

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**



OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 68  
20 enero 2007  
Original: Español

**ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES  
VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS**

**SECRETARÍA GENERAL  
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

1889 F. St. N.W.  
WASHINGTON, D.C. 20006  
2007

Internet: <http://www.cidh.org>  
E-mail: [cidhoea@oas.org](mailto:cidhoea@oas.org)

cidh


### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia [en las Américas] = Access to justice for women victims of violence in the Americas / [Organización de los Estados Americanos Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm.

**ISBN 0-8270-5074-7**

1. Women--Violence against--America. 2. Sex discrimination against women--Law and legislation--America. 3. Women--Crimes against--Government policy--America. 4. Sex discrimination in justice administration--America. 5. Abused women--Legal status, laws. etc.--America. 6. Justice, Administration of--America. I. Inter-American Commission on Human Rights. OEA/Ser.L/V/II Doc. 68

Documento publicado gracias al apoyo financiero de Finlandia  
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH  
y no reflejan la postura de Finlandia. 

# ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS

## ÍNDICE

	Página
PREFACIO .....	v
RESUMEN EJECUTIVO.....	vii
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
A. Obstáculos que las mujeres enfrentan al procurar remediar actos de violencia: diagnóstico de la situación actual .....	1
B. Marco jurídico del informe: normas y estándares internacionales aplicables al derecho de las mujeres para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos cuando son víctimas de violencia.....	10
1. Obligación de debida diligencia.....	12
2. Debida diligencia y acceso a la protección judicial.....	21
3. Violencia y discriminación.....	27
a. El deber de revisión de normas, prácticas y políticas discriminatorias.....	33
b. Debida diligencia y medidas positivas contra la discriminación.....	44
<b>II. DEFICIENCIAS EN LA RESPUESTA JUDICIAL EN CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: OBSTÁCULOS PARA CUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE DEBIDA DILIGENCIA Y COMBATIR LA IMPUNIDAD .....</b>	<b>52</b>
A. Administración de la justicia: ineficacia e impunidad ante casos de violencia contra las mujeres.....	52
1. Vacíos e irregularidades en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres .....	53
2. Deficiencias en el juzgamiento y sanción de los casos de violencia contra las mujeres .....	61
3. Falta de efectividad de los mecanismos preventivos de protección frente a la violencia contra las mujeres .....	72

4.	Barreras que enfrentan las víctimas al procurar acceder a instancias judiciales de protección .....	75
5.	Problemas estructurales identificados dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres .....	78
6.	Acceso a la justicia de las mujeres indígenas y afrodescendientes: discriminación y racismo .....	84
	a.    Mujeres indígenas.....	85
	b.    Mujeres afrodescendientes.....	89
B.	Legislación: deficiencias en su formulación, interpretación y aplicación .....	93
1.	Vacíos y deficiencias de la legislación .....	93
2.	Deficiencias en la aplicación y en la interpretación de las leyes y en la implementación de los programas de gobierno ....	95
<b>III.</b>	<b>ESFUERZOS PÚBLICOS PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE DEBIDA DILIGENCIA ANTE ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES .....</b>	<b>102</b>
A.	Esfuerzos en el sector de la administración de la justicia.....	102
B.	La adopción de legislación civil y penal sobre violencia y discriminación contra las mujeres. ....	109
C.	La creación de programas de gobierno para abordar la violencia y la discriminación contra las mujeres.....	117
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>122</b>
	Anexos .....	131

## **PREFACIO**

Durante los últimos dos años, y gracias al apoyo del Gobierno de Finlandia, la Relatoría sobre Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emprendió una serie de actividades de recopilación y análisis de información, con la finalidad de obtener un panorama completo de los principales desafíos que las mujeres víctimas de violencia enfrentan cuando procuran acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos. La CIDH desea destacar y reconocer las contribuciones de Susana Villarán, Comisionada (2002-2005) y Relatora sobre Derechos de las Mujeres (2004-2005), en el proceso de consulta que precedió la elaboración de este informe.

La CIDH agradece la contribución de la Profesora Laura Saldivia a la sección sobre el marco jurídico del presente informe. Su contribución fue elaborada como parte del proyecto de investigación sobre "estándares internacionales sobre acceso a la justicia" desarrollada en la Universidad de San Andrés de Argentina bajo la dirección de Víctor Abramovich. Esta investigación cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

## RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH" o "Comisión") ha manifestado reiteradamente que un acceso *de jure* y *de facto* a recursos judiciales idóneos y efectivos resulta indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, así como también lo es el cumplimiento de los Estados de su obligación de actuar con la debida diligencia frente a tales actos. Sin embargo, la labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la "Relatoría" o "Relatoría sobre derechos de las mujeres"), revela que a menudo las mujeres víctimas de violencia no logran un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales cuando denuncian los hechos sufridos. Por este motivo, la gran mayoría de estos incidentes permanecen en la impunidad y en consecuencia sus derechos quedan desprotegidos.

2. Por esta razón, la CIDH ha elaborado este informe sobre la situación de las mujeres víctimas de violencia, en el que presenta un diagnóstico sobre los principales obstáculos que las mujeres enfrentan cuando procuran acceder a una tutela judicial efectiva para remediar actos de violencia. En el informe, la CIDH formula conclusiones y recomendaciones para que los Estados actúen con la debida diligencia con el objeto de ofrecer una respuesta judicial efectiva y oportuna ante estos incidentes. El análisis de este informe incluye los resultados de un proceso de recopilación de información de una diversidad de sectores que incluyen la administración de la justicia, funcionarios y representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector académico y mujeres de diferentes razas, etnias y condiciones socioeconómicas, llevado a cabo por la Relatoría durante los últimos dos años, con el apoyo financiero del gobierno de Finlandia. La información recopilada ha sido complementada con la labor de la CIDH, que incluye jurisprudencia, audiencias temáticas celebradas en la sede, informes temáticos, capítulos de país sobre mujeres, y visitas *in loco* organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría.

3. El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física y el abuso de sus cuerpos. Asimismo refleja el compromiso asumido por los Estados de adoptar medidas que aseguren la prevención, investigación, sanción y reparación de estos actos. El hecho de que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la "Convención de Belém do Pará") sea el instrumento más ratificado del sistema interamericano, y de que la mayoría de los Estados americanos hayan ratificado la Convención sobre la Eliminación

de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante la "CEDAW") así como su protocolo facultativo, refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres constituye un problema público y prevalente, meritorio de acciones estatales para lograr su prevención, investigación, sanción y reparación.

4. Del mismo modo, el sistema interamericano de derechos humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos. En este sentido, los instrumentos de protección de derechos humanos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana") y la Convención de Belém do Pará, afirman el derecho de las mujeres de acceder a una protección judicial que cuente con adecuadas garantías frente a actos de violencia. En dicho marco, los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas.

5. Durante la preparación de este proyecto, la CIDH recibió información de los Estados e integrantes de la administración de la justicia, la sociedad civil, organismos internacionales y del sector académico, sobre los esfuerzos públicos destinados a erradicar la violencia contra las mujeres. La Comisión ha reconocido en el pasado que la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, ha impulsado una serie de esfuerzos públicos en las esferas de justicia, legislación y programas de gobierno, en países de derecho civil y de derecho común, destinados a erradicar la violencia contra las mujeres.

6. Sin embargo, la CIDH observa que a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, existe una gran brecha entre la incidencia y la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida. Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que permita abordar la violencia contra las mujeres, aún persiste una enorme distancia entre la disponibilidad formal de ciertos recursos y su aplicabilidad efectiva. La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en el hemisferio. En consecuencia, la CIDH ha constatado en varios países un patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos. Asimismo, la Comisión ha podido observar con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales, y su persistente desconfianza de que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos perpetrados. Esta situación no

sólo propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que este contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en las sociedades americanas en menoscabo de sus derechos humanos.

7. Frente a estos problemas, la CIDH ha verificado que en el área específica de la administración de justicia, los Estados carecen de una visión y de una política integral institucionalizada para prevenir, sancionar, investigar y reparar actos de violencia contra las mujeres. La Comisión observa algunas importantes deficiencias que afectan negativamente la investigación de casos de violencia contra las mujeres: retrasos injustificados en las diligencias necesarias por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación, y vacíos e irregularidades en las diligencias *per se* que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos. A estas dos variables contribuye la falta de recursos económicos y humanos para llevar a cabo investigaciones efectivas, y para poder judicializar y sancionar los casos. Esta situación es particularmente crítica en las zonas rurales y marginadas.

8. Además de las deficiencias en la etapa de investigación, la CIDH observa con gran preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar a los perpetradores de actos de violencia contra las mujeres. Cabe señalar que si bien existen carencias estructurales en el ámbito económico y de recursos humanos para procesar casos con celeridad y eficacia, en casos de violencia contra las mujeres, con frecuencia la falta de investigación de los hechos denunciados, así como la ineficacia de los sistemas de justicia para procesar y sancionar los casos de violencia se ve afectada por la existencia de patrones socioculturales discriminatorios. Éstos influyen en la actuación de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, quienes consideran los casos de violencia como no prioritarios y descalifican a las víctimas, no efectúan pruebas que resultan claves para el esclarecimiento de los responsables, asignan énfasis exclusivo a las pruebas físicas y testimoniales, otorgan poca credibilidad a las aseveraciones de las víctimas y brindan un tratamiento inadecuado a éstas y a sus familiares cuando intentan colaborar en la investigación de los hechos. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al elevado número de denuncias y a la prevalencia del problema.

9. También se ha constatado que en muchos casos las mujeres son víctimas de agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no son adecuadamente implementadas ni supervisadas. En materia de prevención y protección, la CIDH ha verificado que las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes. La Comisión ha constatado problemas graves en el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación que se vuelve particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de autoridades estatales se encuentran su



desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad.

10. La CIDH también ha identificado una serie de problemas estructurales dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, al igual que el procesamiento de otras violaciones de los derechos humanos. Entre ellos se destacan la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas; la falta de abogados de oficio para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos; la debilidad de los ministerios públicos así como de las instancias policiales involucradas en la investigación de los delitos; y la falta de unidades especiales de fiscales y de la policía con los conocimientos técnicos especiales requeridos para abordar temas de violencia. Otro obstáculo relevante encontrado es la precariedad y la falta de coordinación en los sistemas de información para obtener estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres, indispensables para examinar causas y tendencias de este fenómeno.

11. La CIDH ha podido constatar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se refleja en la respuesta y en el tratamiento de los casos de violencia por parte de los funcionarios de la administración de la justicia y de la policía. En consecuencia, es evidente la necesidad de que los Estados diseñen y fortalezcan programas de capacitación para funcionarios del sistema de justicia y de la policía sobre el problema de la violencia contra las mujeres como una grave violación a los derechos humanos y su obligación de ofrecer un trato digno y humano a las víctimas cuando intentan acceder a instancias judiciales. A pesar de la proliferación de los programas de capacitación orientados a funcionarios de la administración de la justicia y de la policía, la CIDH ha verificado que el impacto de éstos ha sido heterogéneo y que muchos de ellos carecen de la institucionalización y de los mecanismos de responsabilidad necesarios para poder lograr cambios sostenibles.

12. Igualmente, la CIDH ha verificado una serie de obstáculos que dificultan la interposición de denuncias de actos de violencia. Entre las razones expuestas para este problema se encuentran la victimización secundaria que pueden sufrir las víctimas al intentar denunciar los hechos perpetrados; la falta de protecciones y garantías judiciales para proteger la dignidad y la seguridad de las víctimas y de los testigos durante el proceso; el costo económico de los procesos judiciales; y la ubicación geográfica de las instancias judiciales receptoras de denuncias.

13. De la misma manera, la CIDH destaca con preocupación la falta de información de que disponen las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección, sobre el procesamiento de los casos y sobre cómo contribuir a la investigación y esclarecimiento de los hechos. La Comisión manifiesta su preocupación ante la proliferación de incidentes en los que los familiares de las mujeres víctimas de violencia

procuran conseguir información sobre la investigación de los casos y colaborar en estos procesos, y no son tratados en forma digna y humana. La CIDH asimismo ha constatado la dificultad que existe para obtener estadísticas uniformes a nivel nacional sobre casos de violencia contra las mujeres, y que este hecho se traduce en una invisibilización del problema de la violencia contra las mujeres, y obstaculiza el desarrollo de políticas públicas en el área judicial que correspondan a la gravedad y la magnitud del problema.

14. La CIDH igualmente ha observado que ciertos grupos de mujeres cuando son víctimas de violencia experimentan necesidades especiales para acceder a instancias judiciales de protección. La Convención de Belém do Pará establece que los problemas de la violencia y la discriminación no afectan en igual medida a todas las mujeres debido a que algunas de ellas están más expuestas al menoscabo de sus derechos. La CIDH ha observado que la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia, afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica. Por ello, resulta indispensable poner en práctica iniciativas de recopilación de información, entre ellas estadísticas, investigaciones y estudios, que reflejen las necesidades especiales de estas mujeres para facilitar el ejercicio y la garantía de sus derechos dentro de la administración de la justicia.

15. La CIDH asimismo observa dos niveles de obstáculos en relación con el contenido de la legislación civil y penal existente sobre violencia contra las mujeres, que obstaculizan la efectiva sanción y reparación de estos actos. El primero se relaciona con el lenguaje y el contenido de la legislación, y consiste en deficiencias, vacíos, falta de armonización y en la presencia de conceptos discriminatorios que actúan en detrimento y en desventaja de las mujeres. La Comisión observa la existencia de legislación anacrónica y disposiciones discriminatorias basadas en concepciones estereotipadas del papel social que desempeñan las mujeres y valores como la honra, el pudor y la castidad de la víctima. En algunos países todavía existen disposiciones jurídicas que eximen al agresor de actos de violación si contrae matrimonio con la víctima. Igualmente, la Comisión ha verificado que las leyes en general todavía se concentran primordialmente en la violencia doméstica e intrafamiliar, y no abarcan las diversas manifestaciones de violencia que se cometen contra las mujeres así como los contextos en que tales hechos ocurren además del familiar.

16. La CIDH ha verificado que en algunos Estados americanos, más allá del texto de algunas disposiciones jurídicas que discriminan a las mujeres, existe una diversidad de factores que limitan la correcta aplicación de las leyes por parte de las autoridades estatales. Entre los factores más importantes se

encuentran la falta de reglamentaciones y procedimientos claros y de programas de capacitación destinados a fomentar la adecuada interpretación y aplicación de las leyes en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres por parte de funcionarios públicos, la sobrecarga de trabajo de las instancias encargadas de implementar la ley y el desconocimiento de la legislación y de la forma de interpretarla por parte del público en general. Existe la necesidad de un compromiso verdadero por parte de los Estados, que esté respaldado por recursos financieros y humanos adecuados para lograr la correcta aplicación e implementación de la legislación existente en el área de justicia.

17. Por otra parte, la CIDH ha recibido diversa información sobre los programas de gobierno existentes que tienen por finalidad ofrecer servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia y facilitar la protección de sus derechos en el ámbito de la justicia. Sin embargo, se observan una serie de fallas en el funcionamiento de los programas de gobierno destinados a prestar servicios multidisciplinarios a las víctimas de la violencia. Entre los problemas se destaca la falta de coordinación y colaboración entre los programas; deficiencias en la provisión de los servicios interdisciplinarios requeridos por las víctimas; la falta de recursos para hacer sostenible su funcionamiento; y su limitada cobertura geográfica, lo cual afecta de manera particularmente crítica a las mujeres que habitan en zonas marginadas, rurales y pobres. Igualmente, la Comisión destaca la necesidad de legitimar, proteger y apoyar la labor de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios interdisciplinarios a las víctimas de violencia, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias ante actos de violencia contra las mujeres y sobre la forma de acceder a una tutela judicial efectiva.

18. La CIDH manifiesta una gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno, y reitera la necesidad de mejorar la respuesta judicial de los Estados para cumplir plenamente con su obligación de debida diligencia. Mediante este proceso de recopilación de información, la Comisión ha confirmado que el próximo escalón en el avance de los derechos de las mujeres víctimas de violencia y discriminación y su acceso efectivo a la justicia, es pasar del reconocimiento formal de sus derechos al disfrute real y efectivo de tales derechos.

19. Las recomendaciones contenidas en este informe se relacionan con el diseño de intervenciones y medidas estatales destinadas a garantizar una respuesta judicial idónea, que sea inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, ante actos de violencia contra las mujeres. Las recomendaciones tienen tres objetivos específicos. En primer lugar, los Estados deben diseñar una política estatal integral, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las víctimas de violencia tengan un acceso adecuado a la justicia y que los actos de violencia se prevengan, investiguen, sancionen y reparen en forma adecuada. En segundo lugar, tienen como objetivo exhortar a los

Estados a crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan usar el sistema de administración de la justicia para remediar los actos de violencia sufridos y reciban un trato digno por parte de los funcionarios al acudir a las distintas instancias judiciales. Por último, están encaminadas a motivar que los Estados adopten medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia.

20. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas barreras que las mujeres enfrentan al denunciar hechos de violencia y discriminación para obtener una reparación idónea ante estos hechos.

# ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Obstáculos que las mujeres enfrentan al procurar remediar actos de violencia: diagnóstico de la situación actual

1. La CIDH observa que el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, ha sido consagrado y establecido como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja un consenso y reconocimiento por parte de los Estados sobre el trato discriminatorio tradicionalmente recibido por las mujeres en sus sociedades. El hecho de que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención de Belém do Pará") sea el instrumento más ratificado del sistema interamericano<sup>1</sup>, y que la mayoría de los Estados americanos hayan ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW") y su protocolo facultativo, refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres es un problema público y prevalente, meritorio de acciones estatales para lograr su prevención, investigación, sanción y reparación.

2. El precedente jurídico del sistema interamericano afirma que un acceso *de jure* y *de facto* a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, y por lo tanto, para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la debida diligencia frente a este grave problema de derechos humanos. Sin embargo, la labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la "Relatoría" o "Relatoría sobre derechos de las mujeres") revela que las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos. La CIDH observa que la gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres se encuentran marcados por la impunidad, lo cual alimenta la perpetuidad de esta grave violación a los derechos humanos.

3. Por esta razón, la CIDH ha elaborado este informe, en el cual se presenta un diagnóstico de los principales obstáculos que las mujeres enfrentan cuando procuran acceder a recursos judiciales revestidos de adecuadas garantías, y formula conclusiones y recomendaciones para que los Estados actúen con la debida diligencia con el objeto de ofrecer una respuesta judicial efectiva ante incidentes de violencia contra las mujeres. El análisis de este informe incluye información remitida a la CIDH por una diversidad de sectores

---

<sup>1</sup> La Convención de Belém do Pará cuenta con 32 ratificaciones de Estados Miembros de la OEA.

que incluye la administración de la justicia, funcionarios y representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector académico y mujeres de diferentes razas, etnias, y condiciones socioeconómicas, como parte de un proceso de investigación emprendido durante los últimos dos años por la Relatoría, con el apoyo financiero del Gobierno de Finlandia<sup>2</sup>.

4. Como parte de la elaboración de este informe, la CIDH circuló un cuestionario a los Estados Miembros de la OEA, a expertas y expertos de la sociedad civil, a organismos internacionales y al sector académico. Dicho cuestionario fue contestado por un total de 23 Estados Miembros de la OEA, el número de respuestas más alto obtenido en la historia de la CIDH a un cuestionario. El cuestionario fue contestado asimismo por una diversidad de expertas y expertos de la región que trabajan en el sector de la administración de la justicia, organizaciones internacionales y entidades de la sociedad civil. Igualmente se organizaron cinco reuniones de expertas y expertos en Washington, D.C. (19-20 de abril de 2005), Perú (1-2 de agosto de 2005), Costa Rica (11-12 de agosto de 2005), Argentina (12-13 de septiembre de 2005) y Jamaica (29-30 de septiembre de 2005)<sup>3</sup>, de alcance regional y subregional, que contaron con la participación de más de 130 expertas y expertos, representantes de los sectores del gobierno, la administración de la justicia, la sociedad civil, organismos internacionales y el sector académico. La información recopilada durante la implementación del proyecto ha sido complementada con la labor del sistema interamericano, que comprende jurisprudencia, audiencias temáticas celebradas en la sede<sup>4</sup>, informes temáticos, capítulos de país sobre mujeres, y visitas *in loco* organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría.

---

<sup>2</sup> Véase anexo A para una descripción completa del proceso de recopilación de información emprendido por la Relatoría sobre derechos de las mujeres con el apoyo del gobierno de Finlandia.

<sup>3</sup> Las reuniones fueron organizadas en colaboración con las siguientes entidades: el Instituto de Defensa Legal (Perú), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina), el Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) y el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (Jamaica).

<sup>4</sup> Véase por ejemplo, CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° período extraordinario de sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones pertenecientes a la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica; el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Feminicidio en América Latina*, 124° período ordinario de sesiones, organizada por La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres (CLADEM), Kuña Aty (Paraguay), DEMUS (Perú), Amnistía Internacional (Perú), Católicas por el Derecho a Decidir (México), Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (Bolivia), Red Nacional de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación RED ADA (Bolivia), Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH - Guatemala), Sisma Mujeres (Colombia), Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, Washington Office on Latin America (WOLA), 3 de marzo de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Audiencia sobre Situación de las Mujeres y la Administración de Justicia en la Región*, 121° período ordinario de sesiones, organizada por el Centro de Derechos Reproductivos (CRR) y el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL), 21 de octubre de 2004.

5. El presente informe define el concepto de "acceso a la justicia" como el acceso *de jure* y *de facto* a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violencia, de conformidad con los parámetros internacionales de derechos humanos. La CIDH ha establecido que un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas. Como se analizará más adelante, una respuesta judicial efectiva frente a actos de violencia contra las mujeres comprende la obligación de hacer accesibles recursos judiciales sencillos, rápidos, idóneos e imparciales de manera no discriminatoria, para investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir de esta manera la impunidad.

6. Este informe parte de la premisa de que el poder judicial constituye la primera línea de defensa a nivel nacional para la protección de los derechos y las libertades individuales de las mujeres, y por ello la importancia de su respuesta efectiva ante violaciones de derechos humanos. Una respuesta judicial idónea resulta indispensable para que las mujeres víctimas de violencia cuenten con un recurso ante los hechos sufridos y que éstos no queden impunes. Cabe señalar que en este informe, la administración de la justicia comprende el poder judicial (todas sus instancias, tribunales y divisiones administrativas), la policía y los servicios de medicina forense, ubicados en zonas urbanas y rurales, con competencia nacional y/o local.

7. En este informe, la CIDH destaca que el análisis de los obstáculos que las mujeres enfrentan para acceder a la justicia en las Américas, se ha efectuado considerando problemas estructurales propios de los sistemas de la administración de la justicia en la región, identificados por la Comisión. Ésta ha manifestado reiteradamente su preocupación sobre el problema de la impunidad y la ineficacia de los sistemas de la administración de justicia para prevenirla<sup>5</sup>. Asimismo, ha reconocido otra serie de problemas estructurales que afectan los sistemas de justicia en las Américas, entre ellos la fragilidad del poder judicial, los ataques contra su independencia e imparcialidad, su insuficiencia presupuestaria, los obstáculos que las personas de bajos recursos encuentran para acceder a los sistemas de justicia, la inestabilidad de los jueces en varios países de la región, la remoción de magistrados sin respetar las garantías mínimas del debido proceso y las amenazas que reciben jueces, fiscales y testigos acompañadas de insuficientes medidas de protección por parte del Estado<sup>6</sup>. Igualmente, la CIDH ha reconocido la situación particularmente crítica que los grupos tradicionalmente discriminados como las

---

<sup>5</sup> CIDH, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 diciembre 2003, capítulo I; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59, rev., 2 de junio de 2000, capítulo II. Véase también CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser.L/V/II. 110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, capítulo III.

