuenta las diferencias de género pueden cumplir un papel importante en la transición posterior al conflicto, al igual que la inclusión de las mujeres en todas las fases del proceso o las negociaciones de paz y en todos los niveles de adopción de decisiones políticas tras el conflicto, teniendo en cuenta sus distintas funciones y experiencias.

la consolidación de la paz⁷⁷. Ello supuso un importante cambio con respecto a las anteriores referencias a las mujeres como víctimas o grupo vulnerable. En la resolución 1889 (2009) el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reitera la función vital de la mujer en la prevención de conflictos y en la consolidación de la paz, e insta a que la mujer participe en todas las fases del proceso de paz, incluida la resolución de conflictos y la planificación posterior a los conflictos. Hace hincapié en la elaboración de estrategias para atender las necesidades de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a los conflictos, entre otras, en relación con el acceso a la educación, a los servicios de salud y la justicia y la igualdad entre los géneros. En la resolución se insta asimismo a los Estados Miembros a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos de la consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos.

Ya se observan algunos efectos positivos concretos de la aplicación de la resolución 1325 (2000). En junio de 2012 habían adoptado planes de acción nacionales sobre la mujer, la paz y la seguridad 37 Estados, mientras que algunos otros estaban redactando los suyos⁷⁸. Cabe destacar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha pedido a los Estados que incluyan en los informes que le presenten información sobre el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y sobre las medidas de vigilancia de su aplicación, ya que todas las

⁷⁷ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013); e informes del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/2002/1154, S/2004/814, S/2005/636, S/2006/770, S/2007/567, S/2008/622, S/2009/465, S/2010/498, S/2011/598, S/2012/732, S/2013/525), sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (A/65/354-S/2010/466, A/67/499-S/2012/746), sobre la violencia sexual en los conflictos y la aplicación de las resoluciones pertinentes (S/2009/362, S/2010/173, A/65/592-S/2010/604, A/66/657-S/2012/33, A/67/792-S/2013/149, S/2014/181). Téngase en cuenta que las resoluciones del Consejo de Seguridad son jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, por lo que la resolución 1325 (2000) y las resoluciones subsiguientes son poderosos medios de promoción.

⁷⁸ Informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad (S/2012/732).

esferas de preocupación que se abordan en las resoluciones se refieren a disposiciones de la Convención que tienen carácter vinculante⁷⁹.

A pesar de esos avances y la reforma ya instaurada, persisten problemas considerables de aplicación de las normas, como se comprueba en el informe de 2012 del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (A/66/657-S/2012/33). La violencia de género en esas situaciones sigue proliferando y las mujeres aún tienen un acceso limitado a la justicia, la adopción de decisiones y los servicios. En los anteriores informes del Secretario General también se subrayaron los obstáculos persistentes y los impedimentos a una participación significativa de la mujer en los procesos de paz y se formularon recomendaciones generales y planes de acción para los organismos de las Naciones Unidas en colaboración con otras partes interesadas con el fin de superar los retos más eficazmente (A/65/354-S/2010/466). Los recientes informes de la sociedad civil también han señalado que las experiencias de las mujeres en los conflictos y después de estos seguían revelando su exclusión, marginación y poder de decisión limitado⁸⁰. Sin embargo, los indicadores globales establecidos en virtud de la resolución 1899 (2009) del Consejo de Seguridad y de la petición de este al Secretario General de que velara por que los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados Miembros y la sociedad civil, acopiaran datos desglosados por sexo, tenían por objeto promover una aplicación más efectiva de la resolución 1325 (2000). Además, en la resolución 1960 (2010) se prevé un mecanismo que permite al Secretario General establecer y someter al Consejo de Seguridad listas de las partes en conflicto sobre

⁷⁹ Reilly, *Women's Human Rights*, pág. 113; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 30 (2013), párrs. 25 a 28. Véase también su recomendación general N° 23 (1997) sobre la mujer y la vida política y pública.

⁸⁰ Kavitha Suthanthiraraj y Cristina Ayo, *Promoting Women's Participation in Conflict and Post Conflict Societies: How Women Worldwide are Making and Building Peace* (Acción Global para la Prevención de la Guerra, el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, y la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad), págs. 82 a 94; Global Network of Women Peacebuilders, "Women count: Security Council resolution 1325 – civil society monitoring report" (octubre de 2010).

las que pesan sospechas fundadas de haber cometido o ser responsables de actos de violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado. También se exhorta a las partes en los conflictos armados a que asuman compromisos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual y al Secretario General a que siga de cerca y vigile el cumplimiento de esos compromisos. Por último, solicita al Secretario General que establezca disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos.

