



# Asamblea General

Distr. general  
14 de mayo de 2013  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

23<sup>er</sup> período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo\***

### *Resumen*

El presente informe versa sobre la responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra la mujer. Por norma general, la responsabilidad de los Estados se deriva de acciones u omisiones de agentes estatales o de agentes cuyas acciones pueden atribuirse al Estado. Una excepción arraigada a esta norma es que un Estado puede incurrir en responsabilidad cuando no actúa con la diligencia debida para prevenir determinados actos u omisiones de agentes no estatales o reaccionar ante ellos. La norma de la diligencia debida sirve de instrumento para que los titulares de derechos responsabilicen a los Estados, al ofrecer un marco de evaluación para determinar qué es lo que constituye el cumplimiento eficaz de las obligaciones de un Estado, y para analizar sus acciones u omisiones. Para que se cumpla la diligencia debida, el marco oficial establecido por el Estado también debe ser eficaz en la práctica.

\* Documento presentado con retraso.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	3
II. Actividades .....	2–10	3
A. Visitas a los países .....	2–3	3
B. Comunicaciones y comunicados de prensa .....	4–5	3
C. Asamblea General y Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer .....	6–9	3
D. Otras actividades .....	10	4
III. Responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra la mujer .....	11–68	4
A. Introducción .....	11–22	4
B. Normas vigentes .....	23–40	8
C. Análisis de la información recibida .....	41–68	13
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	69–77	20

## **I. Introducción**

1. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, presenta este informe de conformidad con la resolución 16/7 del Consejo de Derechos Humanos. En el capítulo II se resumen las actividades realizadas por la Relatora Especial desde su informe anterior al Consejo hasta el 4 de marzo de 2013. El capítulo III versa sobre la responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra la mujer.

## **II. Actividades**

### **A. Visitas a los países**

2. Durante el período reseñado, la Relatora Especial solicitó invitaciones para visitar Azerbaiyán, Colombia, Cuba, el Estado de Palestina, Israel y Sudáfrica. Se reiteraron también las solicitudes anteriores a los Gobiernos de Bangladesh, el Nepal, Turkmenistán, Uzbekistán, Venezuela (República Bolivariana de) y Zimbabwe.

3. La Relatora Especial visitó las Islas Salomón del 12 al 16 de marzo de 2012 (A/HRC/23/49/Add.1); Papua Nueva Guinea del 18 al 26 de marzo de 2012 (A/HRC/23/49/Add.2); Bosnia y Herzegovina del 29 de octubre al 5 de noviembre de 2012 (A/HRC/23/49/Add.3); y Croacia del 7 al 16 de noviembre de 2012 (A/HRC/23/49/Add.4). La Relatora Especial desea agradecer a esos Gobiernos por su cooperación antes, durante y después de la visita e insta a los que aún no lo hayan hecho a que den una respuesta favorable.

### **B. Comunicaciones y comunicados de prensa**

4. Las comunicaciones enviadas a los gobiernos durante el período de que se informa (A/HRC/21/49, A/HRC/22/67, A/HRC/23/51) se referían a la detención arbitraria; la tortura o los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; las ejecuciones sumarias y extrajudiciales; la violencia sexual, incluidas las violaciones, los abusos sexuales y la explotación sexual; y otras formas de violencia basada en la discriminación contra la mujer.

5. La Relatora Especial emitió numerosos comunicados de prensa, a título individual o junto con otros titulares de mandatos.

### **C. Asamblea General y Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer**

6. En octubre de 2012 la Relatora Especial presentó a la Asamblea General (A/67/227) su segundo informe escrito, en el que se examina la cuestión de la violencia contra las mujeres con discapacidad.

7. En el informe, la Relatora Especial destaca que las mujeres con discapacidad son objeto de muchas de las mismas formas de violencia que experimentan todas las mujeres, pero que la violencia contra estas mujeres adquiere formas únicas, tiene causas únicas y da lugar a consecuencias únicas. Las mujeres con discapacidad se ven afectadas no solo por las actitudes estereotipadas acerca de las mujeres sino también por las actitudes estereotipadas acerca de las personas con discapacidad.

8. La Relatora Especial sostiene que, para hacer frente a la violencia contra las mujeres con discapacidad, los Estados deben velar por que se adopte una perspectiva

de empoderamiento, en lugar de una perspectiva de vulnerabilidad, y también deben aplicar un modelo social de la discapacidad, en lugar de un modelo médico o de caridad, dentro de su trabajo de prevención y respuesta.

9. En marzo de 2013 la Relatora Especial participó en el 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Presentó una declaración oral sobre sus actividades durante los últimos dos años; convocó dos actividades paralelas sobre los asesinatos de mujeres por motivos de género y sobre la violencia contra la mujer en centros de detención; y participó en una serie de actividades organizadas por organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil.

#### D. Otras actividades

10. La Relatora Especial participó en varias conferencias, cursos prácticos y actividades paralelas sobre diversos temas relacionados con su mandato.

### III. Responsabilidad de los Estados en la eliminación de la violencia contra la mujer

#### A. Introducción

11. Por norma general, la responsabilidad de los Estados se deriva de acciones u omisiones de agentes estatales o de agentes cuyas acciones pueden atribuirse al Estado<sup>1</sup>. Una excepción arraigada a esta norma es que un Estado puede incurrir en responsabilidad cuando no actúa con la diligencia debida para prevenir determinados actos u omisiones de agentes no estatales o reaccionar ante ellos<sup>2</sup>. En el siglo XVII Grotius enunció principios que pueden considerarse precursores de los conceptos contemporáneos de responsabilidad de los Estados. De acuerdo con el principio de *patientia*, se podría exigir responsabilidad a una comunidad o un gobernante cuando se tiene conocimiento de la comisión de un delito por un individuo, pero el delito no se previene en circunstancias en las que puede y debe prevenirse<sup>3</sup>. A principios del siglo XX, Oppenheim promovió la teoría de la responsabilidad subsidiaria de los Estados, en que un Estado es responsable por los actos de los particulares en su territorio cuando no ha repudiado o reprobado el comportamiento impugnado<sup>4</sup>. Triepel enunció una doctrina de responsabilidad del Estado por la que un Estado podría incurrir en responsabilidad en circunstancias en que no actúa con la diligencia debida<sup>5</sup>.

12. En los últimos 25 años se ha observado una evolución de las normas jurídicas que rigen la responsabilidad del Estado en general, y la diligencia debida en particular, en lo que respecta a las obligaciones de los Estados de proteger de las violaciones de los derechos humanos a los individuos que se encuentren en su territorio o jurisdicción. Los proyectos de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos establecen el enfoque moderno de la responsabilidad de los Estados. Los artículos 2 y 12 establecen de manera general que un Estado es responsable por una acción u omisión atribuible al Estado según el derecho internacional cuando el comportamiento viola

<sup>1</sup> Véase el proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, comentario general, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001*, vol. II (segunda parte) y corrección, párr. 77.

<sup>2</sup> Amos Hershey, "The Essentials of International Public Law" (Nueva York, 1918), pág. 162.

<sup>3</sup> Hugo Grotius, "De Jure Belli Ac Pacis" (1922).

<sup>4</sup> L. Oppenheim, "International Law" (1912), pág. 218.

<sup>5</sup> Véase Heinrich Triepel, "Droit International et Droit Interne" (París, 1920).

una obligación internacional de ese Estado y cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación, sea cual fuere el origen o la naturaleza de esa obligación. El criterio que se aplica para la determinación de la culpabilidad, según si media intención, negligencia o falta de ejercicio de la diligencia debida, depende de la norma jurídica internacional aplicable<sup>6</sup>. En el comentario a los artículos se señala que la norma de la diligencia debida es específica para cada contexto y depende de la norma jurídica internacional sustantiva en cuestión<sup>7</sup>.

13. La norma de la diligencia debida es un instrumento para que los titulares de derechos responsabilicen a los Estados al ofrecer un marco de evaluación para determinar qué es lo que constituye el cumplimiento eficaz de las obligaciones de un Estado, y para analizar sus acciones u omisiones. Es muy importante que haya un marco de evaluación cuando la posible infracción surge de la falta de actuación del Estado ya que, si no hay una base normativa para valorarlo, los titulares de los derechos pueden tener dificultad para evaluar si una omisión constituyó una violación de su derecho.

14. En lo que respecta a los agentes no estatales, se ha argumentado que: “el derecho internacional de los derechos humanos exige que un Estado adopte medidas —legislativas o prácticas administrativas— para controlar, reglamentar, investigar y perseguir acciones de los agentes no estatales que violen los derechos humanos de las personas que se encuentran en el territorio de ese Estado. Estas acciones de los agentes no estatales no tienen que ser atribuidas al Estado, sino que esta responsabilidad forma parte de la obligación de un Estado de actuar con la diligencia debida para proteger los derechos de todas las personas en el territorio de un Estado”<sup>8</sup>.