<sup>6</sup> CIDH, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de febrero de 2006, capítulo I; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70, rev. 2, 29 de diciembre de 2003, capítulo I.

mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes enfrentan para acceder a los sistemas<sup>7</sup>.

8. Estos problemas estructurales afectan en forma más crítica a las mujeres, como consecuencia de la discriminación que han sufrido históricamente. La CIDH ha constatado la existencia y la persistencia de patrones y comportamientos socioculturales discriminatorios que obran en detrimento de las mujeres, que impiden y obstaculizan la implementación del marco jurídico existente y la sanción efectiva de los actos de violencia, a pesar que este desafío ha sido identificado como prioritario por los Estados americanos. El ritmo de los cambios legislativos, políticos e institucionales en las sociedades americanas ha excedido el avance de los cambios en la cultura de hombres y mujeres ante la violencia y la discriminación, y este problema se refleja en la respuesta de los funcionarios judiciales ante actos de violencia contra las mujeres.

9. Del mismo modo, dentro del presente análisis es importante destacar que en diecinueve países del hemisferio, se han realizado una serie de reformas a los sistemas de administración de la justicia y, por lo tanto, los aspectos de género discutidos y analizados en este informe se han desarrollado en este contexto y escenario de cambio. Desde los años noventa, una gran parte de los países hispanoparlantes de las Américas han impulsado procesos destinados a reformar sus sistemas de justicia penal, con el objeto de transformarlos de sistemas inquisitivos y escritos en sistemas acusatorios y orales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (en adelante el "CEJA"), que realiza un estrecho seguimiento de estas reformas, ha descrito los cambios principales en la siguiente forma:

la sustitución de sistemas de corte inquisitivo por sistemas acusatorios encargando la persecución penal al ministerio público, introduciéndose principios de oralidad y publicidad de las audiencias y juicios, creando nuevas instituciones o fortaleciendo algunas de ellas, dando mayor importancia a las partes involucradas en el proceso, y en algunos casos creando mecanismos alternativos en la solución de los conflictos<sup>8</sup>.

10. En dicho marco, cabe precisar que la definición de "violencia contra las mujeres" que se usa como marco de referencia en el presente informe es la incluida en la Convención de Belém do Pará:

cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> CIDH, *Informe Anual 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de febrero de 2006, capítulo I.

<sup>8</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon y Lidia Casas, noviembre 2004, pág. 3.

<sup>9</sup> Convención de Belém do Pará, artículos 1 y 2.



incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar (...)

11. Sobre el concepto de violencia, entre los principios más importantes que consagra esta Convención y que serán aplicados al análisis del presente informe se encuentran los siguientes:

- Reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es un reflejo de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados<sup>10</sup>;
- Establece que la violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, obstaculizando el ejercicio de otros derechos fundamentales de naturaleza civil y política, así como económicos, sociales y culturales<sup>11</sup>;
- Dispone que los Estados partes deben actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres que ocurre tanto en espacios públicos como privados, que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, perpetrada por individuos o agentes estatales<sup>12</sup>;
- Provee que los Estados deben tomar especial cuenta de la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueden sufrir la mujeres en razón, entre otras, de su raza o condición étnica; por ser migrantes, refugiadas, desplazadas, embarazadas, discapacitadas, menores de edad o ancianas; por enfrentar una situación económica desfavorable; por estar afectadas por

---

<sup>10</sup> Véase preámbulo, artículos 4 y 6. La Comisión se ha manifestado sobre las consecuencias graves que puede tener la discriminación contra las mujeres y nociones estereotipadas de su rol en la sociedad, incluyendo la violencia contra las mujeres. Véase CIDH, Informe de Fondo, N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)*, 19 de enero de 2001, párr. 44.

<sup>11</sup> Véase Convención de Belém do Pará, preámbulo, artículos 4 y 5.

<sup>12</sup> Véase Convención de Belém do Pará, artículos 2 y 7.

situaciones de conflictos armados o estar privadas de su libertad<sup>13</sup>.

12. En otras palabras, el sistema interamericano reconoce que la violencia contra las mujeres y su raíz, la discriminación, es un problema grave de derechos humanos con repercusiones negativas para las mujeres y la comunidad que las rodea, y constituye un impedimento al reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos, incluyendo el que se le respete su vida y su integridad física, psíquica y moral.

13. Los principios consagrados en la definición de "violencia contra las mujeres" de la Convención de Belém do Pará, se ven reforzados por la definición de violencia incluida en la Recomendación 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que vigila el cumplimiento de la CEDAW, que fue diseñada con el objetivo de promover la igualdad *de jure* y *de facto* entre el hombre y la mujer en el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales<sup>14</sup>. El Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha establecido que la definición de la discriminación comprendida en la Convención comprende la violencia contra las mujeres en todas sus formas, incluyendo<sup>15</sup>:

(...) Actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente la violencia.

14. Aplicando dicho marco de análisis, el presente informe concluye que a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, existe una gran brecha entre la gravedad y la prevalencia del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida. La CIDH ha podido constatar que en muchos países de la región existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres. La mayoría de estos casos no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de la justicia en el hemisferio.

15. Al respecto, la CIDH ha recibido de los Estados, organismos internacionales y regionales y entidades de la sociedad civil, una serie de estadísticas que reflejan el bajo número de investigaciones iniciadas y de sentencias condenatorias en casos de violencia contra las mujeres. Entre las

---

<sup>13</sup> Véase Convención de Belém do Pará, artículo 9.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/II/WP.1/Rev.1 (2004), sección II.

<sup>15</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/II/Rev.1 (1994), pág. 84, párr. 11.

cifras estatales, en su respuesta al cuestionario, el Estado de Chile indicó que en el año 2004, de un total de 236.417 casos recibidos sobre violencia intrafamiliar, sólo se formalizó la investigación de un total de 14.149 (5,9%)<sup>16</sup>. El 92% de los casos fue archivado después de la primera audiencia y desde la entrada en vigencia de la Ley 19.325 sobre violencia intrafamiliar en 1994, las denuncias por violencia intrafamiliar han crecido anualmente entre un 8-10%<sup>17</sup>. En Venezuela, en la respuesta al cuestionario, el Estado indicó que la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no llega a la etapa de sentencia<sup>18</sup>. El Estado de la República Dominicana informó que en el año 2003, de 2.345 denuncias de violencia intrafamiliar registradas, se dictaron 1.036 sentencias definitivas y sólo 246 de éstas fueron condenatorias por violación a la ley 24-97 sobre violencia intrafamiliar<sup>19</sup>. En el 2004 se presentaron 1.056 denuncias, se dictaron 502 sentencias definitivas y de éstas sólo 188 fueron condenatorias<sup>20</sup>.

16. En Bolivia, una investigación realizada por la administración de la justicia revela que del 100% de los expedientes de casos revisados que abordan materias relacionadas con los derechos de las mujeres, el 71,2% fue rechazado por los fiscales por falta de prueba y de estos el 41% corresponde a delitos sexuales<sup>21</sup>. Igualmente, se identifica discriminación basada en el género en las actuaciones de los funcionarios judiciales en torno a casos de materia civil y penal, la cual se confirma en resoluciones judiciales, los argumentos esgrimidos por los demandantes y demandados, por los testigos, por el Ministerio Público y la policía<sup>22</sup>. La investigación asimismo revela que las mujeres son las que más judicializan la reparación de sus derechos<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> En su respuesta el Estado chileno cita cifras del Boletín Estadístico del Ministerio Público correspondiente al Primer Semestre del 2004. Respuesta del Estado de Chile al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 18 de noviembre de 2005, pág. 26.

<sup>17</sup> Respuesta del Estado de Chile al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 18 de noviembre de 2005, pág. 27.

<sup>18</sup> Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 26 de octubre de 2005.

<sup>19</sup> Respuesta del Estado de la República Dominicana al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de octubre de 2005.

<sup>20</sup> Respuesta del Estado de la República Dominicana al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de octubre de 2005.

<sup>21</sup> Véase Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dr. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>22</sup> Véase Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dr. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>23</sup> Véase Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dr. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

17. Las investigaciones llevadas a cabo por organizaciones internacionales y la sociedad civil también dan cuenta de la falta de investigación y sanción de la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres. En el Ecuador, un estudio del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (en adelante "CEPAM"), reveló que el porcentaje de procesos iniciados en la esfera penal es muy bajo en relación con la totalidad de las denuncias. Por ejemplo, en 16 cortes de la ciudad de Guayaquil, en un año hubo 802 denuncias y sólo se iniciaron 104 casos, lo que representa un porcentaje del 12,96%<sup>24</sup>. En Nicaragua, una investigación efectuó un análisis jurídico de 1.077 sentencias relacionadas con derechos de las mujeres en materia penal, lo cual revela que más de la mitad son absolutorias y en sólo 8 se aplicaron medidas de protección dentro del marco normativo existente<sup>25</sup>.

18. Por otra parte, las investigaciones llevadas a cabo en Chile, Ecuador y Guatemala concluyen que el porcentaje de casos de delitos sexuales llevados a juicio en estos tres países es notoriamente bajo: en Chile, el promedio de casos que llegaron a juicio en 2002 representó un 3,89% de las denuncias recibidas, en el Ecuador el porcentaje de casos que llegaron a sentencia (y por lo tanto a juicio) en 12 meses fue de 2,75%, y en Guatemala el porcentaje de casos que llegaron a juicio representó un 0,33%<sup>26</sup>.

19. Igualmente, la CIDH ha recibido información mediante audiencias temáticas que apuntan a una deficiente investigación y sanción de actos de violencia contra las mujeres<sup>27</sup>. En dicha información se destacan

<sup>24</sup> CEPAM Guayaquil-CONAMU, *Ruta que siguen niñas/niños, adolescentes y sus familias en situación de violencia sexual. Un sufrimiento que no se escucha...*, Guayaquil-Ecuador, diciembre de 2002, (documento sin publicar).

<sup>25</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Méridas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006 citando investigación de María Auxiliadora Meza, *Análisis Jurídico de Sentencias Relativas a Delitos de Violencia Intrafamiliar y Sexual y Demandas Civiles en Materia de Familia*, Managua, 2005.

<sup>26</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Kenia Herrera y Andrea Diez, *Violencia contra las Mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon y Lidia Casas, noviembre 2004.

<sup>27</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia

Continúa...

omisiones y errores en los procedimientos de investigación, a través de negligencia, parcialidad y falta de elementos suficientes para inculpar a los presuntos culpables. Asimismo se mencionan la revictimización de la víctima, cuando las autoridades muestran mayor interés en su vida privada que en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables. De esta forma, algunas autoridades administrativas y judiciales no responden con la debida seriedad y diligencia para investigar, procesar y sancionar a los responsables.

20. Estos resultados se ven reforzados por las comprobaciones de las recientes visitas *in loco* realizadas por la Relatoría, los cuales han afirmado que en varios países de la región la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres aún permanecen impunes. La visita *in loco* de la Relatoría a Ciudad Juárez, México, reveló que sólo el 20% de los casos de asesinatos de mujeres habían dado lugar a procesamientos y condenas; por lo tanto, la gran mayoría de estos casos continuaban impunes<sup>28</sup>. Durante las visitas de la Relatoría a Guatemala, tanto las autoridades estatales como los representantes de la sociedad civil, expresaron reiteradamente que la administración de la justicia no ha respondido eficazmente a los crímenes de violencia, llegando pocos de ellos a la etapa de debate, lo que ha propiciado la impunidad y aumentado la sensación de inseguridad en las mujeres<sup>29</sup>. En Colombia, durante la visita, una diversidad de fuentes gubernamentales y no-gubernamentales manifestaron su preocupación ante la ineficacia del sistema de justicia para investigar y sancionar en forma eficaz los casos de violencia contra las mujeres que ocurren como producto del conflicto armado, en especial los perpetrados por los actores del conflicto y en zonas bajo su control<sup>30</sup>.

---

...Continuación

Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Feminicidio en América Latina*, 124° Período Ordinario de Sesiones, organizada por La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres (CLADEM), Kuña Aty (Paraguay), DEMUS (Perú), Amnistía Internacional (Perú), Católicas por el Derecho a Decidir (México), Centro de Promoción de la Mujeres Gregoria Apaza (Bolivia), Red Nacional de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación RED ADA (Bolivia), Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH - Guatemala), Sisma Mujeres (Colombia), Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, Washington Office on Latin America (WOLA), 3 de marzo de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Audiencia sobre Situación de las Mujeres y la Administración de Justicia en la Región*, 121° Período Ordinario de Sesiones, organizada por el Centro de Derechos Reproductivos (CRR) y el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL), 21 de octubre de 2004.

<sup>28</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003.

<sup>29</sup> CIDH, Comunicado de Prensa N° 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la Vigencia del Derecho de la Mujer Guatemalteca a Vivir Libre de Violencia y Discriminación*, Washington D.C., 18 de septiembre de 2004.

<sup>30</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. 124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 222.

21. El presente informe se divide en cuatro partes. En la primera se analizan los estándares de derechos humanos aplicables al derecho de las mujeres a acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos para remediar hechos de violencia. En la segunda, el informe ofrece un diagnóstico de los principales obstáculos que las mujeres enfrentan cuando procuran acceder a recursos judiciales revestidos de adecuadas garantías ante hechos violentos, sobre todo deficiencias en la respuesta judicial y el problema de la impunidad. Esta sección expone vacíos e irregularidades en la investigación de actos de violencia contra las mujeres; deficiencias en el juzgamiento y sanción de estos casos; la falta de efectividad de los mecanismos de protección de la violencia contra las mujeres; las barreras enfrentadas por las víctimas cuando intentan acceder a instancias judiciales de protección; problemas estructurales identificados dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres; y la situación particularmente crítica de las mujeres indígenas y afrodescendientes para poder acceder a instancias judiciales de protección. Igualmente, se analizan una serie de obstáculos relacionados con el contenido y la implementación de la legislación existente en materia civil y penal que impiden la efectiva sanción de actos de violencia contra las mujeres.

22. Frente a estos obstáculos, en la tercera parte del informe se describen una serie de esfuerzos emprendidos por los Estados para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres en las políticas públicas y en el sector de la administración de la justicia. Finalmente, el informe concluye en su cuarta parte con una serie de recomendaciones que tienen por objeto motivar a los Estados a actuar con la debida diligencia para mejorar la respuesta judicial ante hechos de violencia contra las mujeres.

**B. Marco jurídico del informe: normas y estándares internacionales aplicables al derecho de las mujeres para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos cuando son víctimas de violencia**

23. El sistema interamericano de derechos humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos, que incluye los derechos de las mujeres en casos de violencia. En las Américas, los principios vinculantes de igualdad y no discriminación representan el eje central del sistema interamericano de derechos humanos y de los instrumentos vinculantes y aplicables al presente análisis, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana") y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante la "Convención de Belém do Pará"). Estos instrumentos afirman el derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz que cuente con las debidas garantías cuando denuncian hechos de violencia, así como la obligación de los Estados de actuar

con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos hechos<sup>31</sup>.

24. La Declaración Americana y la Convención Americana han consagrado una serie de principios básicos y obligaciones relacionados con el derecho de acceder a una adecuada protección judicial. Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados. La protección de estos derechos se ve reforzada por la obligación general de respetar, impuesta por el artículo 1.1 de la Convención Americana. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Corte Interamericana") ha establecido que:

El artículo 25 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un recurso rápido y sencillo para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación por el daño sufrido (...) [E]l artículo 25 "constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática (...)". Dicho artículo guarda relación directa con el artículo 8.1 (...) que consagra el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías (...) para la determinación de sus derechos de cualquier naturaleza<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Igualmente, instrumentos claves como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contienen obligaciones fundamentales de los Estados para facilitar el acceso a la justicia de sus constituyentes. Varios de los principios incorporados en estos instrumentos que son particularmente relevantes para este informe son:

- La protección de los derechos humanos se debe otorgar sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (Declaración Universal, artículo 2)
- Igualdad ante la ley y la protección no-discriminatoria de la ley. (Declaración Universal, artículo 7; Pacto Internacional, artículo 26)
- Derecho a un remedio efectivo por un tribunal nacional competente por violación a derechos fundamentales. (Declaración Universal, artículo 8)
- Derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. (Declaración Universal, artículo 10; Pacto Internacional, artículo 14)
- Derecho a la igualdad de derechos en el matrimonio, durante y en su disolución. (Declaración Universal, artículo 16)

<sup>32</sup> Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 169; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91; Corte I.D.H., *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 90; Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 93.

25. El acceso a una tutela judicial efectiva debe ser otorgado de manera no discriminatoria bajo la Convención Americana, en concordancia con el artículo 1.1. En este sentido, el artículo 24 de la Convención Americana establece el derecho a la igualdad ante la ley.

### 1. Obligación de debida diligencia

26. Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia requieren la implementación de dichas garantías. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de estos derechos aún no está garantizado *de jure* y *de facto* por los Estados en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana, tienen el compromiso de adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Por lo tanto, el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas<sup>33</sup>. La Corte Interamericana ha afirmado que:

[l]a inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una trasgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla<sup>34</sup>.

27. En dicho marco, los Estados tienen el deber de actuar con la debida diligencia frente a las violaciones de los derechos humanos. Este deber comporta cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de los derechos humanos y evitar la impunidad<sup>35</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana ha manifestado que:

---

<sup>33</sup> Al respecto, la Corte Interamericana ha razonado que: "En relación con este caso, el Tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente con que en los procesos de amparo se emitieran decisiones definitivas, en las cuales se ordenó la protección a los derechos de los demandantes. Además, es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Como ha quedado establecido, uno de los efectos de la cosa juzgada es su obligatoriedad. La ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho". Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 220.

<sup>34</sup> Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 235 citando Corte I.D.H., *Caso Cesti Hurtado*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, párr. 121; Corte I.D.H. *Caso Castillo Petrucci y otros*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 185; Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

<sup>35</sup> Véase Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Una serie de convenciones interamericanas también establecen expresamente la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para proteger los derechos humanos como, por ejemplo,

Continúa...



Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos<sup>36</sup>.

28. La impunidad ante las violaciones de los derechos humanos existe cuando hay "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana" y "(...) el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares"<sup>37</sup>. Para prevenir la impunidad, el Estado tiene la obligación, en virtud del artículo 1 de la Convención Americana, de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención.<sup>38</sup>

29. El sistema interamericano de derechos humanos ha afirmado que la responsabilidad de los Estados de actuar con la debida diligencia frente a actos violentos se extiende a las acciones de actores no estatales, terceros y particulares. Al respecto, la Corte Interamericana ha enfatizado que:

---

...Continuación  
el artículo 6 de la Convención Interamericana Contra la Tortura y el artículo 7 inciso b de la Convención de Belém do Pará.

<sup>36</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166.

<sup>37</sup> Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones* (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 176 citando Corte I.D.H., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173.

<sup>38</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 43, citando Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 176 y Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175.

[d]icha responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado. [Las obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección, a cargo de los Estados Partes en la Convención,] proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales. La atribución de responsabilidad al Estado por actos de particulares puede darse en casos en que el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes cuando se encuentren en posición de garantes, esas obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención<sup>39</sup>.

30. Complementando dicho parámetro de imputación de responsabilidad, la Corte ha señalado recientemente en su sentencia sobre el caso de la *Masacre de Pueblo Bello* que:

[u]n Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía<sup>40</sup>.

31. Para establecer dicha imputabilidad internacional de actos de terceros como violaciones atribuibles al Estado, la Corte se ha basado en la doctrina de la Corte Europea. Dicha doctrina sugiere que puede aplicarse la responsabilidad estatal de violaciones cometidas por terceros cuando se demuestra que el Estado tenía conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y no adoptó medidas razonables para evitarlo. La Corte Interamericana ha citado la jurisprudencia europea, la cual establece que:

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por

---

<sup>39</sup> Corte I.D.H., *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111.

<sup>40</sup> Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123.

consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo (ver la sentencia de Osman [...], pág. 3159, párr. 116). (Traducción de la Secretaría)<sup>41</sup>.

32. La Convención de Belém do Pará afirma que la obligación de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. Esta Convención refleja una preocupación uniforme en todo el hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, su relación con la discriminación históricamente sufrida, y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla. Algunos ejemplos de la discriminación padecida por las mujeres en las Américas, tanto en tiempos de paz como de conflicto, y en la presencia de avances legislativos y de políticas públicas, han sido una desigual participación en asuntos civiles y políticos; un acceso limitado a los beneficios del desarrollo económico y social de sus sociedades; un tratamiento desigual dentro de la familia; y el ser víctimas y estar expuestas a diferentes formas de violencia psicológica, física y sexual<sup>42</sup>. La CIDH ha manifestado en el pasado que a pesar de que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población del hemisferio, todavía este factor no se refleja en los niveles de toma de decisiones en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales<sup>43</sup>. El acceso limitado de las mujeres, especialmente cuando han sido víctimas de violencia y discriminación, es el resultado de este patrón de discriminación y tratamiento inferior.

33. La Convención de Belém do Pará reconoce el vínculo crítico que existe entre el acceso de las mujeres a una adecuada protección judicial al denunciar hechos de violencia, y la eliminación del problema de la violencia y la discriminación que la perpetúa. El artículo 7 de la Convención de Belém do Pará establece las obligaciones inmediatas del Estado en casos de violencia

---

<sup>41</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, *Kiliç v. Turkey*, sentencia del 28 de marzo de 2000, Aplicación No. 22492/93, párrs. 62 - 63; *Osman v. the United Kingdom*, sentencia del 28 de octubre de 1998, *Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII*, párrs. 115 - 116; Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 124.

<sup>42</sup> Véase CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003; CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

<sup>43</sup> CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998.

contra las mujeres, que incluyen procedimientos, mecanismos judiciales y legislación para evitar la impunidad:

- En la esfera de la administración de la justicia, establece explícitamente que los Estados deben "establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos" y "establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (...)"
- En cuanto al marco normativo, dispone que los Estados deben incluir en su legislación interna "normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso", así como adoptar "las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer".
- Igualmente, el Estado se encuentra obligado a adoptar medidas de protección judicial "para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad".

34. La Convención de Belém do Pará también establece que los Estados se comprometen a adoptar progresivamente un conjunto de medidas pertinentes que garanticen el derecho de las mujeres a un acceso adecuado, efectivo y oportuno a la justicia en casos de violencia, que incluyen<sup>44</sup>:

- El desarrollo de programas de capacitación para el "personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer".
- La implementación de acciones educativas orientadas al público en general "sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda" y la adopción de acciones públicas para "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para

---

<sup>44</sup> Véase Convención de Belém do Pará, artículo 8.

contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer".

- El ofrecimiento de servicios de apoyo para las víctimas de violencia "especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados"; y
- Asegurar "la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios (...)".

35. La CIDH examinó los principios consagrados en la Convención de Belém do Pará en su informe de fondo sobre el caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>45</sup>, presentado por una víctima de violencia doméstica en Brasil al convertirse trágicamente en parapléjica como consecuencia del abuso físico y los atentados de homicidio perpetrados por su esposo, a pesar de haber presentado varias denuncias ante el Estado. En la resolución de este caso, la Comisión aplicó por primera vez la Convención de Belém do Pará y decidió que el Estado había menoscabado su obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, al no condenar y sancionar al victimario durante 15 años<sup>46</sup>.