Los retos pendientes ponen de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque integral. Debido a la interrelación e interdependencia de los derechos humanos es preciso atender al conjunto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, que abarcan no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos sociales, económicos y culturales. Lo mismo ocurre con las reformas de la justicia de transición: para lograr una transformación plena tras el conflicto es fundamental garantizar los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Por ejemplo, el ejercicio de los derechos económicos y sociales es primordial para erradicar la violencia de género y para que las mujeres puedan asumir un papel más activo en la consolidación de la paz. La pobreza extrema y la desigualdad en el acceso a la tierra, las propiedades, la educación y los servicios son algunas de las razones aducidas para explicar la escasa participación femenina en los procesos de paz y en la política, y las desigualdades estructurales, en particular socioeconómicas, se mencionan como causas profundas de la violencia de género. Así pues, tratados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cumplen una función importante para garantizar los derechos de la mujer tanto durante el conflicto como en la transición posterior al conflicto.

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | |
|---|--|
| Resolución 1325 (2000) | <ul style="list-style-type: none"> Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas (párr. 9) y las insta a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado (párr. 10). Asimismo exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y a que tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, incluso en el diseño de los campamentos y asentamientos (párr. 12). |
| Resolución 1820 (2008) | <ul style="list-style-type: none"> Reconoce el uso de la violencia sexual como táctica de guerra (párr. 1) y afirma que tales formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto genocidio (párr. 4). Pretende reforzar la protección de la mujer contra la violencia sexual, exigiendo que todas las partes en conflictos armados pongan fin sin dilación y por completo a todos los actos de violencia sexual contra civiles, con efecto inmediato (párr. 2). También exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas, tales como: la aplicación de medidas de disciplina militar y el cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, el adiestramiento de las tropas bajo la prohibición categórica de todas las |
| Resolución 1888 (2009) | <ul style="list-style-type: none"> Solicita el establecimiento de varios mecanismos en el sistema de las Naciones Unidas, como el nombramiento de un representante especial para que aporte un liderazgo y coordine esfuerzos con los gobiernos, así como con las partes en conflictos armados y con la sociedad civil a fin de afrontar, tanto en la sede como en los países, la violencia sexual en los conflictos armados (párr. 4). Exhorta al Secretario General a designar a un equipo de expertos y hacer que se ocupe de situaciones particularmente preocupantes en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados. El equipo, previo consentimiento del gobierno receptor, ayudará a las autoridades nacionales a prevenir y combatir la violencia sexual (párr. 8). |
| Resolución 1889 (2009) | <ul style="list-style-type: none"> Insta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todos las etapas de los procesos de paz, en particular en la solución de conflictos, la planificación posterior a los conflictos y la consolidación de la paz (párr. 1). Exhorta al Secretario General a que elabore una estrategia para aumentar el número de mujeres que son nombradas representantes especiales, y a que adopte medidas para aumentar la participación de la mujer en las misiones políticas, de mantenimiento de la paz que llevan a cabo las Naciones Unidas (párr. 4). |
| Resolución 1960 (2010) | <ul style="list-style-type: none"> Establece un mecanismo que permite al Secretario General establecer listas de las partes sobre las cuales pesen sospechas fundadas de que han cometido o han sido responsables de actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado. Expresa además su intención de utilizar esa lista como base para una interacción más precisa de las Naciones Unidas con esas partes, incluidas, según proceda, medidas que se ajusten a los procedimientos de los comités de sanciones competentes (párr. 3). Exhorta a las partes en los conflictos armados a que asuman compromisos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual y al Secretario General a que siga de cerca y vigile el cumplimiento de esos compromisos (párrs. 5 y 6). |

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | | | | |
|---|---|--|--|---|
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) | Resolución 1960 (2010) |
| <p>• Insta a que aumenten la representación y la participación de la mujer en la adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (párrs. 1 y 2); insta al Secretario General a que nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales (párr. 3) y expresa la disposición del Consejo de Seguridad para consultar a grupos locales e internacionales de mujeres (párr. 15).</p> | <p>formas de violencia sexual contra los civiles; la retención de mitos que alimenten la violencia sexual; la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro de las mujeres y los niños (párr. 3). Pide al Secretario General y a los organismos de las Naciones Unidas que elaboren mecanismos eficaces para proteger los campamentos de refugiados y desplazados internos administrados por las Naciones Unidas (párr. 10).</p> | <p>Asimismo pide que se designe a asesores para la protección de la mujer entre los asesores sobre cuestiones de género y las dependencias de protección de los derechos humanos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, para proteger a las mujeres y los niños de la violación y otros actos de violencia sexual (párr. 12).</p> <p>• Insta a que las cuestiones relativas a la violencia sexual figuren en los temarios de las negociaciones de paz y en los procesos de paz (párr. 17). Insta al Secretario General, a los Estados Miembros y a los jefes de las organizaciones regionales a adoptar medidas para aumentar la representación de la mujer en los procesos de mediación y de adopción de decisiones en relación con la solución de conflictos y la consolidación de la paz (párr. 16).</p> | <p>• Insta a los Estados Miembros a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los procesos de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos (párr. 8) y a que aseguren que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en las evaluaciones de las necesidades y la planificación después de los conflictos y en los consiguientes desembolsos de fondos y actividades programáticas (párr. 9).</p> | <p>• Pide al Secretario General que establezca disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos. Alienta al Secretario General a que trabaje con las entidades de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los proveedores de servicios de atención de la salud y los grupos de mujeres para mejorar la reunión de datos y el análisis de incidentes, tendencias y casos sistemáticos relacionados con las violaciones y otras formas de violencia sexual a fin de asistir al Consejo en su consideración de medidas apropiadas (párr. 8).</p> |