15. La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue el primer órgano de derechos humanos que sostuvo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los Estados a actuar con la diligencia debida para prevenir actos atentatorios contra la vida, la integridad física o la libertad de una persona en su territorio, castigar a los autores, restablecer el derecho violado, e indemnizar por los daños producidos por la violación<sup>9</sup>. Esto se basa en la obligación del Estado de velar por los derechos humanos del demandante. El deber de prevenir conlleva el empleo de todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguardia de los derechos humanos y que aseguren que las violaciones sean consideradas y tratadas como un hecho ilícito, que acarree sanciones para quien las cometa y la obligación de indemnizar a las víctimas<sup>10</sup>. Para que se cumpla la diligencia debida, el marco oficial establecido por el Estado también debe ser eficaz en la práctica<sup>11</sup>.

16. Una de las cuestiones que se debaten en el contexto de la diligencia debida es de si se trata de una obligación de comportamiento o de medios o una obligación de resultados<sup>12</sup>. La opinión general es que es una obligación de comportamiento, pero es probable que una ausencia de comportamiento constituya una ausencia de resultados. Por lo tanto, se puede argumentar que lo importante es el tipo de comportamiento. Los tratados que establecen las obligaciones de proteger contra las violaciones de los derechos a menudo exigen a los Estados que tomen medidas adecuadas, sin definir

<sup>6</sup> Proyecto de artículos, comentario del párrafo 3 del artículo 2.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Robert McCorquodale y Penelope Simons, “Responsibility beyond borders: State responsibility for extraterritorial violations by corporations of international human rights law”, *Modern Law Review*, vol. 70, núm. 4 (2007), pág. 618.

<sup>9</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 175.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 178.

<sup>12</sup> Riccardo Pisillo-Mazzeschi, “The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States”, *German Yearbook of International Law* (1992), págs. 9 y 30.

explícitamente qué medidas son adecuadas. Del mismo modo, las normas de la diligencia debida obligan a los Estados a actuar con la diligencia que corresponda, pero no definen esa diligencia<sup>13</sup>.

17. Durante casi dos décadas, en el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer se ha observado y prestado atención a la responsabilidad del Estado en general, y al principio de la diligencia debida en particular. Al evaluar la responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida para hacer frente a la violencia contra la mujer, la primera Relatora Especial sugirió en 1999 que se plantearan las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha ratificado el Estado parte todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer?

b) ¿Existe un organismo constitucional que garantice la igualdad para las mujeres o la prohibición de la violencia contra la mujer?

c) ¿Hay una legislación nacional y/o sanciones administrativas que garanticen una reparación adecuada a las mujeres víctimas de violencia?

d) ¿Existen políticas o planes de acción ejecutivos previstos para hacer frente a la cuestión de la violencia contra la mujer?

e) ¿Es el sistema de justicia penal sensible a las cuestiones de violencia contra la mujer? A este respecto, ¿cuál es la práctica policial? ¿Cuántos casos son investigados por la policía? ¿Cómo trata la policía a las víctimas? ¿Cuántos casos llegan a juicio? ¿Qué tipo de sentencias se dictan en esos casos? ¿Son sensibles los profesionales de la salud que colaboran con la fiscalía a las cuestiones de violencia contra la mujer?

f) ¿Disponen las mujeres víctimas de violencia de servicios de apoyo, como refugios, asesoramiento jurídico y psicológico, asistencia especializada y rehabilitación proporcionados por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales?

g) ¿Se han adoptado las medidas adecuadas en el ámbito de la educación y los medios de comunicación para crear conciencia sobre la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y modificar las prácticas discriminatorias hacia la mujer?

h) ¿Se recogen datos y estadísticas para que el problema de la violencia contra la mujer no sea invisible<sup>14</sup>?

18. En un informe de 2006 la segunda Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer examinó con más detalle lo que significaba la obligación del Estado de proceder con la diligencia debida (E/CN.4/2006/61, párr. 19 y ss.). Uno de los principales problemas que encontró fue que la norma de la diligencia debida se centraba sobre todo en la violencia contra la mujer como un acto aislado y no tenía en cuenta los vínculos entre la violencia y la violación de otros derechos humanos, incluidos los principios generales de la igualdad de género y la no discriminación. También refirió que había que dejar de lado la dicotomía entre las esferas pública y privada al considerar la violencia contra la mujer. Su argumento es que clasificar algunas formas de violencia contra la mujer como parte de la esfera privada tiende a provocar un efecto de normalización y hace que la intervención de los Estados parezca diferente en esas situaciones, por oposición a los incidentes de violencia “públicos”.

<sup>13</sup> Monica Hakimi, “State bystander responsibility”, *European Journal of International Law*, vol. 21, núm. 2 (2010), pág. 372.

<sup>14</sup> E/CN.4/1999/68, párr. 25.

19. La anterior titular del mandato argumentó que el principio de no discriminación exige que los Estados “asuman la obligación de prevenir, investigar, castigar y proporcionar remedios contra la violencia doméstica con la misma decisión con que combaten otras formas de violencia” (*ibid.*, párr. 35). Señaló que, hasta entonces, la diligencia debida “había tendido a limitarse a responder a la violencia contra la mujer una vez que se ha producido, y en este contexto se ha concentrado en las reformas legislativas, el acceso a la justicia y la provisión de servicios. Se ha hecho relativamente poco en lo que se refiere a la obligación más general de prevención, en particular la obligación de transformar las estructuras y los valores patriarcales que perpetúan y consolidan la violencia sexista” (*ibid.*, párr. 15).

20. La anterior titular del mandato destacó también la falta de responsabilización de los Estados por las deficiencias estructurales sociales, tales como la discriminación de género, que crean entornos propicios a los actos de violencia contra la mujer. La actual titular del mandato abordó este tema con más detalle en el informe de 2011 sobre las formas múltiples y concomitantes de discriminación que contribuyen a la violencia contra la mujer y la exacerban (A/HRC/17/26). En ese informe la Relatora Especial sostiene que, a pesar de que las leyes, las políticas y los recursos son fundamentales para hacer frente con eficacia a la violencia contra las mujeres y las niñas, los esfuerzos deben complementarse con una renovada voluntad y con medidas de lucha contra los problemas sistémicos y estructurales que son causa y consecuencia de este tipo de violencia. Además, para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, esta debe entenderse como un elemento que afecta a las mujeres a lo largo de toda su vida y que se sustenta en una compleja interacción de factores individuales, familiares, comunitarios, económicos y sociales. Para ello hay que reconocer que la responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida es una responsabilidad tanto a nivel sistémico, es decir, la responsabilidad de los Estados de crear sistemas y estructuras buenos y eficaces que aborden las causas profundas y las consecuencias de la violencia contra la mujer; como a nivel individual, es decir, la responsabilidad de los Estados de proporcionar a cada víctima medidas eficaces de prevención, protección, castigo y reparación.

21. En su estudio de 2006 (A/61/122/Add.1 y Corr.1), el Secretario General recordó que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos. Apoyó el principio de la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida en el contexto de la violencia contra la mujer. Además, en las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General sobre la violencia contra la mujer se ha pedido a los Estados que actúen con la diligencia debida para prevenir e investigar los actos de violencia contra las mujeres y las niñas y sancionar a quienes los cometan<sup>15</sup>. En estas resoluciones se pide de manera general a los Estados que apliquen medidas de carácter civil y penal para exigir responsabilidad a los infractores, velar por la seguridad de las víctimas y, sobretodo, adoptar medidas de reparación y de justicia a las que las víctimas puedan acceder de manera eficaz. Se insta también a los Estados a aprobar leyes, políticas y programas que reconozcan las consecuencias de las formas múltiples y concomitantes de discriminación que hacen que algunas categorías de mujeres sean más vulnerables.

22. Un ámbito concreto en el que el principio de la diligencia debida se ha desarrollado y aplicado a las violaciones de los derechos humanos es el de las empresas transnacionales. En 2008 el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales publicó un informe titulado “Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos” (A/HRC/8/5) Este

<sup>15</sup> Véanse las resoluciones 64/137 y 65/187 de la Asamblea General, y la resolución 14/12 del Consejo de Derechos Humanos.

marco se centra en el deber del Estado de proteger y la obligación de las empresas de respetar. La obligación de protección del Estado no es una norma de resultado sino de conducta; es decir, que se espera que los Estados adopten las medidas adecuadas para prevenir, investigar, castigar y remediar los abusos contra derechos de particulares cometidos por agentes privados (A/64/216, párr. 7). En 2011 el Representante Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (A/HRC/17/31, anexo), en los que se articulan los principios fundamentales que aclaran y completan lo que está implícito en el deber del Estado de proteger y la obligación de las empresas de respetar. El Consejo hizo suyos estos Principios Rectores en su resolución 17/4, y se creó un Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales para promover su divulgación y aplicación efectiva e integral, entre otras cosas. La diligencia debida en materia de derechos humanos incluye cuatro elementos relativos a las empresas transnacionales: a) la determinación y evaluación de las consecuencias negativas, reales o posibles, sobre los derechos humanos; b) la toma de medidas adecuadas sobre la base de la información derivada de la evaluación; c) el seguimiento de la eficacia de la respuesta; y d) la comunicación eficaz con los interesados correspondientes sobre la respuesta. Estos cuatro elementos podrían servir de instrumento útil de evaluación en la esfera de la violencia contra la mujer, mediante el cual los Estados pueden examinar si sus medidas de respuesta están cumpliendo la norma de la diligencia debida en lo que se refiere a la responsabilidad y, lo que es más importante, si también son eficaces en la práctica.