36. En dicho caso, al encontrar violaciones de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, así como del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, la CIDH estableció entre los principios más importantes, que la obligación de los Estados frente a casos de violencia contra las mujeres, incluye los deberes de procesar y condenar a los responsables, así como el deber de "prevenir estas prácticas degradantes"<sup>47</sup>. En la presencia de "procesos claros y determinantes elementos de prueba" para completar un juzgamiento, no deben existir retardos injustificados en la toma de decisiones y se debe completar

---

<sup>45</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

<sup>46</sup> La CIDH encontró que el Estado había violado los derechos de la víctima a garantías y protecciones judiciales efectivas garantizados bajo los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar estos derechos bajo el artículo 1(1), y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 60.

<sup>47</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

rápida y efectivamente el proceso penal" <sup>48</sup>. La CIDH estableció que la ineffectividad judicial antes casos de violencia contra mujeres crea un ambiente de impunidad que facilita la violencia "al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos"<sup>49</sup>.

37. En el contexto de este informe, la Comisión emitió una serie de recomendaciones concretas orientadas a la reparación del daño sufrido por la víctima y la eliminación de la tolerancia estatal frente a la violencia. Entre los principios incorporados en las recomendaciones se encuentran: la necesidad de adoptar medidas de capacitación y sensibilización destinadas a funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia contra las mujeres y programas educativos para la población en general; la necesidad de simplificar los procedimientos judiciales penales para poder reducir los tiempos procesales sin afectar los derechos y garantías de debido proceso; e incrementar el número de instancias en las que las víctimas de violencia pueden interponer denuncias <sup>50</sup>.

38. Igualmente, la CIDH ha establecido que en relación a casos de violencia contra las mujeres, el derecho a un recurso judicial efectivo contenido en el artículo 25 de la Convención Americana, interpretado junto con las obligaciones contenidas en los artículos 1.1 y 8.1, debe entenderse como "el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado --sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado-- de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada"<sup>51</sup>. La CIDH ha identificado la investigación como una etapa crucial en casos de violencia contra las mujeres, y ha afirmado que "no se puede sobrestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables"<sup>52</sup>.

39. Las obligaciones comprendidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará pertinentes a los procesos de investigación, juzgamiento y reparación de violaciones a los derechos humanos, pueden analizarse a la luz de la jurisprudencia del sistema interamericano destinada a proteger los derechos humanos de todas las

---

<sup>48</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrs. 38-39, 44.

<sup>49</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

<sup>50</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 61.

<sup>51</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22.

<sup>52</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 137.

personas bajo la jurisdicción de un Estado. En concordancia, cuando la Corte Interamericana y la CIDH evalúan la efectividad de procesos judiciales internos para remediar violaciones a los derechos humanos, su examen considera los procesos en su totalidad, incluyendo decisiones tomadas a diferentes niveles, para determinar si todos los procedimientos y la manera en que la evidencia fue producida fueron justos<sup>53</sup>.

40. La jurisprudencia del sistema interamericano ha reiterado que la ausencia de una investigación y sanción constituye un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y de sus familiares, y respecto de la sociedad para conocer lo ocurrido<sup>54</sup>. El precedente interamericano ha destacado la importancia de realizar una investigación inmediata, exhaustiva, seria e imparcial ante violaciones de derechos humanos. La Corte ha establecido que la investigación se debe efectuar:

[c]on seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad<sup>55</sup>.

41. La CIDH ha establecido que la investigación debe llevarse a cabo de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial<sup>56</sup> y debe estar orientada a explorar todas las líneas investigativas posibles que permitan la identificación de los autores del delito, para su posterior juzgamiento y sanción. El Estado puede ser responsable por no “ordenar, practicar o valorar pruebas” que pueden ser fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos<sup>57</sup>.

42. El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales,

<sup>53</sup> Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 220.

<sup>54</sup> Corte I.D.H., *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134; véase también CIDH, Resolución 1/03 *sobre Juzgamiento de Crímenes Internacionales*, 24 de octubre de 2003, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, 29 de diciembre de 2002, Anexo I; Corte I.D.H. *Caso Trujillo Oroza, Reparaciones*, (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párrs. 99-101 y 109; y Corte I.D.H., *Caso Bamaca Velásquez. Reparaciones*, (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párrs. 74-77.

<sup>55</sup> Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 188; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 226.

<sup>56</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 55/97, *Juan Carlos Abella y Otros* (Argentina), 18 de noviembre de 1997, párr. 412.

<sup>57</sup> Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 230.

impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido, la obligación del artículo 7 inciso B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios.

43. Dado el relevante interés público de la información estadística vinculada al problema de la violencia contra las mujeres, los Estados deben contar con mecanismos legales y administrativos apropiados para garantizar un amplio acceso a esa información, estableciendo vías de difusión de la misma y promoviendo el debate y el escrutinio público de las políticas que se implementen en este ámbito.

44. Asimismo, las expertas y los expertos internacionales han identificado una serie de principios que pueden guiar y ser incorporados en cualquier sistema de recopilación de información diseñado a nivel nacional en las Américas para reunir estadísticas sobre incidentes de violencia contra las mujeres<sup>58</sup>. Los organismos estatales encargados de recopilar estadísticas a nivel nacional y los ministerios como los de Justicia y Salud, desempeñan un papel clave en la identificación de estándares y metodologías sobre la forma de recopilar información, y de asegurar que ésta se obtenga de manera consistente y con la debida frecuencia y que se difunda efectiva y prontamente. Las actividades de recopilar información por parte de los Estados deben llevarse a cabo en colaboración y consulta con diversos sectores que cuentan con información clave, incluidas las víctimas, sus comunidades, centros y entidades estatales que se encargan del tema, el sector académico, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Es imprescindible institucionalizar la colaboración entre los productores de estadísticas y los usuarios.

45. Existen una serie de organizaciones internacionales y regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante "CEPAL") y otros organismos de las Naciones Unidas que han formulado una serie de indicadores sobre violencia y discriminación contra las mujeres y han preparado valiosos estudios sobre estos fenómenos, que constituyen herramientas útiles para los Estados en esta esfera. Los esfuerzos deben ser transparentes y la seguridad y la privacidad de las víctimas debe constituir una

---

<sup>58</sup> División del Avance de la Mujeres, Naciones Unidas, Comisión Económica de Europa y la Organización Mundial de la Salud, Reunión de Expertos, *Violencia Contra la Mujer: Una Revisión de las Estadísticas, Desafíos y Vacíos en la Recolección de Estadísticas, Metodología y Estrategias para Superarlos*, 11-14 de abril de 2005, Ginebra, Suiza, Reunión Preparatoria al Estudio en Profundidad sobre Violencia Contra la Mujer del Secretario General de las Naciones Unidas que se publicó recientemente. El estudio se encuentra disponible en Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.



prioridad. La información recabada debe ser accesible a las víctimas, a la sociedad civil y al público en general, en un formato sensible a una diversidad de audiencias.

## 2. Debida diligencia y acceso a la protección judicial

46. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH han afirmado reiteradamente que la investigación de casos de violaciones de los derechos humanos, que incluye los casos de violencia contra las mujeres, deben llevarse a cabo por autoridades competentes e imparciales. Cuando tales investigaciones no son llevadas a cabo por autoridades apropiadas y sensibilizadas en materia de género o estas autoridades no colaboran entre sí, se registran retrasos y vacíos clave en las investigaciones, que afectan negativamente el futuro procesal del caso<sup>59</sup>.

47. En cuanto a las evidencias que deben examinarse en casos de violencia, los principios internacionales afirman que como mínimo se deben recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales y las declaraciones de los testigos. Ello ha sido afirmado por la CIDH en casos de muertes sospechosas.<sup>60</sup> Asimismo, las personas a cargo de la investigación deben tener acceso a la escena del crimen<sup>61</sup>. En el caso de homicidios, se deben efectuar las autopsias adecuadas y se deben preservar evidencias específicas en caso de sospecha de violencia sexual<sup>62</sup>.

48. También son revelantes para el análisis de este informe las obligaciones contraídas por los Estados en el ámbito internacional, que detallan las obligaciones frente a las víctimas de violencia contra las mujeres en materia judicial. Por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer consagra en su artículo 4 que los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar todo acto de violencia contra las mujeres que sea perpetrado tanto por el Estado como por particulares. Asimismo establece que deben incorporarse en la legislación nacional "sanciones penales, civiles, laborales y administrativas" para sancionar

---

<sup>59</sup> Corte I.D.H., *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117; CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 2 de abril de 2001, párr. 81.

<sup>60</sup> CIDH, Informe, N° 10/95, *Manuel Stalin Bolaños* (Ecuador), 12 de septiembre de 1995, párrs. 32 - 34; Informe, N° 55/97, *Juan Carlos Abella y otros* (Argentina), 18 de noviembre de 1997, párrs. 413 a 424; Informe, N° 48/97, *Ejido Morelia* (México), 13 de abril de 1996, párrs. 109 - 112.

<sup>61</sup> Naciones Unidas, *Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias*, recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989, párr. 15.

<sup>62</sup> Se debe preservar líquido oral, vaginal y rectal, y bello externo y púbcico de la víctima. Véase Naciones Unidas, *Manual de las Naciones Unidas para la Efectiva Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias*, U.N. Doc. E/ST/CSDHA/1.12 (1991), párrs. 29-30.

y reparar los actos infligidos<sup>63</sup>. Igualmente, la Plataforma de Acción de Beijing<sup>64</sup>, adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, estipula en su párrafo 124 (d) que los Estados deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a recursos efectivos y justos, que incluyan compensación e indemnización. Por su parte, la Relatoría de las Naciones Unidas ha descrito recientemente los parámetros de la obligación de debida diligencia como sigue:

[h]ay determinados principios básicos subyacentes en el concepto de la debida diligencia. El Estado no puede delegar su obligación de proceder con la debida diligencia, ni siquiera en situaciones en que algunas funciones son asumidas por otro Estado o por un agente no estatal. El Estado territorial, o el Estado que ejerza jurisdicción o control efectivo en el territorio, es en último término responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la debida diligencia. Este tema está relacionado con el concepto de que la debida diligencia puede implicar obligaciones extraterritoriales para los Estados que ejercen jurisdicción y control efectivo en otros territorios<sup>65</sup>.

49. De estos instrumentos, la CEDAW es particularmente importante, ya que fue diseñada con el objeto de promover la igualdad *de jure* y *de facto* entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales<sup>66</sup>. La CEDAW define la discriminación contra las mujeres de manera amplia en su artículo 1:

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

50. Esta definición comprende toda diferencia de tratamiento basada en el sexo que intencionalmente o en la práctica coloque a las mujeres en una situación de desventaja, e impida el pleno reconocimiento de sus derechos humanos en las esferas públicas y privadas. Como se ha mencionado anteriormente, el Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha

---

<sup>63</sup> Naciones Unidas, *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolución de la Asamblea General, Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, arts. 4 (c) y (d).

<sup>64</sup> Naciones Unidas, *Declaración de Beijing y Plataforma de Acción*, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

<sup>65</sup> Informe de la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias; *La Norma de la Debida Diligencia como Instrumento para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, Comisión de Derechos Humanos, 62º Período de Sesiones, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 34.

<sup>66</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/II/WP.1/Rev.1 (2004), sección II.

establecido que la definición de la discriminación comprendida en la Convención incluye la violencia contra las mujeres<sup>67</sup>.

51. Recientemente, la Corte Europea de Derechos Humanos estableció el principio de que los Estados deben considerar el conjunto de evidencias y el contexto en el que ocurre una violación sexual, no sólo evidencias directas de la existencia de resistencia física por parte de la víctima, para efectivamente investigar y sancionar casos de violencia sexual<sup>68</sup>. En el caso de *MC. v. Bulgaria*, la Corte estableció la responsabilidad internacional del Estado de Bulgaria al haber cerrado una investigación criminal pertinente a un caso de violencia sexual contra una menor de edad, de 14 años, al no encontrar evidencias del uso de la fuerza o resistencia física durante la agresión<sup>69</sup>. La Corte razonó que las autoridades fallaron en considerar todas las circunstancias que pudieron haber inhibido la resistencia física por parte de la víctima en este caso, considerando la particular vulnerabilidad de una menor de edad en casos de violación y el ambiente de coerción creado por el agresor. La Corte expresó que:

Aunque en la práctica puede ser difícil probar la falta de consentimiento en la ausencia de prueba “directa” de una violación, como trazos de violencia o testigos directos, las autoridades deben explorar todos los hechos y decidir en base a una evaluación de todas las circunstancias relacionadas. La investigación y sus conclusiones deben centrarse en el aspecto de la falta de consentimiento [traducción de la Secretaría]<sup>70</sup>.

52. Al respecto, los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que la recopilación de evidencias físicas en los casos debe ser efectuada por especialistas capacitados en el tipo de violencia que se está investigando, y preferiblemente deben ser del mismo sexo de la víctima. En todo momento, la cultura de la víctima y el contexto en el que se produjo la violencia deben tomarse en consideración y de ser necesario un intérprete, éste debe hacerse disponible y no ser un funcionario público<sup>71</sup>.

53. En torno a las actuaciones de los funcionarios judiciales, se ha destacado internacionalmente la importancia de un poder judicial que emita decisiones de manera imparcial e independiente de interferencias de cualquier

<sup>67</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), pág. 84, párr. 11.

<sup>68</sup> *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004.

<sup>69</sup> *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004, párrs. 178-184.

<sup>70</sup> *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004, párr. 181.

<sup>71</sup> Naciones Unidas, *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos penales crueles, inhumanos o degradantes*, Asamblea General, Resolución 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de febrero de 2001, párr. 6(a); *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8, 9 de agosto de 1999, párrs. 153, 218, 261, 273.

naturaleza, tanto directas como indirectas<sup>72</sup>. Sobre el comportamiento de los fiscales, se estipula que deben evadir cualquier tipo de discriminación en su trabajo en base a consideraciones políticas, sociales, religiosas, raciales, culturales y sexuales<sup>73</sup>. Igualmente, se afirma el deber de los gobiernos de poner a disposición de todas las personas a lo largo del territorio nacional y sujetos bajo su jurisdicción, sin distinción alguna, abogados y servicios legales destinados a personas en situación de desventaja económica y social<sup>74</sup>. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben ejercer sus deberes sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, respetando así los derechos humanos de todas las personas<sup>75</sup>. Igualmente se ha afirmado el deber de la policía de tener como consideración prioritaria la seguridad de la víctima y sus familiares en las decisiones relacionadas con el arresto y detención del agresor<sup>76</sup>. Por su parte, el Estado debe determinar responsabilidades y sancionar, cuando la policía no actúa en concordancia con el marco normativo<sup>77</sup>.

54. Igualmente, los instrumentos internacionales destacan una serie de principios que deben guiar las actuaciones de la administración de la justicia en el tratamiento de las víctimas de violencia contra las mujeres. Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional establecen que deben tomarse en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de violencia sexual para facilitar su participación y testimonio en el proceso penal, y deben tener un acceso completo a la información sobre el proceso<sup>78</sup>. Por otra parte, una serie de instrumentos internacionales de protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, destacan la importancia de proteger la salud mental y física de las víctimas durante la duración del proceso penal, incluyendo la etapa de investigación, un principio que puede ser aplicado por la

<sup>72</sup> Naciones Unidas, *Principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, UN Doc. A/CONF.121/22/Rev.1 (1985), párr. 59, párr. 2.

<sup>73</sup> Naciones Unidas, *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 (1990), pág. 189, párr. 11.

<sup>74</sup> Naciones Unidas, *Principios básicos sobre la Función de los Abogados*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), párr. 118.

<sup>75</sup> Naciones Unidas, *Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, A.G. res. 34/169, anexo, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) p. 186, UN Doc. A/34/46 (1979), párr. 186.

<sup>76</sup> Naciones Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, anexo, sección II.

<sup>77</sup> Naciones Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujeres*, Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, anexo, sección II.

<sup>78</sup> Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 16(d).

CIDH a casos de violencia contra las mujeres para evitar la revictimización de la agraviada<sup>79</sup>. En general, durante el proceso penal, deben adoptarse medidas de protección para proteger la seguridad, la privacidad y la intimidad de las víctimas<sup>80</sup>. Igualmente debe proporcionarse a las víctimas información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos dentro del proceso penal, en todas las fases de éste<sup>81</sup>.

55. En cuanto al tipo de pruebas que son admisibles en casos de violencia sexual, las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se han pronunciado sobre la importancia de no inferir consentimiento por parte de la víctima en casos de violencia sexual, por el ambiente de coerción que puede crear el agresor y una diversidad de factores que pueden inhibir a una víctima de resistir físicamente a su agresor<sup>82</sup>. Igualmente, se ha señalado que son inadmisibles las evidencias de la conducta sexual previa de la víctima<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Véase *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8, 9 de agosto de 1999; *Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Asamblea General, Resolución 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de febrero de 2001; Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, A.G. res. 40/34, anexo, 40 U.N. GAOR Supp. (No. 53) p. 214, UN Doc. A/40/53 (1985), art. 6.

<sup>80</sup> Naciones Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, párr. 9.

<sup>81</sup> Naciones Unidas, *Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998, párr. 10; Naciones Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Graves de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005), sección VI, párr. 5.

<sup>82</sup> Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 70. Las Reglas establecen que:

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

- a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;
- b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;
- c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;
- d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.

<sup>83</sup> Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 71.

56. La obligación de los Estados fijada por el artículo 7 inciso D de la Convención de Belém do Pará, de adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de las mujeres en cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad, debe ser interpretada como un aspecto particular de la obligación de garantizar el acceso a mecanismos idóneos y efectivos de protección judicial conforme lo dispone el artículo 25 de la Convención Americana. En tal sentido, una dimensión particular del derecho a la protección judicial, consiste en el derecho a acceder a una tutela cautelar efectiva. El artículo 8 inciso D de la Convención de Belém do Pará indica algunos componentes del tipo de recursos cautelares que los Estados tienen el deber de proporcionar en casos de violencia contra las mujeres, tales como servicios especializados apropiados para la atención, refugios, servicios de orientación para toda la familia, servicios de custodia y cuidado de los menores afectados. Ello, además de recursos judiciales de índole cautelar para conminar al agresor a cesar en sus acciones y proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas.

57. En su *Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, la CIDH estableció algunos principios generales que deben regir las acciones de tutela cautelar en los Estados<sup>84</sup>. La Comisión manifestó entonces:

1. Así, el derecho a la protección judicial crea en los Estados la obligación de establecer y garantizar recursos judiciales idóneos y efectivos para la protección cautelar de los derechos, entre ellos, la vida y la integridad física en el ámbito local. Varias legislaciones nacionales han adoptado estos recursos a través de figuras tales como *habeas corpus*, amparos, acción de tutela, *writ of injunction*, *mandados de segurança* o medidas de protección de personas, etc.
2. Dada la naturaleza especial de estos recursos, en virtud de la urgencia y la necesidad en la que éstos deben actuar, algunas características básicas son necesarias para que éstos puedan considerarse idóneos en el sentido en que lo han establecido la Comisión y la Corte. Entre estas características se encuentran, por ejemplo, que los recursos sean sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes. Asimismo, es necesario que las personas cuenten con la posibilidad de acceder a las instancias judiciales federales o nacionales cuando se sospecha parcialidad en la actuación de los órganos estatales o locales. Igualmente, es necesaria una amplia legitimación activa de estos recursos, tal que permita que los mismos

---

<sup>84</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, págs. 35-36.

puedan ser promovidos por familiares u órganos públicos como fiscales o defensores públicos, o defensores del pueblo en representación de las personas amenazadas, sin requerir su firma. También es conveniente que tales recursos puedan tramitarse como recursos individuales e igualmente como acciones cautelares colectivas, esto es, para proteger a un grupo determinado o determinable conforme a ciertos parámetros, afectado o bajo situación de riesgo inminente. Además, debe preverse la aplicación de medidas de protección en consulta con los afectados y con cuerpos de seguridad especiales distintos de aquellos de los que se sospecha, entre otras previsiones.

3. En este sentido, por tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos urgentes, la ritualidad de las pruebas no debería ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados. Por ejemplo, mientras que en derecho penal una amenaza contra la vida sólo se configura con la iniciación de la etapa ejecutiva del delito, en materia cautelar la protección del derecho a la vida debería incluir la protección contra todo acto que amenace dicho derecho, no importa la magnitud o el grado de probabilidad de la amenaza con tal de que ella sea cierta.

58. Asimismo se ha afirmado internacionalmente el derecho de las víctimas de violaciones de sus derechos humanos a obtener una reparación "adecuada, efectiva y rápida" ante los actos perpetrados, proporcional al daño sufrido<sup>85</sup>. Esta debe ser integral y debe incluir las garantías de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición<sup>86</sup>.

### 3. Violencia y discriminación

59. El artículo 6 de la Convención de Belém do Pará establece que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: el

---

<sup>85</sup> Naciones Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005); *Principios y Directrices Básicas 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*, A/RES/60/147 (2006).

<sup>86</sup> Naciones Unidas, *Principios de Base y Pautas en el Derecho a un Remedio y la Reparación para las Víctimas de Violaciones Gruesas de la Ley Internacional de los Derechos Humanos y de Violaciones Serias de la Ley Humanitaria Internacional*, G.A. Res. 60/147, U.N. Doc. A/RES/60/147 (2005), párrs. 19-23.

derecho a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. La CIDH ha establecido en sus precedentes que la obligación de garantizar la igualdad y la no discriminación, está íntimamente vinculada con la prevención de la violencia contra las mujeres. Por ello ha procurado examinar el contexto social que determina la violación de los derechos de las víctimas, considerando el caso particular como exponente de prácticas reiteradas o como evidencia de una situación estructural de subordinación y desigualdad que afecta a las mujeres en una sociedad determinada.

60. En sus precedentes *María Eugenia Morales de Sierra*<sup>87</sup> y *María Da Penha Fernandes*<sup>88</sup>, la CIDH hizo mención expresa a la relación de poder históricamente desigual entre los sexos, que determinó y determina que las mujeres tengan un papel inferior al hombre en las sociedades. Asimismo, la Comisión sugirió una revisión de la dicotomía tradicional entre la esfera privada y el espacio público, en función de la cual los asuntos privados, domésticos, particulares o íntimos, están al margen de la intervención estatal. Este esquema ubica a la familia como el ámbito geográfico de lo doméstico, como un espacio de relaciones que exige la no injerencia estatal. En dicha esfera, se predica erróneamente que el Estado debería abstenerse de cualquier intromisión en resguardo de la autonomía personal. Los casos mencionados reconocen la falencia del concepto tradicional sobre el papel del Estado en el ámbito familiar, al reconocer las jerarquías sexuales y la existencia de la opresión de las mujeres que existen de hecho en ese ámbito, en gran medida generadas por la supuesta neutralidad de las normas y de las políticas públicas y la inacción del Estado.

61. Así, en el caso de *María Eugenia Morales de Sierra*<sup>89</sup>, la CIDH encontró violaciones de los artículos 1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana cuando las disposiciones del Código Civil de Guatemala referidas a las relaciones domésticas, asignaban responsabilidades y obligaciones exclusivamente al esposo, en virtud de su papel como proveedor de ingresos y, en el caso de la madre, por su papel como esposa, madre y ama de casa. La Comisión halló que, lejos de asegurar la "igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades" dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges<sup>90</sup>. Al respecto, la Comisión sostuvo que los artículos del código civil cuestionados:

---

<sup>87</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001.

<sup>88</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *María Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

<sup>89</sup> CIDH, Informe N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001.