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | | | | | |
|---|---|------------------------|---|------------------------|---|
| Resolución 1325 (2000) | <ul style="list-style-type: none"> • Pretiende ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias (párr. 4); e incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y; cuando proceda, incluir un componente de género (párr. 5). | Resolución 1820 (2008) | <ul style="list-style-type: none"> • Pide que se mejore la rendición de cuentas que los crimenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos, y hace un llamamiento a los Estados Miembros para que enjuicien a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas tengan acceso a la justicia (párr. 4). Afirma también su intención de considerar la imposición de medidas del Consejo de Seguridad como sanciones dirigidas a un Estado contra las partes en conflicto armado que cometan actos de violencia sexual (párr. 5). | Resolución 1888 (2009) | <ul style="list-style-type: none"> • Solicita que el Secretario General asegure que se informe más sistemáticamente sobre las tendencias, las nuevas modalidades de ataque y los indicadores de alerta temprana en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados (párr. 24). • Solicita al Secretario General que presente informes anuales sobre la aplicación de la resolución 1820 (2008), incluida información relativa a las partes en conflictos armados sobre las cuales pesen sospechas fundadas de que han sido responsables de actos sistemáticos de violación u otras formas de violencia sexual (párr. 27). |
| Resolución 1889 (2009) | <ul style="list-style-type: none"> • Aliencia a los Estados Miembros a que, en consulta con la sociedad civil, formulen estrategias concretas para atender esas necesidades y prioridades, que abarcan, entre otras cosas, la prestación de apoyo para que las mujeres y las niñas tengan mayor seguridad física y mejores condiciones socioeconómicas, mediante la educación, actividades generadoras de ingresos, acceso a los servicios básicos, en particular de salud, un sistema de aplicación de la ley que tenga en cuenta las cuestiones de género y el acceso a la justicia, así como la mejora de la capacidad de la mujer para participar en la adopción de decisiones en el ámbito público a todos los niveles (párr. 10). | Resolución 1820 (2008) | <ul style="list-style-type: none"> • Pide que se mejore la rendición de cuentas que los crimenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos, y hace un llamamiento a los Estados Miembros para que enjuicien a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas tengan acceso a la justicia (párr. 4). Afirma también su intención de considerar la imposición de medidas del Consejo de Seguridad como sanciones dirigidas a un Estado contra las partes en conflicto armado que cometan actos de violencia sexual (párr. 5). | Resolución 1960 (2010) | <ul style="list-style-type: none"> • Tiene la intención de considerar, al adoptar o prorrogar sanciones selectivas en situaciones de conflicto armado, la posibilidad de incluir, según corresponda, criterios de designación relativos a actos de violación y otras formas de violencia sexual (párr. 7). • Acoge con beneplácito la labor de los asesores en cuestiones de género y la designación de más asesores mujer en las misiones de mantenimiento de la paz, y hace notar la contribución que estos pueden hacer en el marco de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes (párr. 10). |

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | | | |
|--|--|---|--|
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) |
| <p>• Pide a todos los que participen en la negociación de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el resentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos (párr. 8 a)), así como las necesidades particulares de las excombatientes y de sus familiares a cargo (párr. 13). Todos los actores deben adoptar además medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autónomos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz (párr. 8 b)).</p> | <p>• Pide al Secretario General que elabore directrices y estrategias eficaces para aumentar la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual (párr. 9). Pide también programas de capacitación para el personal humanitario y de mantenimiento de la paz para ayudarlo a prevenir y reconocer mejor la violencia sexual y responder a ella (párr. 6).</p> <p>• Hace hincapié en las medidas preventivas mediante la intensificación de los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (párr. 7).</p> | <p>• Alienta a los Estados a que aumenten la asistencia prestada a las víctimas de la violencia sexual, a través de la atención de la salud, el apoyo psicosocial, la asistencia jurídica y los servicios de reintegración socioeconómica (párr. 13). También alienta a los dirigentes nacionales y locales, incluidos los dirigentes tradicionales y religiosos, a desempeñar una función más activa de sensibilización de las comunidades en lo que respecta a la violencia sexual, para evitar que se margine o estigmatice a las víctimas, prestar asistencia en su reintegración social y combatir la cultura de impunidad en relación con esos delitos (párr. 15).</p> | <p>• Alienta a la Comisión de Consolidación de la Paz y a la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz a que aseguren que, como parte integrante de la labor de consolidación de la paz después de los conflictos, se movilicen recursos para la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer (párr. 14).</p> |
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) |