## **B. Normas vigentes**

### **1. Normas internacionales**

23. Muchos instrumentos de derechos humanos, jurídicamente vinculantes o no vinculantes, contienen una interpretación y/o directrices básicas sobre la responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida. Estas incluyen, entre otras cosas: reconocer el problema; examinar las políticas vigentes para determinar las esferas problemáticas; modificar las leyes y las políticas para prevenir un daño o proteger un derecho; castigar y/o rehabilitar al autor; ofrecer una indemnización y otras medidas correctivas a la víctima; presentar un informe a un órgano internacional en relación con las medidas adoptadas para lograr el cumplimiento; y, en algunas ocasiones, el seguimiento de los casos y los indicadores para complementar y modificar ulteriormente las políticas. La reparación es una etapa del proceso que se descuida con demasiada frecuencia, como confirman los informes del actual mandato. No obstante, en general, un marco de diligencia debida se reconoce fácilmente y es coherente con los instrumentos de derechos humanos tanto internacionales como regionales, y contiene diferentes disposiciones que pueden afectar al cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes.

24. El artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se refiere a la obligación de los Estados de seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Sin embargo, la Convención no incluye ninguna disposición concreta sobre la responsabilidad de un Estado de actuar con la diligencia debida en la eliminación de la violencia contra la mujer. Para intentar corregir esta falla, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptó directrices interpretativas en forma de dos recomendaciones generales. La recomendación general núm. 12 (1989) destaca la obligación de los Estados de proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social, prevista en los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención. En la recomendación general núm. 19 (1992), el Comité



declaró que “la violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia” (párr. 6). El Comité reiteró que, “de conformidad con la Convención la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre” y 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” (párr. 9). Interpretando en el marco de determinados artículos de la Convención la prohibición acumulativa de la violencia contra la mujer, el Comité recomendó en su recomendación general núm. 12 que los Estados incluyeran en sus informes periódicos información sobre las medidas legislativas y de otro tipo vigentes para proteger a la mujer de la violencia, los servicios de apoyo a las mujeres y los datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra las mujeres.

25. El mismo Comité reafirmó la norma de la diligencia debida en 2007 al examinar dos denuncias en que se alegaba que el Estado no había investigado ni perseguido actos de violencia contra la mujer, en violación de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la Convención<sup>16</sup>. En un voto particular disidente sobre una comunicación considerada inadmisibles, tres miembros del Comité hicieron referencia a la norma de la diligencia debida en una denuncia contra un Estado que no había aceptado una solicitud de asilo, sobre la base de una reclamación por trata, en violación del artículo 6 de la Convención<sup>17</sup>. Se argumenta que esas decisiones y opiniones reflejan que “un Estado puede ser responsable con arreglo al derecho internacional, no solo por las acciones de sus funcionarios sino también la inacción de estos. Es ilegal que el Estado: no preste asistencia cuando su asistencia es tan claramente necesaria; no investigue y, por lo tanto, no garantice los derechos de la mujer; y discrimine en la forma en que hace respetar los derechos humanos (incluso cuando la discriminación no es intencionada)”<sup>18</sup>.

26. En 2010 el Comité añadió la recomendación general núm. 28 (2010), en la que proporcionaba nuevas directrices interpretativas sobre la responsabilidad del Estado. De manera general, enmarca el principio de responsabilidad del Estado previsto en la Convención como una obligación jurídica de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad.

27. En el párrafo 18 de su observación general núm. 2 (2007), el Comité contra la Tortura sostiene que la diligencia debida en general, y en lo que respecta a la violencia contra la mujer en particular, se produce cuando las autoridades del Estado u otras personas que actúan a título oficial o al amparo de la ley tienen conocimientos o motivos fundados para creer que sujetos privados o agentes no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la diligencia debida para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o agentes no estatales de conformidad con la Convención. Sostiene además que el Estado es responsable y sus funcionarios deben ser considerados autores, cómplices o responsables por otro concepto en virtud de la Convención por consentir o tolerar esos actos inaceptables. La negligencia del Estado a la hora de intervenir para poner fin a esos actos, sancionar a los autores y ofrecer reparación a las víctimas de la tortura facilita y hace posible que los agentes no estatales cometan impunemente actos prohibidos por la Convención, por lo que la indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de incitación y/o de autorización de hecho. El Comité ha aplicado este principio a los

<sup>16</sup> Comunicaciones núm. 5/2005, *Hakan Goekce y otros c. Austria*, dictamen, 6 de agosto de 2007 y núm. 6/2005, *Banu Akbak y otros c. Austria*, dictamen, 6 de agosto de 2007.

<sup>17</sup> Comunicación núm. 15/2007, *Zheng c. los Países Bajos*, decisión de admisibilidad, 22 de enero de 2007.

<sup>18</sup> Bonita Meyersfeld, “Developments in International Law and Domestic Violence”, *INTERIGHTS Bulletin*, vol. 16, núm. 3 (2011), pág.110.

casos en que los Estados partes no han impedido actos de violencia de género, como la violación, la violencia en el hogar, la mutilación genital femenina o la trata, o no han protegido a las víctimas.

28. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer fue aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1993. Refleja las disposiciones que figuran en la recomendación general núm. 19 del Comité sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, pero ofrece una declaración más detallada y explícita sobre la violencia contra la mujer. La Declaración incorpora la responsabilidad de los Estados de actuar en el marco de una norma de diligencia debida, en la que se exige a los Estados “prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar los actos de violencia contra la mujer, tanto si son perpetrados por el Estado o por particulares” (art. 4 de manera general y 4 c) en particular).

29. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing contiene una lista de medidas de diligencia debida que deben tomar los Estados, entre otras: adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; y adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores<sup>19</sup>.

30. En su resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad destacó la responsabilidad de los Estados de poner fin a la impunidad y hacer rendir cuentas a los responsables de crímenes de guerra relacionados con la violencia sexual y otros tipos de violencia contra la mujer. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también hace hincapié en la diligencia debida.

31. En 2011 la Asamblea General aprobó la resolución 65/228 sobre el fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la violencia contra la mujer. En esta resolución la Asamblea reafirmó las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y Justicia Penal, de 1997, y aprobó la versión actualizada de las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo, elaborada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo se sustentan en los conceptos de la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida, y se insta a los Estados Miembros a que se guíen por el principio general de que las respuestas efectivas a la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal han de basarse en los derechos humanos, la consideración del riesgo y la promoción de la seguridad y el empoderamiento de las víctimas, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas del delincuente (párr. 13 a)).

32. La campaña del Secretario General titulada “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres” reúne a una serie de organismos de las Naciones Unidas y otros asociados con objeto de impulsar la adopción de medidas en todo el sistema de las Naciones Unidas para reaccionar ante la violencia contra la mujer y prevenirla. Hace un llamamiento a los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, los jóvenes, el sector privado, los artistas, los medios de comunicación y todo el sistema de las Naciones Unidas para que aúnen sus fuerzas para luchar contra la pandemia mundial de la violencia hacia las mujeres y las niñas. La finalidad de la campaña “Únete” es lograr, para 2015, los cinco objetivos siguientes en todos los países:

<sup>19</sup> Plataforma de acción, párr. 124 d). Véase también el párr. 124 c) e i).

promulgar y aplicar leyes nacionales que aborden y sancionen todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; aprobar y ejecutar planes nacionales de acción multisectoriales; reforzar la compilación de datos sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres y las niñas; aumentar la conciencia pública y la movilización social; y afrontar la violencia sexual relacionada con los conflictos<sup>20</sup>.

33. En 2010 el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (ahora integrado en la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)) elaboró el Marco Nacional de Rendición de Cuentas para poner fin a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas como instrumento para ayudar a los Estados Miembros en sus esfuerzos de supervisión de leyes, políticas y programas en el plano nacional<sup>21</sup>. Este marco refleja y amplía muchas de las cuestiones planteadas en el informe de la primera Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, de 1999. Contiene una lista de verificación de elementos clave destinados a promover la rendición de cuentas en el plano nacional para poner fin a la violencia contra la mujer. Las diez preguntas generales son:

- a) ¿Se está haciendo frente a las diversas formas de violencia contra las mujeres y las niñas?
- b) ¿Existen sistemas de recopilación, análisis y divulgación de datos?
- c) ¿Reflejan las políticas y los programas un enfoque holístico y multisectorial?
- d) ¿Existen servicios de emergencia de primera línea y son accesibles?
- e) ¿Es adecuada la legislación nacional adaptada y se ajusta a las normas de derechos humanos?
- f) ¿Establecen responsabilidades y normas los decretos, reglamentos y protocolos?
- g) ¿Existe un plan nacional de acción? ¿Están en vigor y en curso políticas fundamentales?
- h) ¿Se facilitan recursos suficientes regularmente para asegurar el cumplimiento de las leyes y la ejecución de programas?
- i) ¿Se dedican esfuerzos especiales al empoderamiento de la mujer y la movilización de la comunidad?
- j) ¿Son funcionales y participativos los sistemas de vigilancia y rendición de cuentas?