<sup>90</sup> CIDH, Informe N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44.



[t]ienen un efecto continuo y directo en la víctima en este caso, al contravenir su derecho a igual protección y a estar libre de toda discriminación, al no brindar protección para garantizar que sus derechos y responsabilidades en el matrimonio sean iguales y equilibrados con los de su esposo, y al no defender su derecho al respeto de su dignidad y su vida privada<sup>91</sup>.

62. En este caso, la CIDH expresó su preocupación sobre las consecuencias graves de la discriminación contra las mujeres y las nociones estereotipadas de sus papeles, incluido el potencial de violencia contra las mujeres. Destacó fundamentalmente el grave impacto que las disposiciones cuestionadas tienen dentro del ámbito familiar<sup>92</sup>. Consideró que las disposiciones del Código Civil aplicaban nociones estereotipadas del papel que desempeñan las mujeres y los hombres, que perpetúan la discriminación *de facto* contra las mujeres en la esfera familiar<sup>93</sup>. En consecuencia, sostuvo que la aplicación de "nociones estereotipadas del papel de las mujeres y los hombres" no constituye un criterio apropiado para asegurar la igualdad y el adecuado equilibrio de los derechos y responsabilidades entre los hombres y las mujeres en la esfera familiar.

63. En su decisión, la CIDH reconoció la relación entre las desigualdades de género y la prevalencia de la violencia contra las mujeres ya esgrimida en el artículo 6 de la Convención de Belém do Pará. Para ello, hizo propio lo afirmado por instrumentos del sistema interamericano e internacional de derechos humanos que versan sobre el tema. En aquel precedente, la CIDH consideró especialmente su *Informe sobre la Condición de las Mujeres en las Américas*<sup>94</sup> que, además de determinar la falta de igualdad formal de las mujeres de la región, específicamente señala a la violencia contra las mujeres como un desafío prioritario. Según este informe:

La mujeres aún no alcanzan igualdad jurídica plena en todos los países de la región (...) aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho (...) [V]arios países poseen, en mayor o menor medida, normas discriminatorias y/o restricciones a los derechos civiles de la mujer dentro del matrimonio (...) En numerosos códigos penales valores tales como la honra, el pudor social, la doncella, la castidad, las buenas costumbres, prevalecen sobre valores como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección legal a las víctimas de tales delitos, u obligándolas a probar que pusieron resistencia en el caso del delito de violación, o sometiéndolas a procedimientos interminables que producen una continua victimización

<sup>91</sup> CIDH, Informe N° 4/O1, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 52.

<sup>92</sup> CIDH, Informe N° 4/O1, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párrs. 44 y 48.

<sup>93</sup> CIDH, Informe N° 4/O1, *María Eugenia Morales de Sierra* (Guatemala), 19 de enero de 2001, párr. 44.

<sup>94</sup> CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998.

(...) todavía persisten las mencionadas situaciones de desprotección hacia las mujeres víctimas de violencia, por falta de legislación adecuada, o porque la legislación vigente no se cumple<sup>95</sup>.

64. En su precedente *Maria Eugenia Morales de Sierra*, la CIDH considera como fundamento de su decisión entre otras fuentes de derecho, la Recomendación General No. 19<sup>96</sup> del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la parte en la que afirma que "la falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas"<sup>97</sup>.

65. La CIDH observa en consecuencia que el sistema interamericano, en base a los claros términos de la Convención de Belém do Pará, ha reconocido que la violencia por razones de género es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres"<sup>98</sup>. En este mismo orden de ideas, agrega que las actitudes tradicionales conforme a las cuales la mujer es considerada subordinada del hombre o conformes a las que se considera que tiene funciones estereotipadas, perpetúan prácticas difundidas que comportan violencia o coerción, como la

<sup>95</sup> CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998, conclusiones.

<sup>96</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994).

<sup>97</sup> La CIDH en el caso remite expresamente a los párrafos 23 y 11 de la mencionada Recomendación. A fin de comprender acabadamente el sentido de la cita efectuada por la CIDH, corresponde transcribir los párrafos mencionados *in extenso*. El párrafo 23 de la Recomendación expresa:

La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra las mujeres. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de las mujeres y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.

Por su parte, el párrafo 11 sugiere que:

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

<sup>98</sup> Convención de Belém do Pará, preámbulo.

violencia y el abuso familiares. De esta manera, la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que impide gravemente que las mujeres puedan disfrutar de derechos y libertades en un pie de igualdad con los hombres. Durante el procesamiento del caso y como consecuencia directa del mismo, el Código Civil guatemalteco fue objeto de importantes reformas, entre ellas el derecho de las mujeres guatemaltecas de trabajar sin el permiso explícito de su esposo.

66. Otro caso en que la CIDH establece el vínculo entre la discriminación y la violencia de la que son objeto las mujeres, es el caso anteriormente mencionado de *Maria da Penha Fernandes*<sup>99</sup>. Como parte de su resolución, la CIDH estableció la existencia de un patrón general de tolerancia estatal e ineficacia judicial en casos de violencia doméstica. La Comisión determinó que la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia va más allá que la de procesar y condenar; y también incluye la obligación de "prevenir estas prácticas degradantes"<sup>100</sup>.

67. En ese caso, la CIDH afirmó la relación que existe entre la violencia, la ineficacia de los sistemas judiciales brasileños y su inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales y la discriminación. Para ello, hace referencia a su Informe Especial sobre Brasil de 1997 donde sostuvo que "existía una clara discriminación contra las mujeres agredidas por la ineficacia de los sistemas judiciales brasileños y su inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales"<sup>101</sup>. En este caso, la Comisión agregó además que la tolerancia sistemática por los órganos del Estado no hace sino "perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer"<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

<sup>100</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

<sup>101</sup> En el mismo sentido, más adelante afirma:

Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa inefectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos. CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 47.

<sup>102</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 55. Corresponde mencionar que en virtud del caso *Maria da Penha*, el Estado de Brasil adoptó el pasado 7 de agosto de 2006 la Ley 11.340, llamada la *Ley Maria da Penha*, la cual comprende un conjunto de acciones estatales destinadas a prevenir, investigar, y sancionar la violencia doméstica y familiar contra las mujeres y sus diferentes manifestaciones. Véase el Comunicado de Prensa N° 30/06 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La Relatoría Sobre Derechos de la Mujer de la CIDH Celebra la Adopción en Brasil de una Ley Específica para Prevenir y Erradicar la Violencia Doméstica y Familiar*, 11 de agosto de 2006.

68. La relación entre violencia y discriminación también se ha reflejado en otros informes especiales elaborados por la Relatoría sobre derechos de las mujeres de la CIDH<sup>103</sup>. En particular, corresponde hacer referencia al informe sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, dado que es el que más ahonda en el estudio de la relación entre la violencia contra las mujeres y la discriminación. En dicho informe se considera que la discriminación basada en el género constituye un obstáculo para la sanción y prevención de asesinatos de mujeres. El informe destaca el vínculo entre la subordinación de las mujeres y la violencia:

En este sentido debe subrayarse que, como lo deja en claro la (...) "Convención de Belém do Pará", la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Como lo establecen la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, esa violencia "es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre". La falta de debida diligencia para aclarar y castigar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que los mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación<sup>104</sup>.

69. La CIDH enfatiza que la violencia y la falta de respuesta ante este tipo de casos, obedece a la discriminación que afecta a las mujeres que, como lo sostuvo en el párrafo anteriormente transcrito, se encuentra en una posición de subordinación frente al hombre. El informe expresa:

(...) no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de hacer frente a la discriminación que subyace en los delitos de violencia sexual y doméstica, y que igualmente subyace en la ineficacia en cuanto a la aclaración de los delitos y el procesamiento de los culpables. Para resolver esos casos de homicidio es preciso prestar atención a las causas raigales de la violencia contra las mujeres en todas sus principales manifestaciones<sup>105</sup>.

70. En las decisiones e informes comentados, la CIDH ha recalcado la obligación de los Estados de organizar su estructura gubernamental para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia y discriminación contra las mujeres, utilizando como base instrumentos como la Convención de Belém do Pará, la Convención Americana y la Convención Interamericana para

---

<sup>103</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006; CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003.

<sup>104</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 7.

<sup>105</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 11.

Prevenir y Sancionar la Tortura. En informes de fondo como el de *Maria da Penha Fernandes* y *Maria Eugenia Morales de Sierra*, se han afirmado aspectos cruciales de los derechos de las mujeres, en especial de su derecho a vivir libres de violencia. También se han fijado principios vinculantes que deben regir las obligaciones de los Estados y plasmarse en sus leyes y políticas. Entre ellos se encuentran el deber del Estado de erradicar efectiva y prontamente actos de diferentes formas de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por agentes estatales como no estatales; el deber de proveer recursos judiciales efectivos e imparciales para las víctimas de violencia; y la obligación de implementar acciones destinadas a erradicar la discriminación contra las mujeres así como patrones estereotipados de comportamiento que promuevan un trato desigual en sus sociedades, que han implicado para las mujeres un acceso desigual a los derechos y a los beneficios derivados de los avances políticos, civiles y sociales<sup>106</sup>.

**a. El deber de revisión de normas, prácticas y políticas discriminatorias**

71. El inciso E del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará impone a los Estados, como parte del deber de debida diligencia, la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra las mujeres. Debido a la relación evidente que existe entre discriminación y violencia, este precepto debe interpretarse en el sentido de imponer a los Estados el deber de revisión de normas, prácticas y políticas públicas discriminatorias o cuyo efecto pueda resultar discriminatorio en perjuicio de las mujeres. En la sección II.B de este Informe se examinan normas de estas características.

72. El principio de no discriminación aplicado a los problemas de género puede tener diferentes significados que denotan distinto alcance en su

---

<sup>106</sup> En los casos *Raquel Martín Mejía* y las *Hermanas González Pérez*, aunque la Comisión no se refirió específicamente al Principio de No Discriminación, consideró en el marco de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Convención Americana, que la violación sexual constituye tortura. En el primer caso, la Comisión al analizar la violación imputada, determinó que se aplicaban los tres elementos enunciados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a saber: "un acto [intencional] a través del cual se infligen a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales", 2) "cometido con un fin", y 3) "...por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero". El análisis relativo al primer elemento toma en consideración tanto los sufrimientos físicos como psicológicos causados por la violación. El informe también señala las consecuencias de corto y largo plazo para la víctima, así como la renuencia de muchas víctimas de denunciar ese tipo de violación. Además, la Comisión opinó que se le había negado su derecho a la protección de la honra y la dignidad bajo el artículo 11. Véase CIDH, Informe de Fondo, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996. En el caso de las *Hermanas González Pérez*, citando a la Corte Europea de Derechos Humanos (*Aydın vs. Turquía*, 57/1996/676/866-, 25 de septiembre de 1997, párr. 83.), la Comisión expresó que "la violación de una persona detenida por un agente del Estado debe considerarse como una forma especialmente grave y aberrante de tratamiento cruel, dada la facilidad con la cual el agresor puede explotar la vulnerabilidad y el debilitamiento de la resistencia de su víctima. Además, la violación deja profundas huellas psicológicas en la víctima que no pasan con el tiempo (...)". Véase CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

protección. Una primera formulación de este principio, más restringido en términos de su protección, condena las normas, las prácticas y políticas por las cuales un hombre, por el sólo hecho de ser hombre o por supuestos rasgos o condiciones que serían inherentes al hombre, es elegido para un trabajo o un cargo. Por ejemplo, son discriminatorias aquellas normas que postulan que sólo los hombres podrán estudiar una carrera profesional, ejercer determinado trabajo o ser administradores de los bienes de la sociedad conyugal. En consecuencia, en este sentido, el principio de no discriminación postula que las personas no deben ser tratadas desigualmente en base a su sexo, ya que está comprometido con la equidad de distribuir oportunidades escasas entre un conjunto de candidatos competitivos independientemente de su sexo. Este enfoque presupone un mundo de individuos autónomos que compiten en una carrera o que toman decisiones libres<sup>107</sup>.

73. Asimismo, dicha postura, en el caso de las mujeres, identifica la igualdad sexual con la igualdad de trato, negando que el derecho deba tolerar o reconocer diferencias intrínsecas entre hombres y mujeres. Desconoce que los hombres y mujeres están corriendo distintas carreras y que la competencia empieza en puntos de partida diferentes. Lo que más preocupa a esta posición es que el derecho cumpla con las pretensiones liberales de objetividad y neutralidad. Por ello, las expertas en género que se enrojan en este pensamiento han focalizado sus esfuerzos en reformar las normas para eliminar las barreras jurídicas que obstaculizan que las mujeres sean tratadas igual que los hombres en la esfera pública. Aquí se presupone que el requisito de igualdad de trato es suficiente para compensar las desventajas experimentadas por las mujeres<sup>108</sup>.

74. El concepto restringido del principio de no discriminación, asociado con una concepción liberal clásica, no es suficiente para justificar medidas de acción afirmativas –el hombre que es rechazado como resultado del proceso de selección que favorece a las mujeres puede reclamar haber recibido un trato injusto- ni permite cuestionar adecuadamente aquellos criterios que en principio parecen neutrales –como la meritocracia- pero que en realidad perpetúan discriminaciones pasadas. Su formulación no es utilizada tampoco para cuestionar concepciones sociales arraigadas en la sociedad acerca del determinado papel de las mujeres que las hace responsables en primer grado del cuidado de los niños y del ámbito doméstico y que las excluye de ámbitos públicos tales como el trabajo, la educación y la política.

<sup>107</sup> Sobre la idea de competencia que subyace a la igualdad como igualdad de trato véase María Angeles Barrere Unzueta, y Owen Fiss, *Another Equality, Issues in Legal Scholarship, The Origins and Fate of Antisubordination Theory* (2004): artículo 20. Disponible en internet: <http://www.bepress.com/ils/iss2/art20>.

<sup>108</sup> Para una sucinta descripción de las distintas posiciones sobre la igualdad, véase Hilary Charlesworth, Christine Chinkin y Shelley Wright, *Feminist Approaches to International Law*, en *American Journal of International Law*, 85 A.J.I.L. 613, 1991; Hilary Charlesworth, *¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujeres?*, en *Derechos Humanos de la Mujeres, Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Rebecca Cook (editora) Profamilia, Bogotá, 1997; Isabel Cristina Jaramillo, *La Crítica Feminista al Derecho*, en *Género y Teoría del Derecho*, Editorial Universidad de los Andes, Bogotá, 2000; Cristina Motta, *Observatorio legal de la Mujer. El legado de la Constitución*, Estudios Ocasionales CIJUS, Bogotá, Universidad de los Andes, primera parte, 1998.

75. Una concepción más amplia del principio de no discriminación se vincula con la idea de terminar con la subordinación de las mujeres como grupo. Esta concepción (que en esta luz algunos llaman principio de antisubordinación<sup>109</sup>) condena las prácticas que tienen el efecto de crear o perpetuar en nuestra sociedad una posición subordinada para ciertos grupos desaventajados, como es el caso de las mujeres. En esta concepción la discriminación de las mujeres no sólo debe ser rechazada porque presupone un trato injusto para algunas personas individualmente consideradas, sino porque, además, tiene por función subordinar a las mujeres como grupo para de este modo crear y perpetuar una jerarquía de género. La discriminación es considerada uno de los tantos procesos sociales responsables del orden jerárquico de los sexos que coloca a las mujeres en la base de dicha pirámide.

76. La interpretación amplia del principio de no discriminación promueve el cuestionamiento de arreglos normativos que en la superficie parecen neutrales –por ejemplo la utilización de criterios tales como la meritocracia, la estatura o la antigüedad en el cargo- prácticas sociales –como es la tan sutil y extendida práctica que pone los deberes de cuidado en cabeza de las mujeres- como así también sirve para justificar acciones afirmativas<sup>110</sup>.

77. Cabe tener presente que, de acuerdo con esta lectura, el principio de no discriminación precisa que el significado social y la legalidad de una práctica o norma supuestamente neutral sean consideradas en términos de su impacto respecto del grupo. De ahí la naturaleza eminentemente grupal o colectiva de este principio. Es decir, la discriminación se configura si, por ejemplo, una mujer no es contratada por lo que significa social y laboralmente pertenecer al grupo de mujeres. El trato discriminatorio se manifiesta en forma individual; sin embargo, la fuente del mismo es presumiblemente grupal<sup>111</sup>. El tipo de intervención que se requiere para erradicar la institución social de la jerarquía de género tan arraigada y resistente es de tipo estructural, es decir, dirigida a cambiar espacios e instituciones sociales básicos, como la justicia, la política, la familia y el mercado.

---

<sup>109</sup> Véase María Angeles Barrere Unzueta, *Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: Subordinación versus Discriminación y Acción Positiva versus Igualdad de Oportunidades*, en Revista Vasca de Administración Pública, N° 60, 2001; *Igualdad y discriminación positiva: un esbozo de análisis conceptual, Género y Derechos Humanos*, Zaragoza, 2002 y Owen Fiss.

<sup>110</sup> Esto fue tenido en cuenta por la Recomendación General No. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a medidas especiales de carácter temporal, cuando sostiene que “las calificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de las calificaciones y los méritos, incluyendo principios de equidad democrática y participación electoral”. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/II/WP.1/Rev.1 (2004), sección III, párr. 23.

<sup>111</sup> María Angeles Barrere Unzueta, *Problemas del Derecho Antidiscriminatorio: Subordinación versus Discriminación y Acción Positiva versus Igualdad de Oportunidades*, Revista Vasca de Administración Pública, N° 60, 2001.

78. En el plano normativo, la Recomendación General No. 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece que:

La Convención va más allá del concepto de discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer<sup>112</sup>.

79. A su vez, el principio de no discriminación puede tener múltiples manifestaciones. Una de ellas se refiere a la discriminación producto de un trato desigual basado en una categoría prohibida o sospechosa que excluye, restringe o menoscaba el ejercicio de un derecho. Este tipo de discriminación puede expresarse, por un lado, cuando el factor prohibido es invocado explícitamente como motivo de distinción o exclusión (por ejemplo, cuando se prohíbe a las mujeres ejercer una profesión o administrar bienes sin consentimiento del marido). Otra forma de discriminación legal puede darse por el incumplimiento de la obligación de adoptar medidas positivas fijadas por el derecho nacional o internacional.

80. En relación con el primer supuesto, es decir, la utilización del género como motivo para tratar en forma desigual a las personas, el sistema interamericano de derechos humanos y la jurisprudencia de los tribunales supremos de varios países americanos, han establecido como principio la presunción del carácter discriminatorio de la medida o política restrictiva. Por ello, cuando se utilizan dichos criterios sospechosos para tratar de manera diferenciada a una persona o grupo, debe realizarse un escrutinio aún mayor para determinar su razonabilidad que cuando se está frente a otro tipo de criterios<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004//WP.1/Rev.1 (2004), sección II.

<sup>113</sup> Se ha afirmado que las características que presentan las categorías señaladas como sospechosas consisten en que: (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales. Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-101/05. Aquí se planteó la violación del principio constitucional a la igualdad y a la prohibición de establecer discriminaciones por razones de género por la posibilidad consagrada en el artículo 1134 del Código Civil de condicionar el goce de un usufructo, uso, habitación o pensión periódica, a una mujer para que permanezca en estado de soltería o de viudez. La Corte declaró inexecutable la norma.



81. El alcance de los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 4/84<sup>114</sup>. En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que:

(...) la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, ésta resultará incompatible con toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza<sup>115</sup>.

82. Si bien la Corte indica que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio en los términos de la norma examinada, agregó que la validez de la distinción dependía de que aquélla "partiera de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón; vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana"<sup>116</sup>. Además, en otra opinión la Corte agregó que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido"<sup>117</sup>. La jurisprudencia de la Corte establece en consecuencia que debe mediar un fundado grado de razonabilidad o proporcionalidad en la aplicación de ese criterio de distinción para fundar la restricción al derecho fundamental y que siempre se debe optar por la alternativa que cause menor afectación del derecho.

83. La CIDH por su parte ha sostenido reiteradamente que debe analizarse de manera concienzuda y pormenorizada la restricción fundada en alguna de las categorías del artículo 1.1 de la Convención Americana, que funcionan de tal modo como una suerte de "categorías sospechadas". En este caso, se debe demostrar que dicha restricción está basada en un objetivo estatal imperioso o urgente, que es técnicamente adecuada para lograr ese fin y

---

<sup>114</sup> Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización, 19 de enero de 1984.

<sup>115</sup> Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización, 19 de enero de 1984, párr. 55.

<sup>116</sup> Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización, 19 de enero de 1984, párr. 57. Dicho criterio ha sido reiterado por la Corte en la Opinión Consultiva N° 18. Véase Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 91.

<sup>117</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 5.

que éste no puede ser alcanzado por un medio alternativo menos lesivo. Cuando no se pueda acreditar fehacientemente que la restricción cumpla con todos esos requisitos, la misma será inválida porque se asiente exclusivamente en el prejuicio.

84. En este sentido, en el *Informe sobre Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*<sup>118</sup>, la Comisión indica que, "para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables"<sup>119</sup>. Sin embargo, luego aclara que no toda diferencia en el trato en circunstancias similares es necesariamente discriminatoria. Al respecto indica que una distinción basada en "criterios razonables y objetivos" puede servir un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren la aplicación de medidas especiales (...) Una distinción basada en criterios razonables y objetivos: (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue"<sup>120</sup>.

85. Cuando se utiliza un criterio como el sexo para distinguir, una distinción en el tratamiento entre hombres y mujeres puede estar justificada sólo si el motivo aducido para dicho trato desigual es imperioso o de gran importancia o peso. Así la Comisión sostiene que "se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento"<sup>121</sup>. Luego la CIDH introduce la idea acerca del examen minucioso que debe efectuarse ante distinciones basadas por ejemplo en el sexo de la persona: "Las distinciones previstas en la ley y basadas en criterios relativos a la condición, como, por ejemplo, la raza o el sexo, necesariamente dan lugar a un examen minucioso" donde "se tendrían que esgrimir razones de peso para justificar una distinción basada exclusivamente en el sexo"<sup>122</sup>.

86. Esta misma formulación del estándar de razonabilidad estricto es desarrollada en el caso *María Eugenia Morales de Sierra*, caso extremadamente

<sup>118</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI.

<sup>119</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

<sup>120</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

<sup>121</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

<sup>122</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, capítulo VI, III. B.

relevante para este informe<sup>123</sup>. Aquí la Comisión aplicó la doctrina de no discriminación ante la utilización por parte del legislador del sexo como criterio diferenciador. En este caso la CIDH indicó que el artículo 24 de la Convención Americana ha establecido como regla que ciertas formas de diferencia en el trato, por ejemplo las que se basan en el sexo, resultan fuertemente sospechosas de ilegalidad, y el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para su justificación. Siempre que la distinción obedezca a algunos de los factores o categorías sospechadas, la norma o la política que lo utiliza será observada con un criterio de escrutinio intenso o estricto<sup>124</sup>.

87. La Comisión reiteró esta elaboración doctrinaria en el *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*<sup>125</sup> en el que sostuvo que, "si bien la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos no prohíbe todas las distinciones en el tratamiento del goce de los derechos y libertades protegidas, requiere en el fondo que toda distinción admisible se funde en una justificación objetiva y razonable, que impulse un objetivo legítimo, habiendo tenido en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionados con el fin que se persigue (...) las distinciones basadas en los factores mencionados explícitamente en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, están sujetas a un grado de escrutinio especialmente estricto, en virtud de lo cual los Estados deben aportar un interés particularmente importante y una justificación cabal de la distinción"<sup>126</sup>. Por consiguiente, la CIDH considera que para justificar una restricción basada en el sexo se deben esgrimir razones de peso y que esta carga de la prueba debe recaer sobre el Estado. De esta manera, recepta la doctrina de la "inversión de la carga de la prueba" y la "presunción de invalidez" de la restricción basada en una "categoría sospechada".