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | | | |
|---|---|------------------------|--|
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) |
| <p>• Pide la participación política de las mujeres en las tareas de reconstrucción posteriores al conflicto, entre otras cosas mediante una mayor representación femenina en las instituciones y los mecanismos de solución de conflictos a nivel nacional (párr. 1) y la adopción de medidas para la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial (párr. 8 c).</p> <p>• Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas (párr. 11).</p> | <p>• Insta a todas las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las instituciones financieras a que apoyen el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales, en particular de los sistemas judiciales y de salud, y las redes locales de la sociedad civil para que presten asistencia sostenible a las víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y situaciones posteriores (párr. 13).</p> | | <p>• En cuanto a vigilancia y elaboración de informes, solicita al Secretario General que someta a su consideración un conjunto de indicadores mundiales para vigilar la aplicación de la resolución 1325 (2000) (párr. 17) y que incluya información sobre el progreso anual en la aplicación de la resolución (párr. 18). Además, solicita al Secretario General que asegure que los órganos competentes de las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados Miembros y la sociedad civil, reúnan datos desglosados por sexo (párr. 6). Pide además al Secretario General que presente un informe sobre el modo de asegurar la participación e inclusión de la mujer en los procesos de consolidación de la paz y planificación después de los conflictos (párr. 19).</p> |
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) |

| Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la mujer, la paz y la seguridad: principales disposiciones | | | |
|--|---|------------------------|------------------------|
| Resolución 1325 (2000) | Resolución 1820 (2008) | Resolución 1888 (2009) | Resolución 1889 (2009) |
| <p>• Pide al Secretario General que proporcione a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz (párr. 6) e insta a los Estados Miembros a que aumenten su apoyo financiero y otros recursos para realizar actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género (párr. 7).</p> | <p>• Pretendé incrementar la representación femenina en las operaciones de mantenimiento de la paz desplegando un porcentaje más alto de mujeres en las fuerzas de policía o de mantenimiento de la paz (párr. 8). También insta al Secretario General y a sus enviados especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos (párr. 12).</p> | | |
| | | | Resolución 1960 (2010) |

Derechos económicos, sociales y culturales de la mujer y conflictos

La particular vulnerabilidad de las mujeres a las penurias económicas y sociales empeora en las situaciones de conflicto y posteriores al conflicto, ya que este exacerba la discriminación de género y conlleva la pérdida de vidas y la destrucción de las estructuras familiares y comunitarias⁸¹. Las excombatientes pueden sufrir discriminación, dado que en algunos casos no se incluye a las mujeres en los programas de desarme, desmovilización y reintegración u otras formas de asistencia. Las mujeres que han combatido también tropiezan con mayores dificultades que los hombres para reintegrarse y retornar a la vida civil, ya que su papel de combatientes es contrario a los roles tradicionales de género, lo que resulta difícil de aceptar por sus familias y comunidades. Las leyes discriminatorias pueden impedir que las mujeres y las familias encabezadas por mujeres posean, hereden, ocupen o dispongan de tierras u otras propiedades, o imposibilitar la obtención de créditos o préstamos sin la garantía de un hombre. Otros problemas graves son la falta de medidas institucionales adecuadas frente a la violencia de género, como la atención de la salud, el asesoramiento o los refugios, así como la falta de acceso a la educación y el empleo.

Es preciso atender particularmente a la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la transición, especialmente de los derechos de las mujeres, por ser más vulnerables durante los conflictos y después de estos. Al llevar a cabo reformas del estado de derecho, como la revisión de las principales leyes y la redacción de la constitución, el establecimiento de acuerdos de paz, de mecanismos de justicia de transición y de programas de reparación y en otras reformas posteriores al conflicto, deben tenerse en cuenta tanto

⁸¹ Véanse los Principios de Montreal sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer y el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC), e International Women's Rights Action Watch IWRRAW Asia-Pacific, "Breve guía sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres". Disponible en www.escr-net.org/usr_doc/Primer_WESCR_Spanish_rev1.pdf (consultado el 11 de febrero de 2015). Actualmente las mujeres representan el 70% de los 1.200 millones de personas que viven en la pobreza en todo el mundo.

las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos de la mujer, porque unos y otros están intrínsecamente ligados. Con ello se logrará que tras el conflicto se produzca una transformación general y duradera, y un entorno en el que las mujeres gocen plenamente de sus derechos fundamentales.