## 2. Normas regionales

34. A diferencia de la situación a nivel internacional, a nivel regional la elaboración de instrumentos concretos jurídicamente vinculantes, o de disposiciones en otros instrumentos, con relación a la violencia contra la mujer, ha fortalecido los marcos de derechos humanos existentes en los sistemas africano, interamericano y europeo de derechos humanos. Dichos instrumentos incluyen, entre otros, mecanismos de cumplimiento y enfatizan la incorporación de la responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida, como componentes centrales.

35. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Convención de Belém do Pará) representa una respuesta

<sup>20</sup> Véase <http://endviolence.un.org/>.

<sup>21</sup> Véase <http://admin.unwomen.org/en/digital-library/publications/2010/1/ending-violence-against-women-and-girls-unifem-strategy-and-information-kit>.

regional al llamamiento para que la violencia contra la mujer se reconozca como una cuestión de derechos humanos y a la necesidad de un mayor cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos con respecto a los de la mujer. La Convención no solo impone a los Estados el deber negativo de abstenerse de violar los derechos sino también la obligación positiva de prevenir, investigar, sancionar y proporcionar un remedio jurídico<sup>22</sup>. La obligación estatal de actuar con la diligencia debida significa que el Estado puede ser considerado responsable de una acción ilegal, aun cuando no sea una acción que este perpetre, si el Estado no previene la violación o no reacciona de forma adecuada<sup>23</sup>.

36. La Convención de Belém do Pará es el primer instrumento de derechos humanos que trata el tema de la violencia contra la mujer e incorpora la norma de la diligencia debida, y cuyo capítulo III destaca las obligaciones de los Estados partes, incluida la de actuar con la diligencia debida, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Los Estados partes deben adoptar medidas jurídicas para alcanzar los objetivos de la Convención. Las obligaciones se enumeran en un listado que no es exhaustivo e incluyen la obligación de combatir formas concretas de violencia, como el acoso y las prácticas consuetudinarias que mantienen la violencia contra la mujer. El artículo 7 insta a los Estados a establecer procedimientos legales justos y eficaces para las víctimas, que incluyan un juicio oportuno y el acceso a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación.

37. El preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica establece que la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida no es una obligación de resultados, sino una obligación de medios. Las partes deben dar una respuesta a todas las formas de violencia que recoge el Convenio de tal manera que permita que las autoridades competentes prevengan, investiguen, castiguen y reparen de forma diligente tales actos de violencia. El artículo 5, párrafo 1, del Convenio trata de la obligación del Estado de asegurarse de que las autoridades, los funcionarios, los agentes, las instituciones y demás actores que actúan en nombre del Estado se abstengan de cometer actos de violencia contra la mujer. El artículo 5, párrafo 2, expone las obligaciones de los Estados partes de actuar con la diligencia debida en relación con los actos perpetrados por actores no estatales. En ambos casos, el incumplimiento de estas obligaciones acarreará la responsabilidad del Estado.

38. La obligación de asegurar recursos civiles se enuncia en el artículo 29, párrafo 2 del Convenio del Consejo de Europa. Dicha disposición permite a las víctimas reclamar justicia e indemnización por parte de las autoridades estatales que hayan incumplido su deber de tomar medidas de protección y preventivas de manera diligente. El incumplimiento de dicha obligación, puede dar lugar a responsabilidad jurídica y recursos de derecho civil, incluido el resarcimiento de daños y perjuicios por comportamiento negligente o negligente grave. El alcance de la responsabilidad civil de las autoridades del Estado se rige por el derecho nacional de las partes y tienen discreción para decidir qué tipo de comportamiento negligente es procesable<sup>24</sup>.

39. El Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (Protocolo de Maputo), entró en vigor en 2005. Se basa fundamentalmente en instrumentos de derecho internacional, especialmente en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

<sup>22</sup> Ursula A. O'Hare, "Realizing human rights for women", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 2 (1999), pág. 395.

<sup>23</sup> CIDH, *Velásquez Rodríguez* (nota a pie de pág. núm. 9).

<sup>24</sup> Comité Especial sobre Prevención y Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia Doméstica (CAHVIO), Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, Proyecto de Memorando Explicativo, Estrasburgo, 28 de enero de 2011.

y en la Declaración de Beijing. El Protocolo define la violencia contra la mujer y crea diversas obligaciones positivas de los Estados en el tema de la violencia contra la mujer. El artículo 2 trata de la eliminación de toda forma de discriminación a través de medidas legislativas, institucionales y normativas apropiadas. La norma de la diligencia debida se incorpora en diversas disposiciones, incluidos el artículo 4, párrafo 2 a), en el que se hace un llamamiento a los Estados para que promulguen y hagan cumplir leyes que prohíban toda forma de violencia contra la mujer, incluido el sexo no deseado o forzado, ya tenga lugar la violencia en un lugar público o en privado. El artículo 4, párrafo 2 b) ordena en líneas generales a los Estados que adopten cualquier otra medida que sea necesaria para asegurar la prevención, la sanción y la erradicación de toda forma de violencia contra la mujer.

40. En el artículo 4, párrafo 2 c) y d) del Protocolo se impone a los Estados la obligación positiva de estudiar las causas de dicha violencia y promover la concienciación y otras medidas para eliminarlas, a la vez que el párrafo 2 i) insta a los Estados a financiar todas las medidas que sean apropiadas. Los párrafos 2 e) y f) hacen referencia a las sanciones y reparaciones efectivas. El artículo 25 establece la obligación positiva de los Estados de ofrecer todos los recursos adecuados a las mujeres cuyos derechos se hayan vulnerado. En el artículo 26 se tratan las cuestiones de aplicación y se pide a los Estados que tomen todas las medidas necesarias, y se destaca en particular la necesidad de financiar y proporcionar los recursos necesarios para la aplicación efectiva. El principal mecanismo de cumplimiento del Protocolo se concreta a través del proceso de presentación de informes a la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

### **C. Análisis de la información recibida**

41. Continuando con el análisis ya realizado en el marco del mandato en los últimos 19 años, la actual Relatora Especial intentó, mediante un enfoque de base empírica de la investigación y los conocimientos teóricos y prácticos, analizar la medida en que los Estados cumplen con su responsabilidad de actuar con la diligencia debida para eliminar la violencia contra la mujer. La investigación se llevó a cabo solicitando información a los Estados Miembros y a organizaciones de la sociedad civil, y celebrando consultas en algunas regiones. La finalidad era recabar experiencias de los países, desde la perspectiva de los agentes estatales y no estatales, en la interpretación, aplicación y eficacia de las medidas que hayan tomado los Estados con el fin de eliminar la violencia contra la mujer.

42. Desafortunadamente, las constataciones sustantivas recabadas y las recomendaciones sobre la interpretación, aplicación y eficacia de las medidas se han visto limitadas por una serie de factores: hubo una baja tasa de respuesta de los agentes estatales y no estatales; la baja tasa de respuesta se vio afectada aún más por la calidad de las respuestas recibidas; el mandato se enfrentó a dificultades debido a la falta de recursos para realizar una investigación y análisis empíricos sustantivos y especializados; y la información recabada en las consultas regionales se vio afectada por limitaciones de recursos y conocimientos. Además, otro obstáculo es el hecho de que no exista ningún instrumento jurídicamente vinculante en derecho internacional específicamente relativo a la violencia contra la mujer para hacer un seguimiento de forma efectiva de la responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida en sus esfuerzos para reaccionar ante todas las formas de violencia contra la mujer, prevenirlas y eliminarlas.

43. A pesar de la existencia de directrices de interpretación y de las actividades de seguimiento sobre la violencia contra la mujer, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y del proceso del examen periódico universal, las limitaciones de un mandato de seguimiento extenso y variado, a las que

se suman las restricciones de tiempo cuando se examinan los informes de los Estados partes, llevan a no poder indagar suficientemente la información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y ni hacer una evaluación suficiente del cumplimiento efectivo de las normas existentes. Así, estas dificultades, entre otras, tienen repercusiones en la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas para afrontar todas las formas de violencia contra la mujer. La realidad actual, vista de forma global, es que la mayoría de los Estados Miembros han reconocido que la violencia contra la mujer es la vulneración más frecuente de los derechos humanos a que se enfrentan los países, con la violencia del cónyuge o de la pareja como manifestación más común de dicha violencia. Sin embargo, el hecho de que hayan reconocido el problema no ha desembocado en la adopción de soluciones necesarias que sean coherentes y sostenibles, y que lleven a la eliminación de toda forma de violencia contra la mujer. De hecho, la opinión de la sociedad civil es que las tasas de prevalencia están aumentando y que se están manifestando nuevas formas de violencia en muchas partes del mundo. Además, la impunidad tanto de los agresores como de los funcionarios del Estado que no protegen ni previenen la violencia contra la mujer continúa siendo la norma.