88. En este punto la CIDH observa que el deber de revisar las normas, prácticas y políticas públicas que establecen diferencias de trato basadas en el sexo debe ser asumido por las diversas instancias del Estado, el poder judicial, el gobierno y los parlamentos y órganos legislativos, a fin de adecuar el orden jurídico interno y el funcionamiento del Estado al cumplimiento de los tratados de derechos humanos vigentes. Al mismo tiempo, corresponde a los Estados habilitar recursos judiciales idóneos y efectivos para que las y los ciudadanos individualmente, las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, como las oficinas de Defensorías del Pueblo y Procuradores

---

<sup>123</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)*, 19 de enero de 2001, párrs. 31 y 36. En el caso se obligó a Guatemala a reformar su Código Civil que otorgaba al esposo la administración exclusiva de la sociedad conyugal e imponía fuertes limitaciones para el trabajo de la mujer casada fuera del hogar. Más adelante en este trabajo se examina detalladamente este caso.

<sup>124</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 4/01, *María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)*, 19 de enero de 2001, párrs. 31 y 36.

<sup>125</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002.

<sup>126</sup> CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párr. 338.

Generales de Derechos Humanos, y las organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales, puedan demandar ante las instancias políticas y en especial ante la justicia, el control de legalidad de estas normas, prácticas y políticas. Tanto la adopción de normas discriminatorias como el incumplimiento de obligaciones positivas impuestas por una norma son manifestaciones *directas* de discriminación.

89. Otro alcance puede darse de modo *indirecto* y consiste en que se realicen distinciones arbitrarias o desproporcionadas en la aplicación de normas, acciones, prácticas o políticas que a primera vista parecen neutrales pero que, sin embargo, ocultan el impacto perjudicial que éstas tienen sobre grupos en situación de vulnerabilidad<sup>127</sup>.

90. El examen de las normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación abarca también el *posible impacto discriminatorio* de estas medidas, aun cuando parezcan neutrales en su formulación<sup>128</sup> o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado. Así lo entendió la Corte Interamericana en el caso *Yean y Bosico*<sup>129</sup>, respecto a las normas y trámites establecidos por la República Dominicana para otorgar la inscripción tardía de niños, que por la vía de requisitos excesivos y trabas burocráticas provocaban en los hechos el aumento de niños sin documentación y sin nacionalidad, lo que en el caso de los hijos de padres inmigrantes ilegales determinaba un claro agravamiento de su situación de exclusión, al privarlos del acceso a los beneficios y derechos sociales.

91. En el caso de la discriminación normativa directa, para probar la discriminación basta con demostrar que la distinción legal emplea un factor prohibido o que no se cumplió con la acción positiva mandada por la norma. Por su parte, en el caso de las discriminaciones indirectas, hace falta probar el efecto o resultado desproporcionadamente perjudicial que tiene ese criterio sobre un grupo o colectivo. En este caso, acreditar la existencia de discriminación supone aportar datos empíricos que demuestren que el supuesto sesgo "invisible" o "neutral" en la adopción de decisiones tiene un efecto dispar sobre algún grupo o sobre grupos determinados.

92. Por consiguiente, el examen de las normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación abarca el estudio del

---

<sup>127</sup> Por ejemplo, cuando se establece para todos los trabajadores una jornada de 8 horas continuas de trabajo sin tener en cuenta a las trabajadoras que tienen que amamantar a sus bebés.

<sup>128</sup> En tal sentido sostuvo la Corte en el caso *Yean y Bosico*: "La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas." Véase Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.

<sup>129</sup> Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.

*impacto* discriminatorio de estas medidas -aun cuando parezcan neutrales en su formulación o se trate de medidas de alcance general y no diferenciado. Aquí se busca privilegiar los factores objetivos –entre ellos, el efecto o resultado discriminatorio- por sobre la *intención* declarada de discriminar.

93. Esta postura ha sido recogida además en una larga tradición de jurisprudencia en los Estados americanos. La Corte Suprema de Canadá en el caso *Andrews c/ Law Society of British Columbia*<sup>130</sup>, afirmó que el objetivo de las normas de igualdad de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades consiste en proteger contra la discriminación a todos aquellos grupos desaventajados de la sociedad. La discriminación se presenta cuando una ley, tanto por su fin como por su efecto (*impact*), impone una desventaja a los miembros de dichos grupos en comparación con otros miembros de la sociedad. Para alcanzar el ideal de la completa igualdad ante la ley, la principal consideración que debe efectuarse consiste en evaluar el impacto de la ley sobre el individuo o grupo. Así como no todos los tratamientos diferenciados entre individuos resultan necesariamente en desigualdades, muchas veces el tratamiento idéntico produce graves desigualdades. Por ello el tribunal ha rechazado de manera firme "el mismo o idéntico tratamiento" como estándar de igualdad. La discriminación, sostuvo la Corte canadiense, no es simplemente una distinción entre el tratamiento de grupos e individuos, sino que además impone una desventaja sobre determinados grupos.

94. En sentido similar argumentó la Corte Constitucional de Colombia en las sentencias C-673, C-507 y C-534/05<sup>131</sup>. En estos casos expresó que la protección jurídica de los intereses de las personas está

<sup>130</sup> Este fue el primer caso de la Suprema Corte de Canadá donde se discutió la sección 15 (derecho a la igualdad) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. En este caso la Corte desarrolló un test, llamado el *Andrews Test*, para determinar si hubo una violación *prima facie* al derecho de igualdad. La Corte sostuvo, "...la discriminación puede ser descrita como una distinción, intencional o no, basada en características personales del individuo o grupo que tiene el efecto de imponer responsabilidades, obligaciones y desventajas al individuo o grupo que no son impuestas en otros o que retira o limita su acceso a oportunidades, beneficios y ventajas disponibles para otros miembros de la sociedad. Distinciones que son basadas en características personales, atribuibles al individuo sólo en base a su asociación con un grupo, rara vez escapan el cargo de discriminación, mientras que las basadas en los méritos y capacidades del individuo rara vez son clasificadas", [1989] 1 SCR 143, párr. 280 [Traducción de la Secretaría]

<sup>131</sup> Sentencia C-534/05: En este caso se declaró inexecutable la expresión "varón" y la expresión "y la mujer que no ha cumplido doce", contenida en un artículo del Código Civil por violar el principio de igual protección de la Constitución; Sentencia C-507/04: Se declaró inexecutable la diferencia de edades según el género en la configuración de una causal de nulidad del matrimonio. La Corte explicó que del análisis histórico de las normas del Código Civil colombiano en materia de derechos de las mujeres, se podía constatar que las diferencias de trato con base en el género obedecían a concepciones tradicionales de la situación y el rol de las mujeres en la sociedad; Sentencia C-673/01: Se reclamó que el trato igual a docentes oficiales y a docentes no oficiales en materia de escalafón nacional docente, capacitación y asimilaciones vulnera el derecho a la igualdad, porque las normas demandadas desconocen el principio de trato igual a lo igual y de trato desigual a lo desigual, sea respecto de personas (los docentes particulares y los docentes públicos escalafonados) o de situaciones (la educación en el sector privado, donde predomina el pluralismo y la autonomía de la voluntad privada, y la educación en el sector público, donde predominan las normas de la administración pública y de personal. La Corte declaró executable la norma en juego. Para un análisis pormenorizado de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre los derechos de las mujeres véase, Cristina Motta, *Observatorio legal de la Mujer. El legado de la Constitución*, Estudios Ocasionales CIJUS, Bogotá, Universidad de los Andes, primera parte, 1998.

integrada por dos criterios principales. El primero consiste en el principio general de igualdad, el cual contempla tres dimensiones y obligaciones. La primera es la igualdad ante la ley, en virtud de la cual la ley debe aplicarse de la misma forma a todas las personas. Sin embargo, esta dimensión de la igualdad no garantiza que la ley en sí misma trate igual a todas las personas. Para ello, afirma la Corte Constitucional colombiana, se requiere la segunda dimensión, la igualdad de trato, que garantiza a todas las personas que la ley que se va a aplicar regule de forma igual la situación de personas que deben ser tratadas diferentes. La ley desconoce esta dimensión cuando las diferencias de trato que establece no son razonables.

95. Ahora bien, sostiene la Corte colombiana, una ley que no imponga diferencias en el trato y se aplique a todos por igual, puede, sin embargo, proteger de forma diferente a las personas. Por consiguiente, es necesaria la igualdad de protección, la cual asegura, efectivamente, gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades<sup>132</sup>. Esta dimensión del principio de igualdad es sustantiva y positiva. Es sustantiva porque parte de la situación en que se encuentran los grupos a comparar para determinar si el tipo de protección que reciben y el grado en que se les otorga es desigual, cuando debería ser igual. Es positiva porque en caso de presentarse una desigualdad injustificada en razones objetivas relativas al goce efectivo de derechos, lo que procede es asegurar que el Estado adopte medidas para garantizar la igual protección. La Corte Constitucional indica que para saber si esta dimensión del derecho a la igualdad ha sido violada, es preciso constatar el grado efectivo de protección recibida a los derechos, libertades y oportunidades, y en caso de existir desigualdades, establecer si se han adoptado medidas para superar ese estado de cosas.

96. El segundo criterio de protección jurídica elaborado por la Corte Constitucional de Colombia consiste en proteger en mayor medida los intereses de ciertas personas en el sentido de determinar que en ellos se establece un deber especial del Estado de otorgar un trato preferente/una protección especial a grupos discriminados o marginados. Siguiendo el razonamiento de la Corte Constitucional colombiana, la igualdad se protege cuando la legislación y las políticas públicas toman en consideración las específicas circunstancias y características de aquellas personas que se encuentran en una posición de desventaja social, política, económica o legal<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> En igual sentido se manifiesta Francis Olsen: “para alcanzar la igualdad sustancial, muchas veces es necesario que se abandone la idea de igualdad legal formal y que el derecho tenga en cuenta las diferencias que existen entre los hombres y las mujeres. Aquí se denuncia la falsedad de la supuesta neutralidad que trae en el tratamiento de las personas la igualdad formal y se reclama un resultado verdaderamente neutro en dicho tratamiento”, en *El Sexo del Derecho*, Alicia Ruiz (comp.), *Identidad femenina y discurso jurídico*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pág. 35.

<sup>133</sup> Tal como expresa Iris Young: “allá donde existan diferencias grupales en capacidades, socialización, valores y estilos cognitivos y culturales, sólo atendiendo a dichas diferencias se podrá lograr la inclusión y participación de todos los grupos en las instituciones económicas y políticas. Esto presupone que en lugar de formular siempre derechos y reglas en términos universales, ciegos a la diferencia, algunos grupos gozan a veces de derechos especiales”, Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de Grupo*, en *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Ed. Paidós, España, 1996, pág. 119.

97. Por lo tanto, a pesar de que en principio el tratamiento igualitario pareciera requerir que todas las personas se midan de acuerdo con las mismas normas, en realidad no existen normas de conducta y de cumplimiento que sean neutrales, dado que su impacto sobre un grupo determinado varía según las circunstancias y características de dicho grupo. Además, la misma norma es elaborada por un conjunto social que se encuentra inmerso, y muchas veces es partícipe, de la cultura discriminadora<sup>134</sup>. Por lo tanto, el compromiso con la igualdad no debe limitarse al logro de la igualdad legal, sino que también debe abarcar todas las instituciones sociales, tales como la familia, el mercado y las instituciones políticas.

98. La CIDH ha reconocido que para alcanzar la igualdad de género, no es suficiente con la igualdad *de jure*. Además, hace falta eliminar las prácticas y conductas que generan y perpetúan la posición de inferioridad que tienen las mujeres en la sociedad. No obstante, la Comisión no subestima la importancia de la igualdad formal y destaca la importancia del derecho para alcanzar el cambio social: "aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho"<sup>135</sup>.

99. El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> En este sentido Iris Young resalta que: "donde existan grupos privilegiados y grupos oprimidos, la formulación de leyes, políticas y reglas de las instituciones privadas tenderán a estar sesgadas a favor de los grupos privilegiados, en virtud de que su particular experiencia configura implícitamente la norma", Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de Grupo* en Perspectivas Feministas en Teoría Política, Ed. Paidós, España, 1996, pág. 120. Asimismo, la autora sostiene que "[s]i bien en muchos aspectos la ley es actualmente ciega a las diferencias grupales, la sociedad no lo es, por lo que algunos grupos siguen siendo señalados como grupos ajenos a la norma, marginales o no importa que. En las interacciones, imágenes y decisiones cotidianas se siguen haciendo asunciones acerca de las mujeres, los/as negros, los/as latinos, los gays, las lesbianas, las personas ancianas, y otros grupos marcados, que siguen justificando exclusiones, conductas de hesitación, paternalismo y tratamiento autoritario. Las instituciones y las continuadas conductas racistas, sexistas, homofóbicas, que favorecen a las personas no ancianas y con plena capacidad corporal crean circunstancias particulares para dichos grupos, que suelen suponerles una desventaja en su oportunidad de desarrollar sus capacidades y de proporcionarles experiencias y conocimientos específicos", pág. 119.

<sup>135</sup> CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998, cap. IV.

<sup>136</sup> Para un análisis de las nociones expuestas véase también, Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, 1990; Ferrajoli, Luis, *Igualdad y Diferencia*, en *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trota, págs. 73-96; Barrére Unzueta, María Angeles, *Discriminación, Derecho Antidiscriminatorio y Acción Positiva a favor de las mujeres*, Madrid, 1997; *Igualdad y Discriminación Positiva: un esbozo de análisis conceptual*;  
Continúa...

**b. Debida diligencia y medidas positivas contra la discriminación**

100. En ocasiones, la implementación de medidas especiales de protección y promoción de la igualdad -entre las que se encuentran las denominadas medidas de acción afirmativa- son el tipo de acción de garantía indicada para asegurar el acceso y ejercicio de ciertos derechos por sectores que son víctimas de situaciones de desigualdad estructural o procesos históricos de exclusión. La idea de la utilización de medidas especiales de protección contra la discriminación ha sido ampliamente aceptada por el sistema internacional y regional de derechos humanos.

101. La CIDH observa que entre los deberes del Estado de actuar con debida diligencia, en los términos del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, en particular para prevenir o transformar situaciones estructurales o extendidas de violencia contra las mujeres, deben considerarse comprendidas las medidas especiales de promoción de la igualdad y la erradicación de patrones sociales y culturales que favorecen la discriminación de las mujeres en la sociedad. En el punto III de este Informe se examinan diversas políticas que se encuentran en implementación en algunos Estados americanos, y lineamientos de políticas públicas que podrían emplearse con este objetivo.

102. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que "en virtud de la obligación de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el Pacto, establecida en los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben 'adoptar todas las medidas necesarias' para hacer posible el goce de estos derechos y que disfruten de ellos"<sup>137</sup>. Tales medidas comprenden (i) eliminar los obstáculos que se interponen en el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, (ii) dar instrucción a la población y a los funcionarios del Estado en materia de derechos humanos y (iii) ajustar la legislación interna a fin de dar efecto a las obligaciones enunciadas en el Pacto, además de las medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a las mujeres en forma efectiva e igualitaria. Respecto de este último punto, el Comité indicó que "el Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección, sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a las mujeres en forma efectiva e igualitaria"<sup>138</sup>.

103. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que respecto de grupos que resultan vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene la obligación de sancionar

---

...Continuación

Fiss, Owen, *Another Equality*, y *Grupos y la Cláusula de Igual Protección*, en Gargarella; Roberto (comp), *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, págs. 137-167.

<sup>137</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 28, *La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, 2000.

<sup>138</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 28, *La igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, 2000, párr. 3.



normas que los protejan contra esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluyan políticas activas de protección<sup>139</sup>.

104. En el ámbito regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 2 que los Estados deben promover medidas que permitan el goce de los derechos humanos: "(...) los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

105. A fin de cumplir con la protección igualitaria y efectiva de la ley y la no discriminación, la Corte Interamericana en el caso de *Yean y Bosico* expresó que respecto de los mecanismos que regulan el otorgamiento de la nacionalidad, el Estado debe, en primer lugar, abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan un impacto discriminatorio sobre un grupo<sup>140</sup>. En segundo lugar, el Estado debe combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, particularmente en los órganos públicos. Por último, debe adoptar las medidas afirmativas que sean necesarias para asegurar la efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.

106. Esta última obligación ya había sido reconocida por la Corte en su Opinión Consultiva No. 18<sup>141</sup>. Además, en esta opinión la Corte hace referencia al deber especial de protección que tiene el Estado respecto de las prácticas discriminatorias que lleven a cabo terceros bajo su tolerancia y aquiescencia<sup>142</sup>. En igual sentido se expresó la Corte en el caso *Yean y Bosico*

<sup>139</sup> La adopción de medidas especiales, incluso legislativas, y de políticas activas en resguardo de grupos vulnerables en relación a los derechos económicos, sociales y culturales surge de diferentes instrumentos. La obligación de proteger a los grupos más vulnerables y menos protegidos en períodos de ajuste económico surge de las Observaciones Generales (OG) No. 2, punto 9, y No. 3, puntos 12 y 13 y, en relación a las personas con discapacidad y ancianos, de las OG No. 5, punto 9 y OG No. 6 punto 17, respectivamente. La OG No. 4, punto 8 e) establece que debería garantizarse cierto grado de prioridad en relación al acceso a la vivienda a grupos desfavorecidos, como ancianos, niños y incapacitados físicos, enfermos terminales, pacientes VIH positivos, personas con problemas médicos persistentes, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales o personas que viven en zonas riesgosas, así como el acceso a la tierra a los grupos desprovistos o empobrecidos. En igual sentido, el Comité señala que las mujeres, los niños, los ancianos y los pueblos indígenas y las minorías étnicas se ven afectados de manera desproporcionada por los desalojos forzosos, de modo que requiere adoptar medidas de protección apropiadas, OG No. 7, punto 10. En la OG No. 5, punto 18 se establece que las medidas que se adopten para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad no serán consideradas discriminatorias en el sentido del art. 2.2 del Pacto, mientras tengan fundamento en el principio de igualdad y se utilicen únicamente en la medida necesaria para conseguir dicho objetivo. Las medidas de protección especial de grupos o personas vulnerables se consideran en los Principios de Limburgo (Principios 14 y 39).

<sup>140</sup> Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr 141.

<sup>141</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

<sup>142</sup> "(...) los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica además, el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, mantengan o

Continúa...

al establecer que el artículo 24 de la Convención Americana no sólo exige la no implementación de políticas y medidas discriminatorias, sino que además exige proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales<sup>143</sup>.

107. Este tipo de protección extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aún cuando provengan de particulares. Específicamente sobre este último deber, la CIDH se pronunció en el caso *Maria Da Penha* que se ha examinado anteriormente<sup>144</sup>.

108. Respecto concretamente de la cuestión de género, la CIDH, a través de la Relatoría sobre derechos de las mujeres, ha sostenido que los Estados, en sus esfuerzos por reducir la desigualdad de género, deben utilizar medidas especiales para este fin. Conforme a ello y de acuerdo con los artículos 20 y 24 de la Declaración Americana, y el artículo 23 de la Convención Americana, la Comisión ha instado a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los distintos niveles de decisión política, incluidas las medidas positivas<sup>145</sup>. En este sentido, la CIDH ha indicado que los Estados deben asegurar que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos; y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquéllos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas<sup>146</sup>.

109. Los instrumentos internacionales de derechos humanos denominan "*medidas especiales*" a las acciones de carácter temporal que tienen por objeto asegurar el progreso de ciertos grupos. Los Comités de supervisión de los tratados internacionales, como así también los Estados Partes, se han referido a ellas a través de las acepciones "acción afirmativa", "acción positiva", "medidas positivas", "discriminación inversa" y "discriminación

---

...Continuación

favorezcan las situaciones discriminatorias", Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104.

<sup>143</sup> Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

<sup>144</sup> CIDH, Informe de Fondo, N°54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001. En este caso la Comisión estableció la responsabilidad del Estado por no haber cumplido con su obligación de debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica.

<sup>145</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, cap. V, C.1.

<sup>146</sup> CIDH, *Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*, cap. V, C.1.

positiva"<sup>147</sup>. Además, han justificado este tipo de medidas por su carácter correctivo, compensatorio y promocional<sup>148</sup>.

110. La Recomendación General No. 25 de la CEDAW, al establecer el alcance y significado de las medidas especiales del párrafo 1 del artículo 4, entiende que las mismas:

[d]eben determinarse en el contexto del objeto y fin general de la Convención, que es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad de jure y de facto entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos. Los Estados Partes en la Convención tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujeres y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto de jure como de facto respecto del hombre<sup>149</sup>.

111. La duración del carácter temporal de las medidas especiales está dada por la permanencia o no del cuadro de desigualdad entre hombres y mujeres. De este modo, estas medidas deberán mantenerse en tanto y en cuanto no se haya alcanzado la igualdad entre los sexos<sup>150</sup>.

112. Cabe aclarar que la acepción "especiales" debe leerse en el sentido de que dichas medidas están destinadas a alcanzar un objetivo específico, y no en el sentido de que los grupos hacia los cuales van dirigidas

---

<sup>147</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), párr. 17.

<sup>148</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004).

<sup>149</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II. Cabe señalar que esta posición es criticada por algunas feministas que dicen que el problema de este modelo es que las mujeres deben adaptarse a un modelo masculino. Este enfoque es inadecuado para cuestionar y modificar un mundo en el que la distribución de recursos y bienes está armada sobre una jerarquía de géneros. Véase Hilary Charlesworth, Christine Chinkin y Shelley Wright, *Feminist Approaches to International Law*, en *American Journal of International Law*, 85 A.J.I.L. 613, 1991; Hilary Charlesworth, *¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujeres?*, en *Derechos Humanos de la Mujer, Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Rebecca Cook (editora) Profamilia, Bogotá, 1997. Según estas autoras, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en general ha sido parcial y androcéntrico y ha privilegiado una visión del mundo masculina. La estructura misma de este derecho está construida sobre el silencio de las mujeres.

<sup>150</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), párr. 20. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo.

son débiles o vulnerables<sup>151</sup>. El medio empleado para tal efecto puede ser de diversa índole según el contexto en que se aplique:

[e]l término "medidas" abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, como pueden ser 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. La elección de una "medida" en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr<sup>152</sup>.

113. En las *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de las mujeres con los principios de igualdad y no discriminación*, la CIDH ha referido como norma de interpretación al artículo 4 de la CEDAW<sup>153</sup>. La Comisión ha indicado que ese precepto proporciona una importante pauta que permite comprender la base jurídica de la adopción de medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de las mujeres. Este artículo, según la CIDH, "reconoce que, aún en los casos en que se otorga igualdad a la mujer como una cuestión de derecho, ello no equivale a una garantía de igualdad de oportunidad y trato". Se permite la adopción de medidas especiales para corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades. Debe destacarse que en tales circunstancias, de acuerdo con lo requerido, el artículo 4 dispone, como cuestión de derecho, que estas medidas no constituyen discriminación"<sup>154</sup>. De este modo, las acciones afirmativas están condicionadas a la existencia de las pautas de discriminación que se busca corregir y durarán hasta que se logre la igualdad real de oportunidades.