Las mujeres y los niños constituyen la mayoría los refugiados y los desplazados internos debido a conflictos en todo el mundo y están particularmente expuestos a la violencia de género y las amenazas contra su seguridad personal y afrontan asimismo la discriminación en el acceso a los alimentos, el agua, la vivienda, la educación, la atención médica adecuada y el saneamiento⁸². Además, el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada se ve particularmente menoscabado durante los conflictos, los desplazamientos masivos o el reasentamiento forzado cuando suelen producirse desalojos forzosos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres⁸³.

Durante los conflictos las mujeres se convierten de hecho en cabezas de familia, asumiendo así todas las responsabilidades, desde el cuidado de los hijos, su educación, el acceso a la alimentación, el agua y los servicios básicos, hasta la generación de ingresos. Un aspecto positivo es que esas responsabilidades ofrecen a la mujer la oportunidad de tomar decisiones sobre la gestión del hogar y el cultivo de la tierra, cosa que habitualmente no pueden hacer. Sin embargo, los estudios indican que después del conflicto disminuye la participación femenina en la vida pública y la adopción de decisiones, lo que indica que las mujeres suelen ser devueltas a sus funciones domésticas tradicionales. Las mujeres y los hogares dirigidos por mujeres encuentran obstáculos al ejercicio de sus derechos durante la transición⁸⁴.

⁸² Véase E/CN.4/1996/52, párr. 46.

⁸³ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos; y "La mujer y la vivienda adecuada" (E/CN.4/2003/55).

⁸⁴ E/CN.4/2003/55.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subrayó en sus observaciones generales N° 15 (2002) sobre el derecho al agua y N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, que ciertas obligaciones básicas del Estado son inderogables, por lo que se aplican en todas las situaciones, incluidos los conflictos, las disensiones internas o las emergencias. Según el Comité, los Estados tienen la obligación básica de garantizar un acceso seguro sin discriminación y en todo momento a la cantidad esencial mínima de agua. Otras obligaciones básicas no derogables son la de garantizar, especialmente a los grupos vulnerables o marginados, el acceso sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud, la alimentación esencial mínima, alojamiento básico, la vivienda y el saneamiento, los medicamentos esenciales y la atención de salud reproductiva, materna (prenatal y posnatal) e infantil. En su observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, explica que el acceso al empleo, especialmente para los grupos marginados, así como la obligación de evitar las medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual en los sectores público y privado de las personas y grupos desfavorecidos son obligaciones fundamentales (no derogables) de los Estados.

Cabe destacar que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer también garantiza el acceso de la mujer a la atención y los servicios de salud (art. 12), a la educación y la capacitación (art. 10) y las posibilidades de empleo (art. 11). La Convención también otorga especial protección a quienes se convierten en desplazadas o apátridas, o en refugiadas o solicitantes de asilo, estableciendo el derecho de la mujer a una nacionalidad, a circular libremente y a elegir el lugar de residencia (arts. 9 y 15.4).

G. ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA

Para que las mujeres puedan acceder a la justicia deben gozar del derecho a la igualdad ante la ley, contar con procedimientos que les garanticen el acceso sin discriminación y tener acceso efectivo a recursos

cuando sus derechos hayan sido conculcados. Estos derechos están previstos en el derecho internacional de los derechos humanos, en los artículos 2.3 (derecho a un recurso) y 26 (igualdad ante la ley) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El derecho a un recurso efectivo es pertinente para el ejercicio de todos los derechos humanos y debe ejercitarse en pie de igualdad, sin discriminación alguna, por ejemplo, por razones de sexo o género. El Comité de Derechos Humanos en su observación general N° 31 (2004), explicó que para que se haga realidad el derecho a un recurso efectivo, debe otorgarse reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer obliga a los Estados Partes a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación (art. 2 c)).

Se han logrado avances significativos a nivel mundial en la revisión de las leyes que discriminan a la mujer y en la redacción de constituciones que incorporan garantías de igualdad y no discriminación. Para que las mujeres tengan acceso a la justicia es indispensable contar con un marco legal y constitucional que garantice los derechos de la mujer a nivel nacional. No obstante, en algunos países las leyes discriminatorias siguen suponiendo un reto y la aplicación de las leyes aún más⁸⁵. Las leyes aparentemente imparciales en materia de género pueden resultar discriminatorias en la práctica, y las que garantizan la igualdad entre mujeres y hombres o los derechos de la mujer pueden no ser aplicadas, lo que significa que poco contribuyen al adelanto de la mujer. Además las mujeres víctimas de la violencia o las que trabajan en el sector informal en muchos casos no están amparadas por la ley. Es indispensable hacer extensiva la protección de la ley, por ejemplo, a la violencia sexual y

⁸⁵ "Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados" Gabriela Knaul" (A/HRC/17/30), párrs. 27 a 36; y *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012*, págs. 28 a 31.

de género, el trabajo en el sector informal y a las mujeres migrantes⁸⁶. Asimismo es importante subrayar la obligación de los Estados de garantizar que las leyes se apliquen y repercutan efectivamente en la vida de las mujeres.