44. Se recibieron 43 respuestas (22%) de los Estados Miembros<sup>25</sup> y 17 respuestas de organizaciones de la sociedad civil. Aproximadamente, la mitad de las respuestas de los Estados tratan directamente las cuestiones mencionadas en la petición de información. Todas las respuestas de los Estados reflejan información sobre las leyes, políticas y planes nacionales existentes; algunas respuestas se refieren a iniciativas futuras a nivel nacional; y otras a esfuerzos de los Estados fuera del contexto nacional. Menos del 10% de los Estados exponen su responsabilidad de actuar con la diligencia debida de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos jurídicamente vinculante, a pesar de la ratificación general de tratados como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

45. La Relatora Especial también convocó y/o participó en cinco consultas regionales<sup>26</sup>. Las consultas reunieron de 10 a 20 expertos de la región; también se invitó a representantes de organismos de las Naciones Unidas para acudir a sesiones determinadas. Los participantes recibieron un breve documento previo a la reunión

<sup>25</sup> La Relatora Especial agradece a los siguientes Estados Miembros por responder a su petición de información: Alemania, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Cuba, Eslovenia, España, Estonia, Georgia, Grecia, Guatemala, Hungría, Irán (República Islámica del), Letonia, Líbano, Lituania, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Montenegro, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Checa, República de Moldova, Rumanía, Singapur, Suiza, Suriname, Tayikistán, Togo, Turquía y Venezuela (República Bolivariana).

<sup>26</sup> El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) financió un proceso de examen e investigación iniciales sobre la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida. Jonathan Strug (de la Universidad de Ciudad del Cabo), así como estudiantes de la International Human Rights Law Clinic de la Universidad de Virginia llevaron a cabo más investigación voluntaria bajo la supervisión de Deena Hurvitz. La consulta de Oriente Medio y Norte de África se realizó en Túnez, los días 20 y 21 de junio de 2012 (financiada por el Gobierno del Reino Unido). La consulta de Europa Central y Sudoriental se llevó a cabo en Eslovaquia, los días 9 y 10 de diciembre de 2012 (financiada por ONU-Mujeres). La consulta de las Islas del Pacífico tuvo lugar en Fiji, los días 27 y 28 de enero de 2013 (financiada por ONU-Mujeres). Las consultas en el África Subsahariana, a las que asistió la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, fueron organizadas por diferentes organizaciones y tuvieron lugar en Sudáfrica, los días 8 y 9 de diciembre de 2011 y en Uganda, los días 2 y 3 de abril de 2012. La Red Africana de Jurisconsultos Constitucionales organizó y financió la reunión de Sudáfrica, que fue hospedada por la Gobernanza Democrática y la Unidad de Derechos, Universidad de Ciudad del Cabo. La reunión de Uganda fue hospedada por la Asociación de Abogadas de Uganda (FIDA Uganda) y el Centro de Estudios Jurídicos Aplicados, Universidad de Witwatersrand.

que destacaba los enfoques y dificultades nacionales identificados a través de un proceso de investigación documental. El formato de las consultas incluyó una amplia sinopsis del mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, y del tema de la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida, un debate sobre estudios de casos de países, y por último, un debate general sobre la aplicación de la norma de la diligencia debida en los países respectivos de los participantes. Los participantes discutieron sobre las dificultades de índole jurídica, de política y de carácter institucional a nivel nacional para la aplicación de la norma de la diligencia debida y sobre la identificación de buenas prácticas y la experiencia adquirida en los diferentes países de la región.

46. En diferentes grados, todas las respuestas de los Estados reflejan una focalización en los cambios introducidos en la legislación y las políticas. A continuación se subrayan algunas áreas que se reflejaron en las respuestas recibidas de los Estados; algunas de las preocupaciones articuladas en las respuestas y contribuciones de la sociedad civil, así como en las consultas regionales; e información sobre misiones en los países realizadas por la Relatora Especial.

## **1. Legislación**

47. Los Estados han modificado o aprobado nuevas leyes penales o civiles, ya sea relacionadas con la igualdad de género en general en la que la violencia contra la mujer es un aspecto, o leyes específicas sobre la violencia. Estas últimas utilizan una serie de términos y se aplican a la violencia familiar, la violencia doméstica, la violencia en que el agresor es la pareja de la víctima, la trata de personas, la agresión sexual y la mutilación genital femenina, respectivamente. La mayoría de las respuestas reflejan novedades en el sector de la violencia doméstica, en cuanto a recursos de derecho civil y penal, así como en relación con la trata de personas. Las novedades en algunos países reflejan una tendencia hacia la neutralidad de género en las leyes, así como un cambio en el énfasis específico en violencia contra la mujer. Asimismo, en las iniciativas de reforma de leyes no se observa necesariamente la evolución del derecho internacional, ya sea en cuanto a igualdad, no discriminación o derechos a la integridad física, entre otros. A pesar de la existencia de leyes, las tasas de presentación de informes, de procesamientos y de condenas siguen siendo bajas con respecto a los actos de violencia contra la mujer.

## **2. Estrategias y planes de acción nacionales**

48. La elaboración de estrategias y planes de acción nacionales es también común en todas las regiones, y la mayoría de esas medidas se centran en la violencia doméstica y la trata de personas. Algunos Estados carecen de estrategia o de un plan de lucha contra la violencia hacia la mujer, pero tienen una estrategia o plan sobre la igualdad de género que incluye la violencia contra la mujer. Se observa en general una falta de información y concienciación sobre la importancia de un enfoque holístico con respecto al marco normativo que haga frente a toda forma de violencia contra la mujer de una manera general, con una especificidad de un alcance más amplio. Asimismo, la consecución de una protección complementaria y que se refuerce mutuamente y de medidas preventivas, que tengan en cuenta las formas múltiples y concomitantes de discriminación y sus consecuencias, no se reflejan en dichas estrategias y planes.

49. La falta de información sobre los procesos de seguimiento y evaluación y los resultados con respecto de las estrategias y planes fue la norma en las respuestas de los Estados. Entre las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil cabe citar: la existencia de estrategias sin planes de ejecución; planes que no especifican la responsabilidad de los diferentes organismos de los Estados, puntos de referencia, plazos y asignaciones presupuestarias; la falta de financiación y de personal

especializado para la ejecución de esas estrategias y planes; la dependencia de donantes para la financiación de la ejecución de los planes; la falta de campañas de educación pública para generar información y conocimientos sobre dichas estrategias y planes; la falta de investigación de la eficacia de dichas medidas; y la falta de coherencia y sostenibilidad. Si bien la Relatora Especial encontró ejemplos alentadores de protocolos de acción, conjuntos de sistemas de remisión y de equipos móviles multidisciplinares, asegurar una coordinación adecuada entre los proveedores de servicios estatales y entre ellos y los proveedores de servicios no estatales continúa siendo la principal dificultad. Asimismo, la falta de sensibilidad y de adopción de la perspectiva de derechos de la mujer por parte de dichos servicios suelen llevar a una falta de protección sustantiva para las mujeres víctimas.

### **3. Policía**

50. La expansión del papel y/o las facultades de los servicios de policía se trata en algunas de las respuestas recibidas, en particular en relación con la expulsión y exclusión de los autores del delito y la emisión de órdenes de protección por parte de la policía. A pesar de ciertos avances positivos, algunos de los principales fallos en la protección adecuada de las mujeres víctimas de la violencia emergen de la respuesta inicial de las autoridades en caso de una llamada de emergencia, ya que la policía suele ser la primera autoridad a la que acuden dichas mujeres. No hay duda de que la manera en que los agentes de policía reaccionan, su actitud hacia las víctimas y la protección que ofrecen suponen el primer paso vital para asegurar la seguridad de las víctimas y la rendición de cuentas del agresor. Una queja común tanto de las supervivientes como de las activistas que entrevistó la Relatora Especial es que la policía no trata los casos de violencia contra la mujer con la misma seriedad que otros delitos, especialmente cuando se trata de violencia del cónyuge o de la pareja. Otra queja es que la policía muchas veces no responde cuando recibe un aviso de violencia en la esfera privada, cuando sí responde, lo hace de forma inapropiada.

51. Es frecuente que los agentes de policía inciten a una resolución informal entre las partes, en lugar de detener a los agresores, o que tanto el agresor como la víctima sean detenidos, acusando a la víctima también de un comportamiento violento. A veces, los agentes de policía permiten que sus opiniones personales sobre cuestiones de género influyan en las decisiones de si es necesario detener a los autores del delito o desestimar un caso. Además de una falta de sensibilidad y formación especializada en cuestiones de género, la respuesta de los agentes de policía también se encuentra en gran medida limitada en algunos casos por la mera falta de los recursos necesarios para cumplir con sus funciones.