114. Por consiguiente, el trato diferenciado entre hombres y mujeres por parte del derecho y de las autoridades está justificado cuando dicho trato se configura como una medida a favor de éstas, y siempre que no tenga como

---

<sup>151</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), párr. 21.

<sup>152</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), párr. 22.

<sup>153</sup> Art. 4: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato".

<sup>154</sup> Asimismo, la Comisión cita la Recomendación General No. 5 de la CEDAW cuando dice: "que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para hacer que progrese la integración de la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo".

trasfondo una supuesta protección a fin de que se mantenga a la mujer dentro de los papeles tradicionales a los cuales se ha visto sometida históricamente.

115. Las medidas especiales sirven varios objetivos fundamentales<sup>155</sup>. Por un lado, son indispensables para remediar las nocivas consecuencias del juzgamiento sufrido por las mujeres<sup>156</sup>. Por el otro, las medidas especiales también sirven para eliminar la jerarquía de grupos arraigada en las estructuras sociales.<sup>157</sup> Las medidas especiales también pueden justificarse como una forma de compensar la dominación ejercida contra las mujeres en el pasado al brindarles una ventaja adicional en el proceso de distribución de recursos.

116. Cabe destacar que la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva No. 16, ha reconocido el carácter compensatorio de la obligación de adoptar medidas que eliminen la desigualdad real. En este marco la Corte afirmó:

Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un

---

<sup>155</sup> Para una enunciación de las distintas justificaciones posibles de las acciones afirmativas, véase los trabajos de Iris Marion Young, Catherine MacKinnon, María Angeles Barrere Unzueta y Owen Fiss, y Marcela V. Rodríguez, *Igualdad, Democracia y Acciones Colectivas*, en Alda Facio y Lorena Fries (eds.) *Género y Derecho*. Chile, Lom Ediciones, 2000 y *Sobre la constitucionalidad de la cuota mínima de mujeres en los partidos políticos en Capacitación Política para mujeres: Género y Cambio Social en la Argentina: Mitos y Realidades*, Ed. Diana Maffia and C. Kuschnir, Buenos Aires, Ed. Feminaria, 1994.

<sup>156</sup> Al respecto, según Frances Olsen, "el abandono de la indiferencia frente al sexo, pueden ser justificadas y respaldadas como un método para neutralizar años de enseñanza en los que se formó a las mujeres para ser irracionales, pasivas, (...) Las acciones afirmativas pueden ser justificadas y respaldadas, en esta perspectiva, como técnicas para revertir opiniones incorrectas y anticipadas acerca de la irracionalidad, pasividad de las mujeres."

<sup>157</sup> Iris Young sostiene que, "las políticas de acciones afirmativas se pueden entender como mecanismos compensadores de los sesgos culturales de los patrones y criterios de evaluación empleados por las escuelas o empresarios. Estos patrones y criterios de evaluación reflejan, al menos hasta cierto punto, la vida específica y la experiencia cultural de los grupos dominantes, blancos, anglos, u hombres. Además, en una sociedad grupalmente diferenciada el desarrollo de patrones y criterios de evaluación totalmente neutrales resulta difícil o imposible, puesto que la experiencia cultural de las mujeres, los/as negros y los/as latinos y las culturas dominantes son en muchos aspectos irreductibles a una medida común. Por tanto, las políticas de acción positiva o afirmativa compensan el dominio de un conjunto de atributos culturales." Véase Iris Marion Young, *Vida Política y Diferencia de grupo*, en *Perspectivas Feministas en Teoría Política*, Ed. Paidós, España, 1996, pág. 123.

debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas<sup>158</sup>.

117. La CIDH también ha hecho expresa referencia al propósito compensatorio de las medidas especiales:

En los casos en que ciertos grupos de la población históricamente han sido objeto de cierta forma de discriminación pública o privada, la existencia de disposiciones legislativas puede no bastar como mecanismo para asegurar su igualdad en la sociedad. El derecho a igual protección de la ley y a ser iguales ante la ley también puede exigir la adopción de medidas positivas para establecer la protección contra un tratamiento discriminatorio en los sectores público y privado<sup>159</sup>.

118. En este sentido, cabe tener en cuenta que no todas las sociedades discriminan a las mismas personas. En algunas sociedades se discrimina a determinados grupos -por ejemplo, étnicos, religiosos o políticos- que otras sociedades integran. Asimismo, históricamente surgen nuevos grupos objeto de alguna forma de discriminación que antes no existían (por ejemplo, las personas portadoras de VIH-SIDA). Por esta razón, la identificación de "grupos en situación de vulnerabilidad" varía en cada sociedad y en cada momento histórico y también, en este sentido, cada Estado debe definir cuáles son esos grupos para formular políticas de inclusión apropiadas que les garanticen el ejercicio pleno de todos sus derechos. Así lo ha establecido por ejemplo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas respecto de varios derechos, en especial el derecho a la vivienda<sup>160</sup> y a la salud pública<sup>161</sup>.

119. La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado extensivamente la idea de igualdad material. Así, sostuvo que una concepción material de la igualdad tiene por fin asegurar no sólo la igualdad ante la ley, sino también la igualdad real. La fórmula política del Estado social y democrático de derecho se manifiesta en la promoción de esta igualdad y "(...) se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos"<sup>162</sup>. Además agregó que la igual protección se logra mediante acciones fácticas y jurídicas del Estado, no mediante abstenciones<sup>163</sup>.

120. Este tribunal ha elaborado sobre la fundamentación y el alcance de las acciones positivas derivadas de la Constitución colombiana (artículo 13

---

<sup>158</sup> Corte I.D.H., *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 119.

<sup>159</sup> CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*, OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev. 1, cap. 10, 24 de abril de 1997.

<sup>160</sup> Naciones Unidas, Observación General N° 4, punto 13.

<sup>161</sup> Naciones Unidas, Observación General N° 14, puntos 43 f y 53.

<sup>162</sup> Conforme Sentencia C-1064/01 en la Sentencia C-507/04.

<sup>163</sup> Conforme Sentencia C-507/04.

inciso 2º) aludiendo a la dimensión sustancial de la igualdad, a la que define como el "compromiso estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter correctivo, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos"<sup>164</sup>.

121. En la sentencia C-507/04, la Corte colombiana afirmó que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2º). Así pues, el derecho fundamental a la igualdad de protección implica que el Estado "adopte las medidas necesarias" para asegurar materialmente el goce efectivo de los derechos. Esto es, acciones sustanciales y positivas orientadas a que toda persona reciba la misma protección de las "autoridades", según el texto constitucional (artículo 13), que no distingue entre autoridades públicas, civiles, militares, judiciales o de cualquier otra naturaleza, como la legislativa.

122. La Corte Constitucional también ha afirmado, en la sentencia C-410/94<sup>165</sup>: "la exclusión de la discriminación por razón de sexo contenida en el artículo 13 de la Carta no se detiene en la mera prohibición, sino que abarca el propósito constitucional de terminar con la histórica situación de inferioridad padecida por la población femenina; esa decisión autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en los órdenes económico y social". Los jueces además agregaron que las medidas de protección, "exigen la *determinación de aquellos ámbitos especialmente vulnerables en los que deben operar*; así pues, junto con la familia y el Estado, el empleo es uno de los espacios que ofrece más posibilidades para la discriminación por razones de sexo"<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> En distintos casos la Corte Constitucional justificó la necesidad de medidas especiales y específicas en favor de las mujeres a la luz de lo dispuesto en la Constitución de dicho país para protegerlas de la violencia a que se han visto sometidas (Sentencia C-408/96). De igual manera se expresó en el caso de la mujer embarazada la cual durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada. Asimismo la mujer embarazada tiene derecho a gozar de una especial protección en su trabajo. También el trato diferenciado está ordenado en el caso de la mujer cabeza de familia (Sentencias C-470/97, T-426/98, T-568/96, C-710/96, C-470/97, T-426/98 y C-991/04).

<sup>165</sup> En este caso se discutió la previsión de una edad diferente, menor en la mujer, para acceder a la pensión de vejez y a la pensión sanción, previsión que la Corte consideró justa.

<sup>166</sup> En otro caso la Corte Constitucional de Colombia señala que para determinar si ha sido violada la igualdad de protección es necesario adelantar un análisis de ponderación. De este modo, dicha protección variará a medida que evoluciona la realidad y, por consiguiente, su alcance cambiará si los riesgos y las amenazas cambian, así como cuando se modifican los fines de protección. En Sentencia C- 507/04.

## **II. DEFICIENCIAS EN LA RESPUESTA JUDICIAL EN CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: OBSTÁCULOS PARA CUMPLIR LA OBLIGACIÓN DE DEBIDA DILIGENCIA Y COMBATIR LA IMPUNIDAD**

### **A. Administración de la justicia: ineficacia e impunidad ante casos de violencia contra las mujeres**

123. Esta sección analiza la respuesta de la administración de la justicia ante incidentes de violencia contra las mujeres, utilizando como referente las obligaciones internacionales de los Estados. Si bien la CIDH reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político para abordar la violencia contra las mujeres que incluye una gama de recursos e instancias judiciales de protección, existe una dicotomía entre su disponibilidad formal y su idoneidad para remediar dichos actos de violencia. La CIDH ha podido constatar que la respuesta judicial ante casos de violencia contra las mujeres es notablemente deficiente y no corresponde a la gravedad e incidencia del problema.

124. En varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva. La impunidad de estas violaciones de derechos perpetúa la aceptación social del fenómeno de la violencia contra las mujeres, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de la justicia. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden a la prevalencia del problema<sup>167</sup>. Este desafío y sus consecuencias fueron identificados de manera uniforme por representantes de los Estados, de la administración de la justicia, de la sociedad civil, del sector académico y por mujeres pertenecientes a diferentes grupos étnicos y raciales que participaron durante la implementación del presente proyecto, y ha sido confirmado mediante la información recibida por la CIDH a través de la aplicación de los mecanismos del sistema interamericano.

125. Igualmente, la CIDH ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se refleja en la respuesta de funcionarios de la administración de la justicia hacia las mujeres víctimas de violencia y en el tratamiento de los casos. Existe asimismo la tendencia de observar los casos de violencia contra las mujeres como conflictos domésticos que deben ser resueltos sin la intervención del Estado.

126. En esta sección se identifican vacíos, irregularidades y deficiencias en la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violencia

---

<sup>167</sup> La CIDH ha recibido de los Estados información confirmando la aún alarmante prevalencia del problema de la violencia contra las mujeres. Un resumen de esta información ha sido incluida en los anexos.



contra las mujeres y las actuaciones de funcionarios judiciales. También se examinan los obstáculos que impiden la efectiva protección cautelar del Estado ante actos de violencia inminentes. Igualmente, se expone una serie de obstáculos que impiden la interposición de denuncias de actos de violencia, sobre todo, el tratamiento inadecuado que pueden recibir las víctimas cuando procuran acceder a instancias judiciales de protección, y se analizan una serie de problemas estructurales identificados dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres. Por último, se analizan las necesidades especiales de las mujeres indígenas y afrodescendientes para acceder efectivamente al sistema de justicia.

#### **1. Vacíos e irregularidades en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres**

127. La CIDH observa que la investigación de casos de violencia contra las mujeres se ve afectada negativamente por una diversidad de factores. En primer lugar, se suscitan retrasos injustificados por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación para llevar a cabo las diligencias necesarias, debido a una percepción de estos casos como no prioritarios. La CIDH ha constatado la falta de investigación de los hechos denunciados producto de la influencia de patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción de estos delitos como no prioritarios.

128. Igualmente, se presentan vacíos e irregularidades en las diligencias *per se*, que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos. Se verifican deficiencias como la no realización de pruebas claves para lograr la identificación de los responsables, la gestión de las investigaciones por parte de autoridades que no son competentes e imparciales, el énfasis exclusivo en la prueba física y testimonial, la escasa credibilidad conferida a las aseveraciones de las víctimas y el tratamiento inadecuado de éstas y de sus familiares cuando procuran colaborar en la investigación de los hechos. Este conjunto de problemas y deficiencias en la investigación de casos de violencia contra las mujeres, se traduce en un número bajo de casos en los que se inicia la investigación y se realiza el proceso judicial, los cuales no corresponden al alto nivel de denuncias que se reciben.

129. La CIDH ha encontrado violaciones a la Convención Americana y a otros instrumentos internacionales en relación a retrasos injustificados en la investigación de los hechos en casos de violencia contra las mujeres, los mismos que han sido identificados por la CIDH como un problema crítico en sus informes temáticos. En el caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>168</sup>, la Comisión determinó la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, y halló la existencia de un retraso injustificado en la investigación de hechos de violencia

---

<sup>168</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

doméstica debido a que la investigación se había retrasado por 17 años, sin ningún tipo de justificación. La CIDH estableció que:

Han transcurrido más de diecisiete años desde que se inició la investigación por las agresiones de las que fue víctima la señora Maria da Penha Maia Fernandes y hasta la fecha, según la información recibida, sigue abierto el proceso en contra del acusado, no se ha llegado a sentencia definitiva ni se han reparado las consecuencias del delito de tentativa de homicidio perpetrado en perjuicio de la señora Fernández (...) Concluye la Comisión que desde la investigación policial completada en 1984 existían en el proceso claros y determinantes elementos de prueba para completar el juzgamiento, y que la actividad procesal fue retardada una y otra vez por largos postergamientos de las decisiones, aceptación de recursos extemporáneos, y tardanzas injustificadas. Asimismo, considera que la víctima y peticionaria en este caso han cumplido con lo pertinente en cuanto a la actividad procesal ante los tribunales brasileños cuyo impulso procesal está en manos del ministerio público y los tribunales actuantes, con los cuales la víctima acusadora ha colaborado en todo momento. Por ello, la Comisión considera que ni las características del hecho y de la condición personal de los implicados en el proceso, ni el grado de complejidad de la causa, ni la actividad procesal de la interesada constituyen elementos que excusen el retardo injustificado de la administración de justicia en este caso (...) <sup>169</sup>

130. Del mismo modo, en el caso de las *Hermanas González Pérez*, la Comisión observó que el caso se caracterizaba por la impunidad completa, ya que habían transcurrido más de seis años y el Estado no había procesado ni sancionado a los responsables, ni compensado a las víctimas por las heridas y pérdidas derivadas de estos actos <sup>170</sup>. La Comisión aprovechó la oportunidad para reafirmar un principio de derechos humanos básico y aplicable a las investigaciones de actos de violencia contra las mujeres: el hecho de que las investigaciones deben ser llevadas a cabo por autoridades competentes e imparciales. Cuando éstas no son llevadas a cabo por autoridades apropiadas y sensibilizadas en materia de género, o estas autoridades no colaboran entre sí, se registran retrasos y vacíos claves en estas investigaciones, los cuales afectan negativamente el futuro del caso. Como los agresores en estos casos fueron integrantes del ejército, la Comisión expresó que "la investigación se trasladó a la jurisdicción militar, claramente incompetente en razón de la materia y carente de la imparcialidad necesaria para establecer los hechos conforme al debido proceso" <sup>171</sup>. Asimismo, durante sus visitas a México y Guatemala, la Relatoría sobre derechos de las mujeres observó que las autoridades encargadas de las investigaciones de incidentes de violencia contra las mujeres no efectuaban su labor de manera competente e imparcial y que esta falla impactaba la eventual sanción de los casos.

---

<sup>169</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párrs. 38-39, 44.

<sup>170</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 88.

<sup>171</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 88.

131. Con respecto a la competencia de las entidades investigativas, durante la visita realizada en 2004 a Guatemala, y su visita de seguimiento en 2006, la Relatoría tomó conocimiento de que tanto la policía nacional civil y el Ministerio Público, como entidades encargadas de investigar casos de violencia contra las mujeres, a menudo no colaboran entre sí intercambiando información y por lo tanto duplican esfuerzos, lo que se traduce en retrasos en la investigación de estos casos.

132. Asimismo, en su informe sobre la situación de Ciudad Juárez, México, la CIDH observó parcialidades y sesgos de género presentes en las actuaciones de los fiscales e investigadores ante casos de violencia contra las mujeres, los cuales descalificaban a las víctimas durante el proceso de investigación:

(...) casi al mismo tiempo que comenzara a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de esos hechos y el procesamiento de los perpetradores comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito. Según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían de baile, eran fáciles o prostitutas. Hay informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad<sup>172</sup>.

133. A la fecha de elaboración del presente informe, la CIDH ha admitido ocho peticiones en las que los peticionarios alegan retrasos injustificados en la investigación de asesinatos de mujeres en la localidad de Ciudad Juárez, México y en Guatemala.<sup>173</sup> Cada petición alega un retraso en la investigación de los hechos de aproximadamente cinco años sin la identificación y sanción de un posible responsable. El informe de la Comisión sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez destacó que las investigaciones de estos asesinatos y otros delitos estaban plagadas de irregularidades y se caracterizaban por su lentitud<sup>174</sup>.

134. Por otr parte, la CIDH ha tomado conocimiento de la proliferación de incidentes hacia los familiares de las víctimas de violencia

<sup>172</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 4.

<sup>173</sup> CIDH, Informe N° 32/06 – admisibilidad, Petición 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma y Otros* (México); CIDH, Informe N° 31/06 – admisibilidad, Petición 1176-03, *Silvia Arce y Otros* (México); CIDH, Informe N° 18/05 – admisibilidad, Petición 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Informe N° 17/05 – admisibilidad, Petición 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Informe N° 16/05 – admisibilidad, Petición 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Informe N° 92/06 – admisibilidad, Petición 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Informe N° 93/06 – admisibilidad, Petición 972-03, *Valentina Rosendo Cantú y Otros* (México); CIDH, Informe N° 94/06 – admisibilidad, Petición 540-04, *Inés Fernández Ortega y Otros* (México).

<sup>174</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 136.

contra las mujeres. Estos reciben un trato inadecuado cuando procuran obtener información sobre la investigación de los casos y cuando intentan colaborar en estos procesos. Este tratamiento vulnera su derecho de acceso a la justicia y los artículos 1 y 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas, que establece que en el desempeño de sus deberes los funcionarios "respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas".

135. Otro tipo de retrasos de los cuales la CIDH ha tomado conocimiento suceden cuando las mujeres víctimas de violencia son reportadas como desaparecidas y las autoridades cometen dos clases de violaciones: 1) no proceden a buscar a la víctima con celeridad y 2) la descalifican y culpabilizan por sus acciones y, por lo tanto, la señalan como no merecedora de acciones estatales para localizarla y protegerla. Este tipo de acciones estatales son particularmente graves en el caso de menores de edad. La Comisión ha tomado conocimiento de este tipo de situación mediante el procesamiento de casos individuales relacionados con la situación de Ciudad Juárez en México, y Guatemala, así como a través de su visita a estos países.

136. En relación con los vacíos e irregularidades que afectan las investigaciones de casos de violencia contra las mujeres, la CIDH ha constatado que durante la investigación de la gran mayoría de estos casos no se recopilan pruebas fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos. Por un lado, la CIDH ha identificado la ausencia de pruebas físicas, científicas y psicológicas para establecer los hechos, lo cual se traduce en el estancamiento de los casos por falta de prueba. Por otro lado, la CIDH ha constatado que la mayoría de los esfuerzos para recopilar evidencia probatoria de actos de violencia contra las mujeres se enfocan en la prueba física y testimonial, en detrimento de otros tipos de prueba que pueden ser cruciales para establecer los hechos como la prueba psicológica y científica. La CIDH asimismo observa la carencia de protocolos que describan la complejidad probatoria de estos casos así como el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada.

137. Por ejemplo, durante la reciente visita de seguimiento de la Relatoría a Guatemala, sus integrantes se reunieron con las unidades de la Fiscalía encargadas de investigar distintos delitos contra las mujeres, incluyendo los delitos de violencia intrafamiliar. Los fiscales comentaron el énfasis prioritario que se asigna a la constatación médica de lesiones físicas para probar agresiones dentro del contexto doméstico. En su informe sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas, la CIDH también observó su preocupación sobre la "cadena de custodia"<sup>175</sup> en casos de violencia y su énfasis exclusivo en preservar pruebas de carácter físico.

---

<sup>175</sup> La "cadena de custodia" comprende una serie de procedimientos que deben seguir los funcionarios encargados de llevar a cabo pruebas de carácter físico, que tienen como objetivo el conservar la evidencia física probatoria hasta el momento de su valoración judicial. La Ley 906 del 2004 le confirió la facultad al Fiscal General de la Nación de regular de forma completa los requerimientos, las funciones, cuidados y responsabilidades propias de la cadena de custodia.

138. La CIDH ha verificado la necesidad de considerar pruebas más allá de la constatación médica de lesiones físicas y la prueba testimonial para poder fundamentar casos de violencia contra las mujeres, sobre todo los casos de violencia sexual. Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional se pronuncian sobre factores que pueden inhibir a una víctima de resistir físicamente una agresión sexual, aún cuando no ha consentido al acto, y cómo estos factores deben ser considerados en un proceso judicial<sup>176</sup>. De acuerdo a las reglas, estos factores pueden incluir: "la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo" que hayan disminuido la capacidad de la víctima para dar un consentimiento "voluntario y libre"<sup>177</sup>. Igualmente, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso de *M.C. v. Bulgaria*, aduce una serie de circunstancias que pueden inhibir la resistencia física de la víctima, incluyendo el ambiente de coerción creado por el agresor, lo cual se traduce en la inexistencia de prueba directa y testimonial de la agresión sexual<sup>178</sup>. Por tanto, informes médico-legales que se limitan a observaciones físicas, como la determinación de la integridad del himen de la víctima, son sólo una parte del conjunto de pruebas que deben ser evaluadas para esclarecer los hechos en un caso de violencia sexual<sup>179</sup>.

139. La CIDH asimismo ha tomado conocimiento de las demoras en tomar pruebas después de la agresión, lo que presenta desafíos claves, sobre todo en materia probatoria, ya que el paso del tiempo dificulta la obtención de prueba testimonial idónea, y afecta la posibilidad de realizar pruebas periciales. Asimismo, se reporta la no incorporación de evidencias

---

...Continuación

Véase CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, cita 222.

<sup>176</sup> Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), regla 70. Las Reglas establecen que:

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

- a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;
- b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;
- c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;
- d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.

<sup>177</sup> Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 70.

<sup>178</sup> *M.C. v. Bulgaria*, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004, párrs. 178-184.

<sup>179</sup> Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004.

proporcionadas por las víctimas o por familiares de las víctimas a los expedientes en casos de violencia contra las mujeres y la negación de los Estados de proveer información sobre el proceso de investigación. Adicionalmente se registra una recopilación y procesamiento parcializados de las evidencias y una ausencia de personal capacitado y especializado para conducir las pruebas y los peritajes necesarios en estos casos.

140. Durante las reuniones de trabajo organizadas por la Relatoría sobre derechos de las mujeres, se presentó un ejemplo importante de El Salvador, en el que se discutieron los resultados de un estudio llevado a cabo por la organización no gubernamental Las Dignas, el cual concluye que la gran mayoría de las investigaciones de delitos sexuales no tienen una naturaleza científica y existe una carencia notable de protocolos y metodologías para la investigación de estos delitos<sup>180</sup>.