Los sistemas judiciales reflejan los desequilibrios de poder de la sociedad, incluidos los que perjudican a las mujeres. El acceso de las mujeres a la justicia se ve restringido por obstáculos tanto sociales como institucionales. Las barreras sociales incluyen el desconocimiento de sus derechos, el analfabetismo, la falta de información y su dependencia de la asistencia y los recursos proporcionados por familiares varones. Las barreras institucionales, debidas a la distancia geográfica, la inexistencia de instalaciones adecuadas y de infraestructuras, y al idioma deben tenerse en cuenta para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que viven en zonas rurales, pertenecen a minorías o grupos indígenas o las mujeres con discapacidad⁸⁷.

A esos obstáculos se añaden la indiferencia o los prejuicios y estereotipos de género de las autoridades encargadas de investigar los delitos cometidos contra mujeres, como la policía y el poder judicial.

⁸⁶ *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012*, págs. 32 a 37.

⁸⁷ *Ibid.*, págs. 52 a 55.

Estereotipos aceptados por la judicatura

Vertido c. Filipinas (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 18/2008, dictamen aprobado el 16 de julio de 2010)

En un caso de violación, el Comité tuvo en cuenta los estereotipos de género, poniendo de relieve 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 lo que deberían 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”. En opinión del Comité, la sentencia indicaba claramente que en la evaluación de la credibilidad de la versión de los hechos presentada por la autora habían influido varios estereotipos, puesto que la autora no había mostrado en esta situación el comportamiento esperado de una “víctima ideal” y racional, o lo que la magistrada consideraba la respuesta racional e ideal de una mujer en una situación de violación. Además de recomendar que el Estado parte proporcionara una indemnización adecuada, el Comité añadió que el Estado “asegurar[a] que todas las actuaciones judiciales en casos que incluye[ra]n crímenes de violación y otros tipos de violencia sexual sean imparciales y just[a]s, y no se vean afectadas por prejuicios o nociones estereotipadas sobre la sexualidad femenina y masculina”. Para ello, el Comité sugirió diversas medidas dirigidas al sistema judicial, para mejorar la forma en que los tribunales se ocupaban de las causas de violación, así como impartir formación y educación para cambiar las actitudes discriminatorias contra las mujeres.

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha manifestado preocupación ante el hecho de que la pobreza de las mujeres y las profundas desigualdades económicas entre hombres y mujeres continúen menoscabando gravemente el acceso de estas a la

justicia. La tradicional negación de autonomía de la mujer para adoptar decisiones respecto de su vida, su falta de acceso a la educación y a la información acerca de sus derechos, su mínima participación en el proceso de adopción de decisiones y su falta de acceso a la propiedad, la tierra y las mismas oportunidades laborales, son factores que contribuyen a la llamada feminización de la pobreza y, por consiguiente, a que la mujer no tenga acceso a la justicia⁸⁸. Un aspecto esencial de la obligación de los Estados de garantizar el acceso de la mujer a la justicia consiste en impartir a los jueces y abogados formación y sensibilización acerca de los derechos de la mujer, en promover la concienciación y en organizar formación para informar a las mujeres y las comunidades de sus derechos y en garantizar que la asistencia jurídica y los mecanismos de protección, como refugios y asesoramiento para las víctimas, estén efectivamente a disposición de todas las mujeres, sin discriminación. Es igualmente importante que las mujeres estén representadas en la administración de justicia. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general N° 28 (2000), señaló el deber de los Estados Partes de informar de si han “adoptado medidas para que la mujer tenga igual acceso a la asistencia letrada, particularmente en cuestiones de familia”.

⁸⁸ A/HRC/17/30, párrs. 20 a 26.

Derecho a recibir asistencia jurídica

Airey c. Irlanda (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda N° 6289/73, sentencia de 9 de octubre de 1979)

La demandante solicitó una orden judicial de alejamiento contra su marido que la maltrataba físicamente, y con quien le había sido imposible llegar a un acuerdo de separación. Sin embargo, no logró que se dictara tal orden al no haber podido pagar a un abogado ni obtener asistencia jurídica. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que se había producido una violación de su derecho a acceder a un tribunal para que resolviera el litigio sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil (art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Refiriéndose al derecho internacional y a la intención del Convenio Europeo, el Tribunal afirmó que las vías de recurso debían ser efectivas y no ilusorias, indicando que muchos derechos civiles y políticos tenían prolongaciones de orden económico y social que generaban obligaciones positivas. Por consiguiente, se reconoció el derecho a la asistencia jurídica cuando esta fuera indispensable para el acceso efectivo a los tribunales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer explicó en su recomendación general N° 28 (2010) que “los Estados partes deben además asegurarse de que haya recursos asequibles, accesibles y oportunos para la mujer, así como asistencia y ayuda jurídicas, según sea necesario, y de que esos recursos se determinen en una audiencia justa por un juez o un tribunal competente e independiente, según proceda”. Además, en los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones se prevé que se facilite “asistencia apropiada a las víctimas que tratan de acceder a la justicia”, lo que incluye proporcionar asistencia jurídica y recursos adecuados, efectivos y rápidos a las víctimas de violaciones graves o manifiestas (resolución 60/147 de la Asamblea General). Además, la