52. La Relatora Especial entrevistó a agentes de policía que habían manifestado su frustración por no poder asistir a mujeres víctimas de la violencia debido a la falta de recursos básicos, como vehículos o gasolina en algunos casos. Si bien en algunos países se han puesto en marcha unidades de policía especializada para tratar casos de violencia doméstica y/o de agresión sexual, y los agentes han recibido la formación especializada, dichas unidades a menudo sufren de falta de personal y de recursos y no se encuentran en todas las comisarías de policía o disponibles en todo momento. Los primeros agentes en responder terminan siendo agentes generalistas que no han recibido una formación especializada en violencia contra la mujer. Por tanto, el logro de avances positivos se ve obstaculizado por la falta de recursos suficientes para prestar servicios especializados a tiempo completo.

### **4. Procesamiento y castigo**

53. La expansión del poder y las facultades discrecionales de los fiscales y los jueces para hacer frente a la violencia contra la mujer no viene necesariamente acompañada



de formación apropiada en la materia o sobre cómo interpretar y aplicar las nuevas leyes de forma efectiva. Además, la investigación de casos y la sanción de los autores del delito se basa en conceptos patriarcales relacionados con mitos y estereotipos sobre la mujer y el hombre y sus respectivos papeles de género. Los fiscales suelen fiarse en gran medida de los testimonios de las víctimas y de los testigos, en lugar de recabar las pruebas necesarias durante la fase de instrucción. Esta dificultad se deriva de las deficiencias de la investigación policial. Las mujeres víctimas suelen pasar por el proceso penal sin una asistencia social, psicológica y letrada adecuada y se encuentran en riesgo de revictimización durante dicho proceso. Aunque suele existir asistencia jurídica gratuita disponible para las víctimas, esta es de difícil acceso porque los formularios de solicitud son complicados, por los requisitos de bajos ingresos o por falta de concienciación sobre la disponibilidad de dicha asistencia.

54. Las dificultades a las que se enfrentan las mujeres víctimas de la violencia también se reflejan en la clasificación de los delitos y prácticas de enjuiciamiento, lo cual repercute, por tanto, en los casos que acaban en el sistema judicial. Con respecto a la violencia del cónyuge o de la pareja o la violencia doméstica, incluso en los países en los que constituye un delito penal, dicha violencia suele juzgarse como faltas y se tratan del mismo modo que otros delitos leves. Una excusa común al respecto es que estos casos “más fáciles” se procesan y finalizan de manera más rápida. A pesar de que el sistema judicial de faltas se entienda como un proceso más rápido que el sistema de justicia penal general, la Relatora Especial recibió informes que mostraban retrasos inadmisibles en la toma y ejecución de medidas de protección y en la resolución de los juicios.

55. Los tribunales rara vez poseen los niveles de especialización necesarios con respecto a los casos de violencia contra la mujer. Estos casos suelen decidirse sin tener en cuenta el mejor interés para la mujer y sin la debida consideración de los elementos particulares de desigualdad de género y la discriminación arraigada en dicha violencia. Es usual que únicamente en los casos más graves, esto es, aquellos que implican lesión corporal grave o fallecimiento, se identifiquen como delitos penales. Las prácticas judiciales no suelen reflejar un entendimiento de la dinámica de la violencia doméstica ni una sensibilidad hacia las víctimas de actos de violencia sufridos durante un largo período de tiempo y de forma repetida. Los jueces a veces desacreditan las experiencias de las víctimas, dudan del testimonio de las mujeres que retrasan la denuncia del episodio de violencia o las acusan de mentir para abusar del sistema u obtener beneficios pecuniarios o en forma de bienes. Asimismo, debido a la asignación de recursos y personal mínimos, la posibilidad de especialización de los jueces es irreal.

56. En algunos países, las sentencias judiciales se centran en el trato del autor del delito en lugar de focalizarse en la protección de las víctimas. Se ordenan programas de tratamiento psicosocial y de atención de adicciones junto con condenas condicionales, incluso en los casos de alto riesgo en algunas ocasiones. La Relatora Especial escuchó testimonios de decisiones dictadas por tribunales que se encontraban influidas por opiniones patriarcales de jueces que sienten que tienen que entender a los hombres cuando resuelven en un caso de violencia del cónyuge o de la pareja, debido al papel que desempeñan los hombres como “sostén familiar” y deben tener en cuenta las necesidades financieras de la familia. Esta es una consideración que valoran algunos jueces cuando deciden encarcelar a un hombre agresor. Sin embargo, este tipo de consideraciones o preocupaciones relacionadas con el aspecto financiero de la familia de los delincuentes no se tienen en cuenta cuando se trata de delitos de droga, robo u otros delitos, que el sistema de justicia penal considera aparentemente mucho más serios que los delitos de violencia contra la mujer. Dichas dificultades indican una necesidad urgente de formación judicial integral sobre violencia contra la mujer.

## 5. Servicios sociales

57. La prestación de servicios sociales por parte de las autoridades del Estado es común a todas las regiones, pero sin embargo no hay información en cuanto a si esto se basa en normas de derechos humanos, especialmente con respecto a los derechos de igualdad de la mujer, la no discriminación y la integridad corporal. El consenso general, en muchas regiones, es que en los casos relacionados con la violencia contra la mujer, un enfoque de garantías sociales sea la norma. En muchas misiones en países, la Relatora Especial presencié cómo los servicios prestados por el Estado, en especial los servicios sociales o “centros de servicios sociales”, suelen funcionar con un énfasis explícito en la reconciliación o reunificación familiar. En esos países, la norma es resolver los casos de violencia del cónyuge o de la pareja o de violencia doméstica a través de la reconciliación y no mediante medidas de rendición de cuentas, tales como el procesamiento o el castigo de los autores del delito. Dichas instituciones no suelen aportar respuestas adecuadas a las necesidades de protección de las mujeres víctimas, ya que sus empleados no comprenden la complejidad de las relaciones de abuso y no responden adecuadamente, en algunas ocasiones incluso poniendo en peligro la seguridad de las víctimas.

58. Los empleados a menudo no cuentan con ninguna formación en violencia doméstica ni en evaluación de riesgos que les permita identificar las situaciones de riesgo para decidir qué medidas preventivas son las adecuadas para proteger a las víctimas en caso de que sea necesario. El énfasis en preservar la unidad familiar lleva a que los empleados aconsejen a las víctimas que vuelvan a su domicilio, con los agresores, o les advierten que serán separadas de sus hijos en caso de que vayan a un centro de acogida. La prioridad que dichos servicios dan a la reunificación de las familias es preocupante, ya que los procesos de mediación o reconciliación que se siguen rara vez tienen en cuenta los desequilibrios de poder que existen entre las víctimas y los maltratadores o tienen alguna metodología para corregirlos.

59. La Relatora Especial también ha recibido información acerca de cómo las autoridades de bienestar social a veces facilitan visitas a la familia o incluso el cuidado de los niños por parte de los agresores en casos en los que no se haya informado de maltrato a los hijos. Por tanto, si el agresor es violento contra la mujer pero no contra los hijos de ella, se le puede juzgar capaz de cuidar de los hijos y las autoridades, de hecho, promueven y facilitan la continuación del contacto entre el agresor y los hijos. Dicha práctica tiene consecuencias devastadoras, ya que no solo minimiza las experiencias de las víctimas de malos tratos, sino que también produce consecuencias negativas con respecto al hijo, quien puede haber sido testigo del abuso de la madre por parte del padre.

60. En algunos países, estos centros o asistentes sociales actúan como guardianes entre las víctimas y los centros de acogida, especialmente los que dirigen las organizaciones no gubernamentales y que estén financiados por el Estado. Las víctimas que acuden a la policía o a los centros de acogida directamente tienen, de manera habitual, que volver y dirigirse primero a los asistentes sociales con el fin de registrarse y de que se las acepte en el centro de acogida. El reglamento oneroso de acceso a los centros de acogida no debería desembocar en que las víctimas tengan que enfrentarse de forma innecesaria a trámites burocráticos para acceder a servicios de urgencias y de gran necesidad. Aunque el seguimiento y supervisión de los centros de acogida para mujeres es importante para asegurar una calidad adecuada de estos, la Relatora Especial cree que las organizaciones de la sociedad civil deben continuar operando centros de acogida para la protección de las mujeres de forma independiente. La combinación de centros de acogida públicos y privados redundaría en el interés de la mujer y es, de hecho, una práctica óptima a nivel internacional.