141. Por otro lado, los sistemas de justicia no protegen de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación. Las víctimas llegan a ser revictimizadas por una falta de sensibilidad ante su situación de víctimas, su sexo y la gravedad de los hechos alegados. Durante las reuniones de trabajo organizadas por la Relatoría sobre derechos de las mujeres, se presentó el ejemplo de Nicaragua, donde se discutió que la autoridad que recibe la denuncia original, generalmente la policía, solicita que la víctima acuda al Instituto de Medicina Legal y a un psicólogo para que pronuncien dictámenes, pero que por lo general éstos son descalificados por el agresor, quien por su parte ordena la realización de varios exámenes alternativos<sup>181</sup>. En Honduras, una investigación describe este problema de la siguiente manera:

La doble victimización de las mujeres que inician acciones por delitos sexuales es evidente desde el momento inicial de interposición de la denuncia ante las autoridades, las cuales se tramitan sin las condiciones físicas necesarias para asegurar la privacidad y seguridad de la denunciante. En su mayoría estas declaraciones se realizan en espacios abiertos donde la mirada y curiosidad de personas ajenas a la investigación refuerzan la vulnerabilidad a la que ya está expuesta la denunciante. Por otro lado, es absolutamente incomprensible que un testimonio o declaración deba rendirse 6 veces ante distintos actores que si bien pertenecen a distintas instituciones conforman el mismo sistema del proceso penal<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, *Las Dignas, Sistematización sobre Violencia Sexual e Intrafamiliar, Años 1998-2000*, Programa de Derechos Sexuales y Reproductivos y Una Vida Libre de Violencia, febrero 2003, págs. 14 – 15; Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 y 12 de agosto 2005, auspiciada por la CIDH y organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>181</sup> Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 y 12 de agosto 2005, auspiciada por la CIDH y organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>182</sup> Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 65.

142. Asimismo, los establecimientos donde las víctimas reciben apoyo no siempre garantizan su privacidad y éstas tienen que esperar largos períodos de tiempo para recibir atención. Las víctimas son interrogadas por varios funcionarios en público – entre otros, uno o dos policías, un fiscal, un doctor de medicina forense, una secretaria, un juez, un abogado de defensa - y las víctimas no son informadas sobre el proceso judicial en general.

143. Estos problemas son analizados por una investigación efectuada por el Observatorio para Una Vida Libre de Violencia en el Ecuador, con el apoyo del Consejo Nacional de Mujeres y el Fondo de Justicia y Sociedad (ESQUEL-USAID), en la que se realizó el seguimiento de 50 casos de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar en cinco localidades del Ecuador<sup>183</sup>. Entre sus resultados principales se encuentran que muchas de las víctimas se sienten maltratadas por el sistema de administración de la justicia, porque al denunciar los hechos tienen que someterse a varios exámenes invasivos y ofrecer su testimonio repetidas veces. Por otro lado, la mayoría de los casos de violencia intrafamiliar y abuso sexual son cometidos en la esfera privada y sin evidencias materiales, contándose sólo con la palabra de la víctima contra la del agresor. En estos casos el sistema de justicia se inclina a creerle más al agresor. Asimismo, los exámenes medico-legales no siempre contribuyen al establecimiento de la verdad por la falta de capacitación en casos de violencia contra las mujeres y la consiguiente interpretación subjetiva de los profesionales.

144. Por otra parte, la CIDH ha observado principios aplicables a la judicialización de casos de violencia contra las mujeres, los cuales otorgan un amplio margen a los fiscales para decidir cuáles delitos investigan o no, lo que se presta a la influencia de patrones socioculturales discriminatorios en la decisión de cuáles delitos de violencia contra las mujeres deben investigar. La Comisión analizó esta situación en su informe sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas, en el que varias fuentes, incluida la Defensora Delegada para la Niñez, las Mujeres y la Familia, compartieron con la Relatoría su preocupación acerca de la incorrecta aplicación del principio de oportunidad, el cual otorga a los fiscales de conocimiento la facultad de decidir de acuerdo a criterios generales cuáles delitos investigan o no en los casos de violencia contra las mujeres<sup>184</sup>. El grado de discrecionalidad otorgado en ocasiones a los fiscales facilita que en la decisión de investigar un delito, sus creencias y actitudes personales desempeñen un papel fundamental.

145. La aplicación incorrecta por las fiscalías del principio de oportunidad en algunos países ignora la situación de vulnerabilidad y de desprotección en la que se encuentran las víctimas de violencia, así como el silencio que puede rodear estos incidentes por miedo a represalias por parte del

---

<sup>183</sup> CEPLAES – CONAMU – Fondo de Justicia y Sociedad, *Observatorio de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia. Sistematización de Casos de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar*, ESQUEL-USAID, Quito, Ecuador, 2004, (documento sin publicar).

<sup>184</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párrs. 206-207.

agresor y el miedo de la víctima a la estigmatización pública. Esta situación y los peligros de ofrecer este amplio margen de discrecionalidad fueron mencionados por las expertas y los expertos durante las reuniones de trabajo organizadas por la Relatoría sobre derechos de las mujeres en discusiones sobre Paraguay<sup>185</sup> y Guatemala<sup>186</sup>. Asimismo, una investigación del sistema penal en Chile y el tratamiento de casos de violencia contra las mujeres describe el problema de la siguiente manera:

Los fiscales parecen estar llevando a juicio oral solamente aquellos casos en que consideran que existe la certeza de obtener una condena. En consecuencia, las consideraciones del fiscal para ir a juicio podrían recaer en la mayor o menor aptitud de la prueba de un caso frente a la perspectiva de ser ganado, más que en la gravedad de los hechos investigados, criterio que es muy cuestionable, ya que por ejemplo en el caso de los delitos sexuales, por las características de su comisión, nunca constituyen un caso a ser ganado con certeza. De esta forma, el interés de obrar sobre seguro no ha empujado a la institucionalidad a resolver en forma más adecuada estos delitos, que por su naturaleza, son distintos al resto<sup>187</sup>.

146. Del mismo modo, investigaciones relacionadas con la situación en Chile, Honduras, Ecuador y Guatemala, revelan que el porcentaje de casos de delitos sexuales llevados a juicio es notoriamente bajo en estos países y destacan entre las razones de ese bajo número, la ineficacia de las investigaciones realizadas por el ministerio público y la tendencia a llevar a juicio solamente aquellos casos en los que se considera que se cuenta con suficientes pruebas para lograr sentencias condenatorias<sup>188</sup>. Se mencionan

<sup>185</sup> Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado de la Nación, Salón Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de septiembre, organizada por la CIDH en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

<sup>186</sup> Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los países de América Central y México*, 11-12 de agosto de 2005, San José, Costa Rica, organizado en colaboración con el Instituto Inter-Americano de Derechos Humanos; véase también RED ALAS, *Mas Allá del Derecho, Justicia y Género en America Latina*, Ed. Luisa Cabal y Cristina Motta, 2006.

<sup>187</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 35.

<sup>188</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Kenia Herrera y Andrea Diez, *Violencia contra las Mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon y Lidia Casas, noviembre 2004, pág. 10



como problemas persistentes el hecho que los ministerios públicos se conforman con pruebas como informes médicos de constatación de lesiones físicas y pruebas testimoniales, sin llevar a cabo "una eficiente recopilación de medios probatorios para la comprobación y reconstrucción fáctica del delito" y existe muy poca protección otorgada a las víctimas y testigos durante el proceso. De igual modo, en Bolivia, una investigación sobre la discriminación contra las mujeres dentro del sistema de administración de la justicia revela que los fiscales tienden a asociar la violencia sexual con la violencia física, lo cual termina minimizando la gravedad de la agresión sexual<sup>189</sup>.

## 2. Deficiencias en el juzgamiento y sanción de los casos de violencia contra las mujeres

147. Además de las deficiencias en materia de investigación, la CIDH observa con preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres. La Comisión ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, lo que se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema. La CIDH ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se ve reflejado en la respuesta de los funcionarios de la administración de la justicia hacia las mujeres víctimas de violencia y en el tratamiento de los casos. Existe asimismo una tendencia a considerar los casos de violencia contra las mujeres como conflictos domésticos, privados y no prioritarios que deben ser resueltos sin la intervención del Estado.

148. Las siguientes dos frases expresadas durante las reuniones de trabajo organizadas por la Relatoría resumen el parecer de la mayoría de las expertas y expertos consultados durante la implementación de este proyecto, sobre la fuerte barrera estructural que representa la cultura cuando las mujeres denuncian hechos de violencia en sus países:

La cultura patriarcal es parte de la formación de la mentalidad de gran parte de los pueblos, de forma que la violencia contra las mujeres es en realidad el síntoma y no la enfermedad. Las mujeres sólo tendrán igualdad de acceso a la justicia, y la violencia contra la mujer sólo será eliminada, cuando se construya una mentalidad que las conciba como iguales y no como inferiores, pues ésta es la causa estructural de la violencia contra las mujeres<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Véase Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dr. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>190</sup> Presentación de la Dra. Silvia Pimentel, Experta del Comité de la CEDAW, Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Buenos Aires, Argentina, 23-24 de septiembre 2005, auspiciada por la CIDH y organizada en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

Los cambios son buenos, pero no hemos transformado nuestra sociedad<sup>191</sup>.

149. La jurisprudencia de la CIDH ha reconocido la existencia de este problema cultural y su influencia en las actuaciones de los funcionarios judiciales, y ha esgrimido la obligación de los Estados de enfrentar este problema en forma adecuada. Como se señala anteriormente, en el caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*<sup>192</sup>, la CIDH aplicó la Convención de Belém do Pará y encontró que además de las violaciones en el caso individual, existía en Brasil un patrón de tolerancia estatal hacia casos de violencia doméstica, que se traducían en una ineficacia judicial para investigar y sancionar los casos. La Comisión enfatizó que el deber del Estado de ejercer debida diligencia va más allá de su deber de sancionar y sentenciar, incluyendo también su deber de "prevenir estas prácticas degradantes"<sup>193</sup>.

150. En el cuestionario<sup>194</sup> distribuido a los Estados por la CIDH sobre el tema de este informe se preguntó en el inciso 7 cuáles habían sido los mayores logros y desafíos en la implementación de las leyes y políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres. En sus respuestas, varios Estados destacaron el problema cultural como un desafío influyente en las actuaciones de los funcionarios estatales, describiéndolo de la siguiente manera:

La aceptación cultural y silenciosa de la dominación masculina<sup>195</sup>.

El obstáculo más recurrente para la prevención, protección y sanción de la violencia es la persistencia de imaginarios sexistas, donde la violencia contra las mujeres, tiene un alto grado de permisividad<sup>196</sup>.

Los estereotipos, actitudes y expectativas de la sociedad hacia las mujeres continúa siendo un desafío<sup>197</sup>.

Mantener las acciones de capacitación y actualización del personal policial y judicial para erradicar las prácticas sexistas que restringen el

---

<sup>191</sup> Presentación de la Dra. Merle Mendoca, Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Caribe de Habla Inglesa*, Kingston, Jamaica, 29-30 de septiembre 2005, auspiciada por la CIDH y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

<sup>192</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

<sup>193</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

<sup>194</sup> Véase Anexo B.

<sup>195</sup> Respuesta del Estado de Antigua al Cuestionario de la CIDH sobre la situación de acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 15 de febrero de 2006. (Traducción de la Secretaría).

<sup>196</sup> Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 27 de enero de 2006.

<sup>197</sup> Respuesta del Estado de Belice al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 18 de octubre de 2006. (Traducción de la Secretaría)

ejercicio del derecho a la justicia de personas afectadas por la violencia<sup>198</sup>.

Un desafío crucial que enfrenta la Oficina de Violencia contra la Mujer es uno de percepción. Históricamente, el sistema de justicia criminal ha tratado la violencia contra las mujeres como un asunto privado y familiar. Solo en las últimas dos décadas se ha reconocido el crimen de violencia contra la mujeres como un delito que requiere la fuerza y atención del sistema de justicia criminal (...) Otro desafío confrontado por la Oficina de Violencia Contra la Mujer es abordar el ciclo de la violencia contra la mujer. Muchos Estados están comenzando a reconocer el impacto de la violencia doméstica en los niños. Numerosos estudios han notado el impacto que el presenciar violencia doméstica tiene en los niños. Estos estudios indican que los niños expuestos a violencia doméstica exhiben frecuentemente mayores niveles de problemas de comportamiento, sociales y emocionales que los niños que no han presenciado ese tipo de violencia<sup>199</sup>.

Implementación de las siguientes medidas, como elemento (sic) clave para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer: (...) e) erradicar definitivamente conceptos y valoraciones discriminatorios en las leyes, por ejemplo, en delitos sexuales conceptos tales como la castidad, honestidad, o la posibilidad de que cese la acción penal si el victimario contrae matrimonio con la víctima; f) formar a los operadores del sistema de justicia (Agentes del Ministerio Público, policías, médicos legistas, servidores públicos y peritos) en el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la observancia de la perspectiva de género; g) incluir la perspectiva de género en la formación curricular desde la formación inicial de los niños y las niñas así como fomentar la creación de políticas públicas libres de estereotipos de género y de sexismos (...) La permanencia y la legitimación de la violencia familiar se debe en gran medida a las prácticas culturales subyacentes de las relaciones de género, mismas que comúnmente se basan en "mitos, estereotipos de inferioridad, dominio, abnegación y control de las mujeres frente a los hombres"<sup>200</sup>

En la realidad de nuestro país, se evidencia que el avance normativo viene siendo mayor que los cambios generados en los patrones socioculturales de género en las familias peruanas. En efecto, estos patrones convertidos en creencias, mitos y prejuicios, continúan influyendo en la construcción de la identidad masculina y femenina, estableciendo papeles diferenciados y estatus desiguales en ambos géneros, constituyéndose en obstáculos para la relación democrática dentro de las familias, limitando el adelanto de las mujeres en todas las etapas de su ciclo de vida<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> Respuesta del Estado de Costa Rica al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 2006.

<sup>199</sup> Respuesta del Estado de Estados Unidos al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de marzo de 2006. (Traducción de la Secretaría)

<sup>200</sup> Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, noviembre 2005.

<sup>201</sup> Respuesta del Estado de Perú al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 24 de octubre de 2005.

Los desafíos incluyen creencias culturales, la educación religiosa sobre los papeles de los hombres y las mujeres, la ambivalencia de las víctimas de abuso de buscar remedios y la ausencia de recursos financieros y humanos<sup>202</sup>.

Creencias culturales que perpetúan los estereotipos de género que resultan a veces en violencia y discriminación contra las mujeres<sup>203</sup>.

151. La CIDH también ha verificado la influencia de un conjunto de valores socioculturales y nociones basadas en la inferioridad de las mujeres, por sus diferencias biológicas y capacidad reproductiva, que afectan negativamente el procesamiento de sus casos dentro de los sistemas judiciales, e influyen en la percepción del problema como no prioritario y perteneciente al ámbito privado<sup>204</sup>. Estos patrones socioculturales discriminatorios afectan las actuaciones de los abogados, fiscales, jueces y funcionarios de la administración de la justicia en general, así como de la policía. La Convención de Belém do Pará y la CEDAW han afirmado el vínculo que existe entre la violencia contra las mujeres y la discriminación, y la forma en que ciertos estereotipos y prácticas sociales y culturales basados en el concepto de que las mujeres son inferiores a los hombres, pueden influenciar negativamente las acciones de los funcionarios públicos<sup>205</sup>.

152. El problema de la discriminación basada en el género en las actuaciones judiciales ha sido descrito por expertas y magistradas de la región de la siguiente forma:

La mayor parte de las representantes de los gobiernos de la región, de las ONG y los estudios regionales y por países, concuerdan con la afirmación anterior y con el hecho de que la gran mayoría de los problemas en la aplicación de las leyes de violencia doméstica y los más graves provienen de las creencias y valores patriarcales de las autoridades llamadas a hacerlas; creencias y valores – reconocidos o no, conscientes o no – tales como: la violencia doméstica es un problema privado, la familia debe mantenerse siempre unida, quien recibe maltrato es porque lo provoca, etc.<sup>206</sup>.

---

<sup>202</sup> Respuesta del Estado de San Kitts y Nevis al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 2 de febrero de 2006. (Traducción de la Secretaría)

<sup>203</sup> Respuesta del Estado de Santa Lucía al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, febrero de 2006. (Traducción de la Secretaría)

<sup>204</sup> Véase, Luz Rioseco Ortega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, septiembre 2005, pág. 28.

<sup>205</sup> Véase Preámbulos de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará; Convención de Belém do Pará, art. 6; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994).

<sup>206</sup> Luz Rioseco Ortega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, septiembre 2005, pág. 28.

La clara tendencia a emitir normas orientadas a eliminar la discriminación y proteger los derechos fundamentales de todas las personas no coincide con la tendencia judicial a tomar decisiones sustentadas en sistemas morales y religiosos en los que se privilegia lo formal sobre lo sustancial y los derechos se interpretan de manera restrictiva, reproduciendo las raíces de la discriminación y de la inequidad en la región<sup>207</sup>.

153. Este problema también ha sido descrito y analizado en investigaciones llevadas a cabo a nivel nacional por los propios sistemas de justicia, como por ejemplo, en una investigación sobre el sistema de justicia en Bolivia ordenada por los mismos magistrados de la Corte Suprema de Justicia<sup>208</sup>. La investigación revela que la discriminación contra las mujeres existe en todas las actuaciones de los jueces, abogados y litigantes, tanto hombres como mujeres en diferentes esferas, en particular en los casos de violencia intrafamiliar y casos de violencia sexual<sup>209</sup>. La investigación expresa que:

Los porcentajes de sesgo de género encontrados son importantes, los cuales subyacen en la normativa discriminatoria vigente, y en la cultura androcéntrica expresada por jueces y juezas, abogados, abogadas y litigantes hombres y mujeres que asumen como natural la superioridad de los hombres, que practican y legitiman la violencia. Ideología que trasciende del ámbito privado al público-profesional en actitudes y argumentos de fallos judiciales en los que en forma asimétrica valoran la conducta de hombres y mujeres, en los fundamentos tanto de hecho como de derecho por parte de los abogados/as y litigantes<sup>210</sup>.

154. La investigación realizada en Bolivia también revela que en el 100% de los casos relacionados con la violencia sexual existe discriminación basada en el género. Explica que el juzgamiento de los casos se basa en consideraciones morales y de buenas costumbres, en lugar de una perspectiva de protección de los derechos humanos de las víctimas, y se prioriza la investigación de delitos patrimoniales y económicos contra las mujeres, en lugar de actos violentos. Igualmente, una investigación encargada por la Corte

---

<sup>207</sup> Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ed. Luisa Cabal, Julieta Lemaitre y Mónica Roa, Colombia, 2001, págs. 465-466.

<sup>208</sup> Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>209</sup> Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>210</sup> Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Suprema de Justicia del Paraguay<sup>211</sup> revela distintos niveles de discriminación en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, particularmente por parte de fiscales hombres y mujeres y por los juzgados de paz, que no demuestran la sensibilidad necesaria ante las denuncias interpuestas por las víctimas en actos de violencia doméstica:

Cobra también fundamental importancia la intermediación del juez/jueza para la aplicación eficaz de la ley. Impresiona la frustración de las víctimas de violencia doméstica entrevistadas, al relatar que su denuncia es recibida insensiblemente en los Juzgados de Paz. Este desaliento aumenta cuando la denuncia no es escuchada o recibida por el Juez/a, cuando se le hacen preguntas inadecuadas, o cuando no se le hace ninguna pregunta, y aunque en ninguna parte exista constancia, quizás sea una de las explicaciones al abandono frecuente de la causa. Para realizar la denuncia la víctima ha tenido que superar circunstancias, muchas veces inimaginables para una tercera ajena y extraña a su dolor y es muy importante que reciba la atención y orientación calificada, paciente, directa y respetuosa del juez/a, pues valorar la credibilidad de la denuncia, facultad del juez, depende exclusivamente de la intermediación<sup>212</sup>.

155. La influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales<sup>213</sup>.

156. La Relatoría, en su informe sobre la situación de Ciudad Juárez, describió la forma en que pueden operar estos patrones socioculturales en las actuaciones judiciales y de la policía<sup>214</sup>. El informe analiza que casi al mismo tiempo que comenzaba a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de estos hechos y del procesamiento de los agresores, comenzaron a emplear un discurso culpando a la víctima por el delito. El informe expone que: "según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas,

<sup>211</sup> Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005.

<sup>212</sup> Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005, pág. 76.

<sup>213</sup> Véase análisis en Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ed. Luisa Cabal, Julieta Lemaitre y Mónica Roa, Colombia, 2001.

<sup>214</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 4.

salían de baile, eran "fáciles" o prostitutas. Existen informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad".<sup>215</sup> Igualmente, la CIDH ha admitido ocho casos en los que se alega la existencia de este tipo de actitudes por parte de los funcionarios judiciales hacia las presuntas víctimas mujeres de actos de violencia<sup>216</sup>.

157. La CIDH asimismo ha tomado conocimiento de la interpretación discriminatoria de evidencias en casos de violencia contra las mujeres, mediante el procesamiento de peticiones individuales ante el sistema interamericano, audiencias temáticas e investigaciones sobre el tema<sup>217</sup>. Por ejemplo, en el informe de *Maria da Penha Fernandes*, la Comisión describe que la aceptación por parte de los funcionarios estatales de la violencia doméstica influye negativamente en este caso, al no tomar en cuenta durante el proceso legal elementos claros y determinantes de prueba revelados en la investigación policial, retrasando injustificadamente la sanción del agresor<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 4.

<sup>216</sup> CIDH, Informe N° 32/06 – admisibilidad, Petición 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma y Otros* (México); CIDH, Informe N° 31/06 – admisibilidad, Petición 1176-03, *Silvia Arce y Otros* (México); CIDH, Informe N° 18/05 – admisibilidad, Petición 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Informe N° 17/05 – admisibilidad, Petición 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Informe N° 16/05 – admisibilidad, Petición 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Informe N° 92/06 – admisibilidad, Petición 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Informe N° 93/06 – admisibilidad, Petición 972-03, *Valentina Rosendo Cantú y Otros* (México); CIDH, Informe N° 94/06 – admisibilidad, Petición 540-04, *Inés Fernández Ortega y Otros* (México).

<sup>217</sup> Por ejemplo, véase CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Méridas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Audiencia sobre Situación de las Mujeres y la Administración de Justicia en la Región*, 121° Período Ordinario de Sesiones, Centro por la Justicia y Derecho Internacional y Centro de Derechos Reproductivos, 21 de octubre de 2004; Luz Rioseco Ortega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, septiembre 2005; Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon C y Lidia Casas, noviembre 2004; Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile*: Informe Final, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Kenia Herrera y Andrea Diez, *Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004; Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas).

<sup>218</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

158. Igualmente, la CIDH ha tomado conocimiento de una serie de presunciones y criterios influenciados por creencias personales utilizados por los fiscales para determinar la existencia de pruebas suficientes para fundamentar investigaciones de casos de violencia contra las mujeres, que tienen un impacto discriminatorio en las mujeres. Por ejemplo, una gama de expertas manifestaron durante las reuniones de trabajo organizadas por la Relatoría sobre derechos de las mujeres una preocupación constante ante la poca credibilidad que los fiscales y representantes del ministerio público otorgan a las víctimas en casos de violencia, y asumen que la retractación de una denuncia por parte de la afectada es reveladora de su credibilidad. La CIDH ha observado que este tipo de conclusión exhibe un desconocimiento de los motivos que pueden llevar a una víctima de violencia a desistir de colaborar en este tipo de casos, que incluyen la estigmatización por parte de la sociedad, su dependencia económica y el temor a represalias<sup>219</sup>. Las investigaciones llevadas a cabo en Chile y Honduras incluyen ejemplos ilustrativos de este problema:

Las razones que estarían incidiendo en la escasa realización de juicios se pueden explicar, en parte, a través de un mal manejo de las características particulares que presenta la investigación de los delitos sexuales en general y las de las víctimas de ellos en particular, especialmente a la hora de evaluar su credibilidad. Así, por ejemplo, es ilustrativa la situación que se produjo respecto a dos niñas menores de 12 años, agredidas sexualmente durante varios años por su padre. Los peritajes del SML (Servicio Médico Legal) mostraban claros signos de actividad sexual. Los peritajes psiquiátricos indicaban abuso sexual y todas las declaraciones con los profesionales de la Unidad de Víctimas mostraban un uso severo de la violencia. El imputado fue sometido a prisión preventiva por largo tiempo y a medida que los meses pasaron y faltó el sustento económico, las niñas se retractaron de sus declaraciones en el CAVAS. La fiscalía determinó no llevar el caso a juicio y terminarlo por “la facultad de no perseverar”. La lógica fue que las niñas mentían y no se las podía llevar a juicio. Diferente opinión sostuvo la Unidad de Víctimas, la que era de la opinión de ir a juicio, sin las niñas, puesto que había suficientes pruebas periciales<sup>220</sup>.