obligación de debida diligencia de los Estados de juzgar y castigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por actores no estatales y de indemnizar a las víctimas también se ha convertido en una norma internacional reconocida. Los Estados deben velar por que las mujeres cuyos derechos humanos se hayan vulnerado tengan acceso a medios inmediatos de resarcimiento y reparación, que se juzgue y se castigue a los perpetradores y que los mecanismos correspondientes sean accesibles a las mujeres. La obligación de proporcionar una reparación adecuada supone garantizar el derecho de las mujeres a entablar acciones penales y civiles y que las víctimas de la violencia dispongan de protección, apoyo y servicios de rehabilitación.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer propone la idea de “reparaciones transformadoras” en su informe de 2010 acerca de las reparaciones para las mujeres víctimas de violencia (A/HRC/14/22). Dada la forma desigual y diferenciada en que la violencia afecta a las mujeres, son menester medidas concretas de resarcimiento a fin de satisfacer sus necesidades y prioridades específicas. Según la Relatora Especial, las reparaciones deben centrarse no solo en devolver a las mujeres a la situación en que se encontraban antes de sufrir la violencia, sino en hacer justicia a la víctima de las violaciones de los derechos humanos y en “reparar” el daño ocasionado. Dado que la violencia que sufren las mujeres es una situación continua de discriminación estructural y sistémica que afrontan en tiempo de paz, en los conflictos y después de estos, es preciso abordar las causas estructurales y sistémicas mediante reparaciones orientadas a transformar tales condiciones. La Relatora destaca que las reparaciones deben incluir: restitución e indemnización, rehabilitación y reintegración, reconocimiento simbólico y garantías de no repetición. Los programas de reparaciones complejos, como los que ofrecen distintas prestaciones, son los más indicados para responder a las necesidades de las beneficiarias y tienen un potencial de transformación, tanto en el plano material práctico, como desde el punto de vista de su confianza y estima. Es fundamental que las propias mujeres participen de manera efectiva en todas las fases del desarrollo del programa de reparación.

Obligación del Estado de ejercer la debida diligencia

Jessica Lenahan (Gonzales) c. los Estados Unidos de América (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, decisión de 21 de julio de 2011)

En 1999, las hijas de Jessica Lenahan fueron secuestradas y asesinadas por su exmarido sobre el que pesaba una orden de alejamiento por violencia doméstica, que la policía reiteradamente se negó a aplicar. La Sra. Lenahan presentó un recurso constitucional contra la policía ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, que sostuvo que la policía no tenía el deber constitucional de aplicar la orden de protección, privando así a la demandante de vías de recurso.

La Comisión Interamericana reiteró el derecho de las mujeres víctimas de la violencia a disponer de protección judicial. La Comisión concluyó que las muertes de las tres niñas no se habían investigado debidamente y subrayó el derecho de la víctima a obtener información y a conocer la verdad. La Comisión subrayó que las investigaciones debían ser serias, rápidas, exhaustivas e imparciales, y llevarse a cabo de acuerdo con las normas internacionales en este campo. Además, la Comisión analizó el sentido de la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y proporcionar vías de recurso en relación con las violaciones de los derechos humanos de la mujer cometidos por particulares, incluido el deber del Estado de organizar la estructura estatal, incluidas las leyes, las políticas públicas y el sistema judicial, a fin de que pueda prevenir y responder adecuada y eficazmente a las violaciones de los derechos de la mujer, como la violencia sexual y de género, entre otras cosas, haciendo efectivas las órdenes de protección.

En algunos países, no se da importancia a los problemas relativos a los derechos de la mujer, que siempre se han resuelto de manera oficiosa, mediante mecanismos alternativos o locales. Pueden existir ordenamientos jurídicos paralelos reconocidos formalmente o no sancionados por el

Estado, de carácter plural, es decir que combinan mecanismos de justicia informales (por ejemplo, tradicionales, religiosos o consuetudinarios) y formales⁸⁹. Esto significa que los distintos ordenamientos pueden coexistir y traslaparse.

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados llamó la atención sobre los problemas que los sistemas de justicia informales planteaban para el acceso de la mujer a la justicia y a vías de recurso efectivas. Por ejemplo, destacó casos de violencia de género en que agentes de las procuradurías presionaban a las víctimas para que se desistieran de sus denuncias y resolvieran la situación mediante conciliaciones o mediaciones (A/HRC/17/30/Add.3).