## **6. Recopilación de datos**

61. En algunos casos se proporcionó información sobre los sistemas de reunión y registro de datos pero no se facilitaron detalles sobre la manera en que la información se utiliza para vigilar las tendencias y pautas y la forma en que contribuye a modelar las leyes, políticas y programas. La falta de sistemas de seguimiento y evaluación, los cuales incluirían recopilación de datos e indicadores, entre otros, hace difícil evaluar la eficacia y la repercusión de las medidas e intervenciones adoptadas. Incluso en los países con organismos de estadística, la falta de datos analíticos desglosados sobre la violencia contra la mujer es una traba para este mandato y también para los órganos de tratados competentes. La coherencia y sostenibilidad en la recopilación de datos es esencial para la elaboración y aplicación efectiva de leyes, políticas y programas. Asimismo es esencial incluir tanto los datos cuantitativos, para medir la prevalencia y las formas, como los datos cualitativos, para evaluar la eficacia de las medidas.

## **7. Cooperación con la sociedad civil**

62. Las respuestas de los Estados también reflejan la importante colaboración y asociación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en particular en relación con la prestación de servicios jurídicos y consultivos, y de servicios que prestan los centros de acogida. La información proporcionada no refleja la realidad de que: las organizaciones de la sociedad civil afrontan la carga y los costos de la prestación de servicios en muchos casos; algunos Estados imponen reglamentos demasiado complejos con respecto a las solicitudes de financiación y presentación de informes; la parcialidad y preferencia efectivamente sí influyen en las decisiones de financiación a las organizaciones de la sociedad civil; y los recortes en la financiación (vinculados a medidas de austeridad) tienen una gran repercusión en la prestación de servicios.

63. Asimismo, el cambio de énfasis hacia los hombres y niños conlleva repercusiones negativas en la prestación de servicios integrales a las mujeres y niñas; y los programas para hombres están de hecho compitiendo por fondos con organizaciones bien establecidas y con experiencia que prestan servicios especializados a mujeres, niños y niñas. Tampoco se ha evaluado la eficacia de muchos de estos programas para hombres, especialmente con respecto a la seguridad de las víctimas y la rendición de cuentas de los infractores. Existe la opinión de que la reciente evolución hacia un cambio de énfasis y financiación es un indicador más de la perpetuación de los privilegios masculinos en las sociedades patriarcales ya existentes.

## **8. Programas de concienciación**

64. Los programas de concienciación en los diferentes sectores son una característica común de las medidas adoptadas por los Estados Miembros. La cuestión de las repercusiones en la transformación social, el empoderamiento de las mujeres, los efectos de pares y los cambios de comportamiento no queda clara en las comunicaciones recibidas. Asimismo, no queda claro si las medidas de concienciación tienen en cuenta y reflejan la necesidad de un proceso educativo más sostenible.

## **9. Obstáculos políticos**

65. Las dificultades de las estructuras políticas, ya sean sistemas federales o medidas de descentralización, tienen repercusiones en la concepción de leyes, políticas y programas, en la prestación de apoyo financiero y de servicios, y en la responsabilidad y rendición de cuentas, entre otras materias. En algunos contextos, la fragmentación, la falta de coherencia y consistencia, y la posibilidad de politización de ciertas cuestiones constituyen una realidad, lo cual repercute en la responsabilidad de los Estados de prestar los servicios sustantivos de manera equitativa para todos los ciudadanos.

#### 10. Actuación sin la diligencia debida

66. Considerando que la solicitud de información de la titular del mandato era sobre la responsabilidad de los Estados de actuar con la diligencia debida para eliminar la violencia contra la mujer, mediante la promoción del derecho a una vida sin violencia; la prevención, protección, investigación y sanción; así como mediante la concesión de reparación, se proporcionó muy poca información sobre las medidas aplicadas para corregir el hecho de que las autoridades del Estado no actúen con la diligencia debida al cumplir dichas obligaciones. El cumplimiento de las normas y la imposición de sanciones por su vulneración es el reflejo de la aceptación por el Estado de su responsabilidad de actuar con la diligencia debida. La opinión de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil es que la impunidad es la norma, tanto en el caso de los autores de violencia no estatales como de los funcionarios que incurrir en actos de violencia y/o no brindan protección ni previenen la violencia.

#### 11. Uso y/o valor añadido de las normas internacionales e intervenciones, materiales y formación educativas

67. Considerando la gran cantidad de documentos generados mediante consultas a grupos de expertos y el acceso a la cooperación técnica, especialmente en las Naciones Unidas y en otros organismos internacionales sobre la cuestión de la violencia contra la mujer, es motivo de preocupación que no haya información sobre el uso y/o valor añadido por los documentos y normas generados y las intervenciones materiales y formación educativas.

68. Asimismo, un tema crucial de la reflexión concierne al papel que desempeñan las Naciones Unidas y otros organismos internacionales que participan en la elaboración de informes de investigación, directrices y otros instrumentos. Las preguntas que se presentan son las siguientes: ¿cuáles son su papel y responsabilidad en la labor de seguimiento una vez que se han generado los instrumentos correspondientes y otros materiales sobre normas y prácticas óptimas? ¿Tienen dichas organizaciones la obligación de llevar a cabo una labor educativa para difundir dichos materiales? ¿Tienen la obligación de hacer un seguimiento y evaluación del uso de esos documentos, incluida la investigación a nivel nacional, para determinar si existen barreras para el uso efectivo de dichos instrumentos y normas? ¿Desempeñan un papel en la investigación de resultados a través de proyectos de investigación empíricos que atañen tanto igualmente a los agentes estatales y no estatales? Asimismo, ¿desempeñan un papel en la identificación de las prácticas óptimas y la divulgación de dicha información en general y los Estados Miembros en particular?

### IV. Conclusiones y recomendaciones

69. **A pesar de los numerosos avances conseguidos, la violencia contra la mujer sigue siendo endémica y la falta de rendición de cuentas por desafueros que sufren las mujeres es la norma más bien que la excepción en muchos países. Algunas dificultades con respecto a la responsabilidad de los Estados son: la aceptación de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos; las respuestas inadecuadas de los Estados; el esfuerzo mínimo que se hace para afrontar el problema de manera sistemática, global y sostenida; el tiempo, los esfuerzos y los recursos mínimos destinados al problema; la insuficiente atención que se dedica a la investigación de las pautas, causas y consecuencias de la violencia; cuando se denuncian casos, son pocos los agresores juzgados y aún menos los condenados; y las sanciones a menudo no reflejan la gravedad del delito cometido. Asimismo, se sigue registrando una falta de respuesta para hacer frente a los aspectos tanto individuales como estructurales**

de la desigualdad y las formas múltiples y concomitantes de discriminación, que son tanto una causa como una consecuencia de la violencia contra la mujer.

70. Es necesario crear un marco de debate sobre la responsabilidad de los Estados para actuar con la diligencia debida, separando la norma de la diligencia debida en dos categorías: diligencia debida individual y diligencia debida sistemática. Esta adaptación cuestiona las formulaciones anteriores, de la diligencia debida, que unían las obligaciones que los Estados tienen para con las víctimas de violencia individualmente con las obligaciones de los Estados de crear un sistema funcional que elimine la violencia contra la mujer. La diligencia debida individual se refiere a las obligaciones que tienen los Estados hacia ciertos individuos, o grupos de individuos, de prevenir, proteger, castigar y proporcionar recursos efectivos para cada caso. La diligencia debida individual requiere flexibilidad, ya que los procedimientos adoptados en estos casos deben reflejar las necesidades y preferencias de los individuos afectados. Los Estados pueden cumplir la obligación de la diligencia debida individual de protección prestando a la mujer servicios, tales como líneas telefónicas directas, atención médica, centros de apoyo psicológico, asistencia letrada, centros de acogida, órdenes de alejamiento y ayudas económicas. La educación sobre medidas de protección y el acceso a medidas eficaces también pueden contribuir a cumplir las obligaciones de protección y prevención que el Estado tiene hacia el individuo. La diligencia debida individual impone al Estado la obligación de asistir a las víctimas para que puedan rehacer sus vidas y seguir adelante, por ejemplo, y puede comprender una indemnización monetaria, así como ayuda para encontrar una nueva vivienda o un trabajo. La diligencia debida individual también exige a los Estados que castiguen no solo a los autores de delitos, sino también a aquellos que no cumplan con su deber de responder ante la comisión de violaciones.

71. La diligencia debida sistémica se refiere a las obligaciones de los Estados de asegurar un modelo integral y sostenido de prevención, protección, castigo y reparación de los actos de violencia contra la mujer. A un nivel sistémico, los Estados pueden cumplir su responsabilidad de proteger, prevenir y castigar, mediante, entre otras cosas, la adopción o modificación de leyes; la elaboración de estrategias, planes de acción y campañas de sensibilización, y la prestación de servicios; el refuerzo de la capacidad y facultad de la policía, fiscales y jueces; la asignación de los recursos necesarios para las iniciativas de cambios transformadores; y la rendición de cuentas por parte de aquellos que no aseguren la protección y prevención y de quienes vulneren los derechos humanos de la mujer. Asimismo, los Estados tienen que participar de forma más concreta en la transformación de la sociedad en general para combatir la desigualdad de género y la discriminación estructurales y sistémicas.

72. Se debe establecer un sistema global de protección y prevención, y ese sistema debe funcionar en la práctica de manera razonable y ser eficaz de forma general en los casos individuales<sup>27</sup>. La obligación es de medios y no de resultados, pero requiere que los Estados tomen medidas razonables que tengan una posibilidad real de modificar el resultado o mitigar el daño<sup>28</sup>. Por último, el sistema general y su aplicación en casos concretos deben tener un efecto disuasorio para prevenir la violencia contra la mujer. Si bien de hecho la norma

<sup>27</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha adoptado este enfoque, así como también lo han hecho el sistema interamericano y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Véase *Bamu Abbak y otros* (nota a pie de página núm. 16), párr. 12.1.1 a 12.1.5; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso núm. 12051, *da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*, 16 de abril de 2001.

<sup>28</sup> TEDH, demandas núm. 33401/02, *Opuz c. Turquía*, sentencia del 9 de junio de 2009, párr. 136 y núm. 33218/96, *E. y otros c. el Reino Unido*, sentencia del 26 de noviembre de 2002, párr. 99.

de la diligencia debida no exige que se llegue a una disuasión perfecta en cada caso, si requiere que el Estado actúe de forma que disuada de manera razonable la comisión de actos de violencia<sup>29</sup>. El criterio de la diligencia debida permitirá examinar si las medidas de protección disponibles en la legislación nacional son apropiadas para responder a la situación y si se han aplicado<sup>30</sup>. Por último, no es la existencia formal de recursos judiciales lo que demuestra la diligencia debida, sino el que estos se encuentren disponibles y sean efectivos<sup>31</sup>.

73. El Estado tiene la obligación de investigar todos los actos de violencia contra la mujer, incluidas las deficiencias sistémicas en la prevención de dicha violencia. En el caso de que un incidente de violencia concreto tenga lugar en el contexto de un patrón general de violencia contra la mujer, la obligación de la diligencia debida tiene alcances más amplios<sup>32</sup>. En la investigación deberá procederse con una perspectiva de género<sup>33</sup> y considerar la vulnerabilidad particular de la víctima<sup>34</sup>. El elemento de la investigación tiene dos objetivos: prevenir la repetición en el futuro, así como asegurar la justicia en los casos individuales. Ello se refiere tanto a las estructuras del Estado como a las acciones de los funcionarios públicos involucrados<sup>35</sup>. Esa investigación deberá ser imparcial, seria y exhaustiva, y hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos, ya sea de forma administrativa, disciplinaria o penal, en aquellos casos en que se haya vulnerado el principio de legalidad<sup>36</sup>. El requisito de la diligencia debida no se limitada a la manera en que se lleva a cabo la investigación, sino que también comprende el derecho de las víctimas a acceder a la información sobre el estado de la investigación<sup>37</sup>.

74. La diligencia debida exige que el sistema judicial establecido sea independiente y eficaz<sup>38</sup>. En el contexto de violencia del cónyuge o de la pareja, en concreto, existe un solapamiento entre las obligaciones de prevención y de castigo. Debido al carácter continuo de la relación entre la víctima y el agresor, se requieren sanciones efectivas por los comportamientos violentos en el pasado con el fin de prevenir conductas similares en el futuro. La diligencia debida exige que las sanciones por violencia contra la mujer sean lo suficientemente severas como para actuar de elemento disuasorio para conductas futuras<sup>39</sup>. Asimismo, mientras que un Estado tiene cierto margen de discreción para determinar qué sanciones deben imponerse, la diligencia debida requiere que las sanciones que se impongan, contengan y disuadan a los delincuentes (por ejemplo, mediante tratamiento psiquiátrico), se hagan cumplir realmente<sup>40</sup>. El hecho de que el organismo judicial no imponga las sanciones exigidas por ley para delitos

<sup>29</sup> Opuz, párr. 153.

<sup>30</sup> *Ibid.*, párr. 148.

<sup>31</sup> CIDH, caso núm. 12626, *Lenahan (Gonzales) vs. los Estados Unidos de América*, 21 de julio de 2011, párr. 212.

<sup>32</sup> CIDH, *González y otras vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 293.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párr. 455.

<sup>34</sup> Véase TEDH, demanda núm. 47159/08, *B. S. c. España*, sentencia del 24 de julio de 2012. Las quejas de la demandante en cuanto al maltrato por parte de la policía no se sometieron a una investigación eficaz, en parte porque su situación de vulnerabilidad como mujer africana trabajadora como prostituta no se tuvo en cuenta.

<sup>35</sup> *Lenahan (Gonzales)*, párr. 178; *González y otras vs. México*, párr. 242.

<sup>36</sup> *Lenahan (Gonzales)*, párr. 178; CIDH, “The situation of the rights of women in Ciudad Juárez, Mexico: the right to be free from violence and discrimination” (2003), párr. 142; CIDH, “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas” (2007), recomendación 1.

<sup>37</sup> *Lenahan (Gonzales)*, párr. 193.

<sup>38</sup> Opuz, párr. 150.

<sup>39</sup> *Ibid.*, párr. 169.

<sup>40</sup> Véase TEDH, *A. c. Croacia*, demanda núm. 55164/08, sentencia del 14 de octubre, párrs. 78 y 79.

específicos puede asimismo infringir la obligación de la diligencia debida<sup>41</sup>. Las actuaciones judiciales destinadas a prevenir la violencia contra la mujer deben finalizarse dentro de un plazo razonable<sup>42</sup>.

75. La norma de la diligencia debida exige que los recursos jurídicos no solo existan de manera formal, sino que también se encuentren disponibles y sean efectivos<sup>43</sup>. La obligación de la diligencia debida con respecto a los recursos jurídicos no puede limitarse a devolver a las mujeres a la situación en que se encontraban antes del caso concreto de violencia, sino procurar un potencial transformador. Ello supone que los recursos jurídicos deben aspirar, en lo posible, a subvertir, y no a apuntalar, las modalidades preexistentes de subordinación estructural general, la jerarquía de sexos, la marginación sistémica y las inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por la mujer. Tal y como la Relatora Especial argumentó en su informe de 2010, la noción del derecho a la reparación se enmarca dentro de la legislación en materia de interposición de recursos jurídicos y puede tener fines individuales y sociales, como la justicia correctiva, la disuasión, la indemnización y la justicia restaurativa (A/HRC/14/22, párr. 12). En las reparaciones debe adoptarse una perspectiva de género, sobre todo si se trata de mujeres que han sido víctimas de actos de discriminación y violencia, incluidas la satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición e indemnizaciones<sup>44</sup>.

76. La base para luchar contra la violencia hacia la mujer se establece en los principios generales que definen la naturaleza de los derechos humanos, esto es, universalidad, inalienabilidad, igualdad, no discriminación, indivisibilidad, interdependencia e interrelación; así como los principios relacionados con el respeto, protección y alcance de metas de los derechos humanos. Por tanto, la participación, la inclusión, el estado de derecho y la rendición de cuentas deben ser valores básicos en la respuesta del Estado cuando este actúe con la diligencia debida para cumplir con la obligación de eliminar la violencia contra la mujer.

77. La responsabilidad del Estado de actuar con la diligencia debida debe continuar evolucionando desde un enfoque acumulativo e inclusivo. Los factores pertinentes pueden comprender: medir las obligaciones y deberes del Estado de prevenir la violencia; asegurar la rendición de cuentas tanto por parte de los agentes estatales como de los no estatales; y enfrentar las causas profundas de la violencia y las fuentes de discriminación que están interrelacionadas con las experiencias reales de las mujeres. La eliminación de la violencia contra la mujer requiere un enfoque de múltiples interesados frente a la rendición de cuentas que abarque la vigilancia por parte de los agentes estatales y no estatales del respeto de las disposiciones en vigor y los incluya como garantes de los derechos directos en lo que respecta a la prevención, protección y cambio. La diligencia debida en la esfera de los derechos humanos exige una investigación y evaluación para determinar si los principios de los derechos humanos universalmente aceptados se aplican en el comportamiento propio del Estado y en la vigilancia por el Estado del comportamiento de terceros, ya sean individuos u organizaciones.

<sup>41</sup> Véase TEDH, *Hajduová c. Eslovaquia*, demanda núm. 2660/03, sentencia del 30 de noviembre de 2010, párr. 52.

<sup>42</sup> Véase TEDH, *Kalucza c. Hungría*, demanda núm. 57693/10, sentencia del 24 de abril de 2012, párrs. 64 a 67.

<sup>43</sup> CIDH, *Smith y Armendatriz y otros vs. los Estados Unidos de América*, Informe núm. 81/10, caso núm. 12562 (2010), párr. 62. *Gonzales y otros vs. los Estados Unidos de América*, decisión de admisibilidad de 24 de julio de 2007, párr. 42; CIDH, "Acceso a la Justicia", párr. 26.

<sup>44</sup> *Gonzales y otros*, párrs. 466 y ss.