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer también se refirió a los mecanismos de justicia informales o mecanismos alternativos de solución de diferencias en sus informes sobre misiones a los países. En sus visitas comprobó que en muchos países donde, además del sistema de justicia oficial, existen en paralelo sistemas tradicionales o consuetudinarios de solución de diferencias, y a veces sistemas religiosos, el sistema oficial es débil y a menudo inaccesible a las mujeres. En Somalia, por ejemplo, existe una compleja interrelación entre el sistema oficial de solución de controversias con el consuetudinario y el religioso. Es frecuente que los intereses de los clanes prevalezcan sobre los de las víctimas y las familias optan por la conciliación mediante el sistema tradicional en vez de exigir reparación para las víctimas. Ello hace que las mujeres víctimas de violación se vean obligadas a casarse con su violador, acatando la decisión adoptada por los jefes tradicionales locales en aplicación de las prácticas tradicionales (A/HRC/20/16/Add.3). En Ghana las autoridades tradicionales, como los jefes tribales de muchas zonas rurales, resuelven problemas y controversias sobre la tierra y los derechos de propiedad, así como asuntos de "intervenciones sobrenaturales", incluidas las acusaciones de brujería. Las mujeres acusadas de practicar la brujería son sometidas al ostracismo en sus comunidades y desplazadas a raíz de las denuncias,

⁸⁹ *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012*, págs. 67 y 68.

a veces son expulsadas violentamente, agredidas o incluso asesinadas (A/HRC/7/6/Add.3). En el Afganistán coexisten la *sharia*, el derecho consuetudinario, el sistema jurídico laico oficial y el derecho internacional. La Relatora Especial constató que a menudo se combinan la *sharia* y las costumbres tribales, y que localmente se siguen prácticas al parecer contrarias a las enseñanzas islámicas, como el matrimonio infantil, el *bad*, la negación injusta de derechos a las viudas y de los derechos de la mujer a la herencia. Los consejos locales (*shura* o *jirga*), integrados por hombres influyentes a nivel local actúan como mediadores en los casos relativos a los derechos de la mujer y la violencia contra las mujeres. Sus decisiones son vinculantes y pueden calificarse de “inherentemente discriminatorias contra la mujer” (E/CN.4/2006/61/Add.5).

Incumbe a los Estados la responsabilidad de garantizar que, en el caso de utilizar sistemas o mecanismos informales de justicia, como los de carácter conciliatorio, estos se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, los estudios han mostrado que los mecanismos de justicia informales suelen discriminar a las mujeres, a las que se excluye de los procesos de adopción de decisiones cuando sus casos son sometidos a conciliación y resueltos. El matrimonio, el divorcio, el acceso a la tierra y la propiedad, y la violencia contra la mujer son algunos de los asuntos relacionados con los derechos de la mujer que se resuelven mediante la conciliación u otros mecanismos de justicia informales⁹⁰. Además en las investigaciones se ha comprobado que no es aconsejable utilizar la conciliación en caso de violencia intrafamiliar. Las partes en el proceso no tienen la misma capacidad de negociación y, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en varios países se ha constatado que los acuerdos alcanzados en el marco de la mediación exponen a las mujeres a mayores riesgos físicos y emocionales. Generalmente, el agresor no cumple el acuerdo y este tampoco aborda las causas y las consecuencias de la violencia⁹¹.

⁹⁰ *Ibid.*, págs. 68 a 78.

⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en Mesoamérica* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63), párr. 269.

El Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados recomendó tomar como marco jurídico de referencia el derecho internacional de los derechos humanos, teniendo en cuenta los sistemas tradicionales de justicia, aunque considerándolos válidos siempre y cuando sus valores y prácticas respeten los estándares internacionales (A/HRC/4/25).

Una de las buenas prácticas para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia es la implantación del sistema conocido como ventanilla única, que integra distintos servicios y proporciona a las víctimas asistencia que abarcan desde la atención médica y el asesoramiento hasta la asistencia jurídica y la recogida de pruebas, todo ello en un mismo lugar, lo que reduce los obstáculos y los gastos. Otro buen ejemplo del modo en que se puede mejorar en la práctica el acceso de las mujeres a la justicia son los tribunales especializados e itinerantes. Estos acercan la justicia a las víctimas, especialmente a las mujeres que viven en zonas apartadas, para tratar eficazmente asuntos como la violencia de género⁹².

El aumento de la representación femenina en la policía y el sistema judicial y la integración de la perspectiva de género en la administración de justicia también pueden hacer que estos respondan mejor a las cuestiones de género y que a las mujeres les resulte más fácil solicitar asistencia o denunciar su situación.

⁹² Véase *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012*, págs. 56 a 59.



Designed and Printed at United Nations, Geneva
1404382 (S) – October 2015 – 1,153 – HR/PUB/14/2

United Nations publication
Sales No. S.14.XIV.5
ISBN 978-92-1-354131-9