Las fiscales entrevistadas en Tegucigalpa han expuesto como un problema la continuidad de los casos el “abandono” de las denunciadas; esto se vincula entre otros factores a la falta de recursos económicos para movilización y transporte individual y de testigos, intimidación o amenazas por parte del denunciado o el uso de vías extrajudiciales para dirimir el conflicto familiar como ser mediación ante otras instancias. En tal sentido consideramos que estos casos no deberían nominarse abandonados, puesto que las debilidades del sistema respecto a la doble victimización y las dificultades de acceso gratuito y en igualdad de condiciones a la justicia, son las que

---

<sup>219</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párrs. 209-210.

<sup>220</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile*: Informe Final, noviembre 2004, investigación parte del proyecto “Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal” que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 35.



obstaculizan con mayor frecuencia el seguimiento y la culminación de los procesos indicados<sup>221</sup>.

159. Durante las reuniones de trabajo, la Relatoría fue informada de frases y conceptos utilizados por los jueces en el juzgamiento de casos de violencia contra las mujeres que evidencian parcialidad en el procesamiento de estos casos favoreciendo al agresor. Una representante de la Defensoría de la Mujer de Costa Rica, en la reunión de expertas y expertos organizada por la CIDH sobre América Central, presentó como ejemplo un caso documentado en el que una mujer denunció una violación y el juez llegó a la conclusión que: "las únicas víctimas en este caso fueron los agresores sexuales, quienes no sabían que atacaban a una mujer con problemas mentales"<sup>222</sup>. Entrevistas llevadas a cabo por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (en adelante "ILANUD") en el contexto de sus proyectos para promover la incorporación de género en las actuaciones de la administración de justicia, revelan que las juezas mujeres pueden temer adoptar decisiones a favor de mujeres agredidas para que no se les acuse de "feministas" o ellas mismas tener que enfrentar sus situaciones de abuso<sup>223</sup>. En este mismo sentido, los jueces hombres temen verse afeminados o poco hombres<sup>224</sup>.

160. Una investigación llevada a cabo en el Ecuador sobre la forma en que se procesan casos relacionados con los derechos de las mujeres en el sistema penal, en la que se llevó a cabo una serie de entrevistas a los operadores y abogados de los servicios legales sobre el tipo de valoración de la prueba por parte de los jueces, asevera que: "los jueces no miran el problema de delitos sexuales o de un delito intrafamiliar como cualquier otro, o sea, no le dan la importancia que le dan a un caso de droga o asesinato, no le dan igual trato"<sup>225</sup>. Una de las abogadas entrevistadas manifestó lo siguiente:

La edad, sin lugar a dudas. Nosotras tuvimos la experiencia con una jueza que supuestamente está supersensibilizada (...) pero esta misma jueza hace unos años, desestimó una denuncia de violencia porque

---

<sup>221</sup> Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 37.

<sup>222</sup> Presentación de Laura Fernández Díaz, Defensoría de la Mujer de Costa Rica, Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los países de América Central y México*, 11-12 de agosto de 2005, San José, Costa Rica, organizado en colaboración con el Instituto Inter-Americano de Derechos Humanos.

<sup>223</sup> Alda Facio Montejó, *La Modernización de la Administración de la Justicia y la Igualdad de Género*, Ponencia en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

<sup>224</sup> Alda Facio Montejó, *La Modernización de la Administración de la Justicia y la Igualdad de Género*, Ponencia en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

<sup>225</sup> Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 71.

hubo consentimiento de la víctima cuando la niña era sordomuda y tenía 12 años. Entonces sí hay cargas emotivas culturales<sup>226</sup>.

161. Entre otras deficiencias y peligros, la CIDH ha expresado su preocupación ante el hecho de que una diversidad de órganos judiciales promueven principalmente el uso de la conciliación durante el proceso de investigación como método para resolver delitos de violencia contra las mujeres, sobre todo la intrafamiliar<sup>227</sup>. Es de reconocimiento internacional que la conciliación en casos de violencia intrafamiliar no es recomendable como método para resolver estos delitos<sup>228</sup>. Un gran número de expertas y organismos internacionales han identificado los peligros del uso de la conciliación como método para resolver casos de violencia, sobre todo la violencia doméstica<sup>229</sup>. Han manifestado que al hacer este delito conciliable, el delito se vuelve sujeto de negociación y transacción entre la víctima y el victimario. La conciliación asume que las partes involucradas se encuentran en igualdad de condiciones de negociación, lo cual generalmente no es el caso en el ámbito de la violencia intrafamiliar. En varios países ha quedado claro que los acuerdos realizados en el marco de mediación aumentan el riesgo físico y emocional de las mujeres por la desigualdad en las relaciones de poder entre la víctima y el agresor<sup>230</sup>. Los acuerdos generalmente no son cumplidos por el agresor y éstos no abordan las causas y consecuencias de la violencia en sí<sup>231</sup>.

<sup>226</sup> Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto “Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal” que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 92.

<sup>227</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 210.

<sup>228</sup> Organización Panamericana de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, Centro de Derechos Reproductivos, IPAS, ISIS Internacional y Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de la Mujer, *Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres*, abril, 2004, pág. 20.

<sup>229</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006.

<sup>230</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006.

<sup>231</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador; CEFEMINA de Costa Rica; el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras; la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua; la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá; la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006.

162. Por lo tanto, la CIDH destaca la necesidad de reformar la cultura judicial de una manera sostenible como una precondition para que las mujeres puedan obtener un acceso *de jure* y *de facto* a la justicia. Para ello, la Comisión enfatiza la importancia de fortalecer y promover la creación de programas de capacitación para funcionario/as públicos, judiciales y policiales, así como también para agentes comunitarios. A pesar de la proliferación de los programas de capacitación orientados a funcionarios de la administración de la justicia y de la policía<sup>232</sup>, la CIDH observa que el impacto de estos programas ha sido heterogéneo y que muchos no han tenido un impacto sostenible y carecen de los mecanismos de institucionalización y vigilancia necesarios para poder lograr cambios significativos. Los presentes desafíos en el impacto de estos programas han sido descritos como sigue:

Los programas de capacitación dirigidos a policías, jueces, juezas y funcionarios y funcionaras judiciales han demostrado en la practica sus grandes limitaciones y poca efectividad, ya que no han estado acompañados de cambios organizativos, presupuestarios, normativos, mecanismos de monitoreo y evaluación que garanticen que la implementación de los mismos no dependa exclusivamente de voluntades personales y que conlleven niveles de institucionalización que se traduzcan en cambios sustanciales de las practicas y en verdaderas transformaciones culturales<sup>233</sup>.

163. La CIDH destaca la necesidad de que estos programas cuenten con los mecanismos de institucionalización y efectividad necesarios para lograr cambios sostenibles. Para ello, los Estados deben adoptar medidas para sancionar a los funcionarios públicos que vulneran los derechos de las mujeres durante el proceso penal. Igualmente, la Comisión destaca la necesidad de capacitar a la población sobre el problema de la violencia contra las mujeres desde una edad temprana y formativa, para evitar la creación de estereotipos que subordinen a las mujeres.

164. Resulta igualmente crítico fortalecer las políticas de prevención de los abusos y las diversas formas de violencia institucional, perpetrada por autoridades estatales contra las mujeres durante el proceso judicial, como un deber expreso y sin dilaciones comprendido en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. A la fecha, la mayoría de las políticas de prevención a nivel Estatal se centran exclusivamente en campañas de sensibilización y difusión de información al público en general sobre el problema de la violencia contra las mujeres y el problema de la discriminación contra las mujeres como acciones aisladas. Sin embargo, resulta importante destacar que para ser efectiva, la estrategia de prevención de los Estados necesita tener un enfoque integral, que abarque el sector de la justicia. Es deseable que las campañas de prevención

---

<sup>232</sup> Discutidos en la sección III de este informe.

<sup>233</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Méridas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006.

aborden los factores de riesgo que existen en el ámbito familiar y social, y que facilitan la aceptación de la violencia contra las mujeres por parte de los funcionarios judiciales. La orientación que deben tener las estrategias de prevención ha sido descrita de la siguiente manera:

Las estrategias de prevención deben estar orientadas a reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección. Dentro de los factores de riesgo, hay factores estructurales como la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos, producto de crisis económicas de regiones o países, que requieren intervenciones globales con resultados a mediano plazo; factores sociales como el aislamiento social o la falta de redes; factores familiares como las historias de violencia de cada miembro de la pareja, o factores individuales como la ingestión de alcohol, drogas, agresividad o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y situaciones de abuso de poder<sup>234</sup>.

165. Igualmente, la CIDH observa con preocupación que la mayoría de las políticas de prevención existentes continúan centrándose en la violencia doméstica, en detrimento de otras formas de violencia que ocurren en otras esferas. Es importante que las políticas de prevención consideren todas las formas de violencia contra las mujeres y el contexto en que éstas ocurren en concordancia con la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

### **3. Falta de efectividad de los mecanismos preventivos de protección frente a la violencia contra las mujeres**

166. En materia de prevención y protección, la CIDH ha verificado que las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen plenamente con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes. Los problemas más graves verificados son el cumplimiento y el seguimiento de órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de las autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad. Se ha constatado que en muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no fueron adecuadamente implementadas ni supervisadas.

167. La Relatora de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (en adelante "Relatora de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer") recientemente ha manifestado su preocupación ante la conducta de la policía y su falta de intervención en la prevención de actos de violencia y en la implementación de órdenes de

---

<sup>234</sup> Luz Rioseco Ortega, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Buenas Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, septiembre 2005, pág. 32, citando Larrain 2002.

protección. Por esta razón la ha calificado como uno de los mayores obstáculos al ejercicio de la debida diligencia a nivel global<sup>235</sup>. Este comportamiento promueve la impunidad, la perpetuidad y la repetición de estos delitos, y menoscaba la obligación de los Estados de ejercer la debida diligencia para prevenir delitos de violencia contra las mujeres. Con frecuencia, esta situación se traduce en una proliferación de agresiones contra las víctimas que pueden llegar a homicidios contra las mujeres y sus hijos. Como se ha establecido anteriormente, el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia se extiende a acciones tanto de actores estatales y no estatales, y es particularmente crítico en casos en los que los funcionarios de los Estados tienen conocimiento de un riesgo real e inmediato de actos de violencia.

168. En varias investigaciones se ha descrito que algunos miembros de la policía todavía no perciben el problema de la violencia contra las mujeres como prioritario dentro de la esfera de los delitos criminales, y tiende a no creer a las víctimas cuando denuncian hechos de violencia inminentes, a pesar de la creación de unidades especializadas y de una serie de programas de capacitación para incrementar su sensibilidad a los asuntos de género:

Se le debería capacitar más a la policía porque a veces creen que los problemas de casa tienen que resolverse en la casa, ven y dicen: "ellos sabrán como se arreglan", entonces no quieren ver que ya es un problema público (...)<sup>236</sup>

Algunos policías entrevistados también hicieron hincapié en estas consideraciones, señalando que "Si se trata de una mujer que se va a las 3 de la mañana de una fiesta con 3 a la pieza y te cuenta que la violan a último minuto, ¿es creíble? Además hay muchas mujeres que denuncian como una excusa de un engaño, una infidelidad"<sup>237</sup>.

169. Una investigación auspiciada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (en adelante "UNIFEM") y la CEPAL en los países del Caribe de habla inglesa, presentada durante la reunión de trabajo organizada por la Relatoría sobre derechos de las mujeres en Jamaica, revela la utilización sumamente limitada de los poderes policiales para garantizar la implementación de la ley, en particular en casos de incesto y abuso de niñas<sup>238</sup>. De la misma manera destaca la persistencia y la aceptación por parte de agentes de la policía de normas patriarcales sobre la privacidad de asuntos familiares.

<sup>235</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, *La Norma de la Debida Diligencia para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, E/CN. 4/2006/61, párr. 49.

<sup>236</sup> Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 71.

<sup>237</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 16.

<sup>238</sup> Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de Habla Inglesa*, Kingston, Jamaica, 29-30 de septiembre 2005, auspiciada por la CIDH y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

Asimismo, la CIDH ha tomado conocimiento por medio de la organización que trabaja en el avance y promoción de los derechos civiles, *American Civil Liberties Union (ACLU)*, de incidentes de incumplimiento de las órdenes de protección por parte de la policía en varios estados que forman parte de los Estados Unidos y la falta de respuesta por parte de ésta en casos en que las víctimas solicitan el cumplimiento de estas órdenes<sup>239</sup>.

170. La CIDH también ha sido informada de la frecuente percepción estatal de que las víctimas son las responsables de hacer el seguimiento de las medidas cautelares, lo cual las deja en situación de completa indefensión y riesgo ante posibles represalias del agresor, aunque ejerzan efectivamente su derecho a denunciar el incumplimiento de la medida. Por ejemplo, la Comisión observa con gran preocupación que en Guatemala, durante la visita de seguimiento realizada en 2006, representantes de la Fiscalía expresaron su percepción de que la beneficiaria de las medidas es la responsable de su efectividad ante el ineficaz seguimiento de su cumplimiento por parte de los jueces de familia y de paz y la falta de respuesta de la policía. Asimismo, durante la visita realizada a Guatemala en 2004, la Relatoría recibió información sobre dos casos en los que las mujeres asesinadas llevaban una orden de protección consigo y fue informada por autoridades estatales que un 31% de las víctimas de homicidios habían sido amenazadas previamente.

171. Por otro lado, la CIDH ha tomado conocimiento de ciertas consideraciones de los jueces y fiscales al emitir y hacer el seguimiento de medidas cautelares en las que no existe una evaluación del riesgo a la víctima y en que se llega a considerar más el impacto de éstas en el agresor. Por ejemplo, una investigación realizada en Chile sobre la conducta de los jueces al dictaminar medidas cautelares, revela que en su decisión de otorgar las medidas en casos de delitos sexuales, el criterio utilizado e invocado es el peligro del agresor para la sociedad y no la seguridad de la víctima<sup>240</sup>. Asimismo, la Comisión ha sido informada sobre dificultades en la implementación de las medidas de protección dictaminadas, por la demora de los operadores de la justicia o la falta de coordinación entre la policía y el ministerio público<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Respuesta al cuestionario sobre acceso a la justicia presentada por el ACLU, 2006 a la CIDH. Entre los estudios citados se encuentran *Report to the California Attorney General, Keeping the Promise: Victim Safety and Batterer Accountability 1, 35-36 (2005)*; *Jane C. Murphy, Engaging with the State: The Growing Reliance on Lawyers and Judges to Protect Battered Women, 11 Am. U. J. Gender Soc. Pol'y & L. 499, 509 (2003)*; *T.K. Logan et al., Protective Orders in Rural and Urban Areas: A Multiple Perspective Study, 11 Violence Against Women 876, 889 & 899 (2005)*.

<sup>240</sup> Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 63.

<sup>241</sup> Véase como ejemplo discusión en Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 58.

#### 4. Barreras que enfrentan las víctimas al procurar acceder a instancias judiciales de protección

172. La CIDH observa con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las víctimas de violencia contra las mujeres y su persistente desconfianza en que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos sufridos. Entre las razones acreditadas se encuentran la victimización secundaria que pueden recibir al intentar denunciar los hechos sufridos; la falta de protecciones y garantías judiciales para proteger su dignidad, seguridad y privacidad durante el proceso, así como la de los testigos; el costo económico de los procesos judiciales; y la ubicación geográfica de las instancias judiciales receptoras de denuncias. De la misma manera, la CIDH destaca con preocupación la falta de información disponible a las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección y el procesamiento de los casos.

173. Las investigaciones realizadas en cuatro países de la región - Chile, Guatemala, Honduras y Ecuador - revelan las razones que pueden explicar la baja utilización del sistema de justicia en casos de violencia contra las mujeres:

Como lo confirman los cuatro estudios, las denuncias recibidas por el sistema son una pequeña parte de los hechos de violencia (física o sexual) en contra de las mujeres que se producen en cada país. La naturaleza de estos delitos, las percepciones sociales respecto de los mismos, la manera en que los operadores actúan frente a estos casos, las condiciones de recepción de las denuncias, los criterios de selección y persecución, la forma que se practican los exámenes periciales, el no acompañamiento a las víctimas, las dificultades para acceder a las instituciones, la vulnerabilidad de las víctimas en el sistema, la poca respuesta que reciben, la duración de los casos, etc., son algunas de las razones que explican esta "cifra negra", que creemos es mayor a la que se presenta en otros delitos<sup>242</sup>.

174. Entre los factores que influyen sobre el tratamiento de los funcionarios judiciales a las víctimas de violencia se destacan la aceptación y la socialización de la violencia y la discriminación contra las mujeres como comportamientos normales dentro de la estructura social, y la percepción del

<sup>242</sup> Véase resumen en Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Farito Simon C y Lidia Casas, noviembre 2004, pág. 8; Lidia Casas-Becerra y Alejandra Mera González-Ballesteros, *Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Kenia Herrera y Andrea Diez, *Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Patricia Esqueteni y Jacqueline Vásquez, *Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas); Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004 (investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas).

problema de la violencia contra las mujeres como un asunto que pertenece al ámbito privado.

175. Uno de los problemas más graves identificados por la Relatoría sobre derechos de las mujeres durante sus visitas *in loco* es el tratamiento que reciben las mujeres víctimas de violencia cuando procuran acceder a los recursos judiciales disponibles. Durante su visita a Colombia, la Relatoría recibió información sobre el miedo de las víctimas de violencia a ser revictimizadas por el sistema de justicia y su desconfianza de que se pueda investigar, sancionar y reparar lo que han vivido como resultado del conflicto armado<sup>243</sup>. Otros factores que también impiden que las mujeres colombianas denuncien actos de violencia incluyen el miedo a ser estigmatizadas socialmente al hacer público el delito y el desconocimiento de los recursos judiciales disponibles<sup>244</sup>.

176. Del mismo modo, durante su visita a Guatemala, la Relatoría recibió testimonios que indicaban que en muchos casos las diversas autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento de los delitos de violencia contra las mujeres, han tratado a familiares de las víctimas de manera irrespetuosa, revelando la forma en los que estereotipos discriminatorios operan en la práctica. La Relatoría describió esta situación como sigue:

Estas actitudes demuestran desde una falta de sensibilidad frente a la problemática de la persona, hasta actitudes abiertamente hostiles y discriminatorias que desvalorizan a las personas. Por ejemplo, echan la culpa a la víctima y su familia por su estilo de vida, por la ropa que usan, o por las horas en las que están en la calle; finalmente, la calificación de muchos de estos crímenes como “pasionales” sin una debida investigación indica este patrón discriminatorio. Esta falta de respeto por la dignidad de las víctimas o sus familiares tiene el efecto de “revictimizarlas”<sup>245</sup>.

177. En su informe sobre la situación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, la Relatoría destaca que la respuesta de las autoridades ante los familiares de las víctimas de actos de violencia oscilaba entre la indiferencia y la hostilidad cuando procuraban acceder a información relacionada con estos casos<sup>246</sup>. La CIDH ha admitido ocho casos relacionados con esta situación paradigmática en los que se alega adicionalmente la descalificación de las víctimas y el maltrato de sus familiares cuando solicitan

---

<sup>243</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

<sup>244</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

<sup>245</sup> CIDH, Comunicado de Prensa, N° 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington D.C., 18 de septiembre de 2004, párr. 26.

<sup>246</sup> CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 4.



información de autoridades estatales sobre el progreso de la investigación o intentan colaborar con la misma<sup>247</sup>.

178. Asimismo, en Bolivia, un estudio sobre la discriminación de género en la administración de justicia revela que las mujeres desisten en usar el sistema por muchas razones, entre ellas la carencia de documentos de identidad, la percepción del alto costo de usar el sistema judicial, la inversión de tiempo, el temor a perder el juicio y el potencial de posibles represalias por parte del agresor, así como una percepción de la administración de justicia como politizada y susceptible a ser comprada<sup>248</sup>. Durante las reuniones subregionales organizadas por la CIDH, quedó claro que la carencia de documentos de identidad limita gravemente el acceso al sistema judicial por parte de las víctimas<sup>249</sup>. Entre los grupos particularmente afectados por este fenómeno, se destacó la grave situación de las mujeres migrantes<sup>250</sup>. Para enfrentar estos problemas, la CIDH destaca la necesidad de contar con más opciones de acompañamiento a las víctimas durante el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, y de formas de protección durante el proceso judicial, para facilitar que acudan a instancias judiciales a denunciar actos de violencia y reciban un trato digno por parte de los funcionarios estatales<sup>251</sup>.

179. Un importante obstáculo que ha destacado la Comisión en el pasado para que las mujeres víctimas de violencia accedan a instancias judiciales de protección, es la fuerte estigmatización que pueden sufrir por parte de sus comunidades al ser víctimas de violencia, y la vergüenza que pueden sentir al denunciar los hechos. Por ejemplo, un elemento clave en la decisión

---

<sup>247</sup> CIDH, Informe N° 32/06 – admisibilidad, Petición 1175-03, *Paloma Angélica Escobar Ledezma y Otros* (México); CIDH, Informe N° 31/06 – admisibilidad, Petición 1176-03, *Silvia Arce y Otros* (México); CIDH, Informe N° 18/05 – admisibilidad, Petición 283/02, *Laura Berenice Ramos Monárrez* (México); CIDH, Informe N° 17/05 – admisibilidad, Petición 282/02, *Esmeralda Herrera Monreal* (México); CIDH, Informe N° 16/05 – admisibilidad, Petición 281/02, *Claudia Ivette González* (México); CIDH, Informe N° 92/06 – admisibilidad, Petición 95-04, *María Isabel Véliz Franco* (Guatemala); CIDH, Informe N° 93/06 – admisibilidad, Petición 972-03, *Valentina Rosendo Cantú y Otros* (México); CIDH, Informe N° 94/06 – admisibilidad, Petición 540-04, *Inés Fernández Ortega y Otros* (México).

<sup>248</sup> Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dra. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dra. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>249</sup> Presentación de Flor Elena Ruiz, Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 y 12 de agosto de 2005, auspiciada por la CIDH y organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>250</sup> Presentaciones de Ana Carcedo, Centro Feminista de Información y Acción y Laura Fernández Díaz, Defensoría de la Mujer de Costa Rica, Reunión de Trabajo, *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de México y América Central*, San José, Costa Rica, 11 y 12 de agosto 2005, auspiciada por la CIDH y organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>251</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Mélicas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006.

de la Comisión en el caso de *Raquel Martín Mejía*<sup>252</sup>, fue el impacto que hubiera tenido en ella, en su familia y en su comunidad el hecho de haber accedido a recursos internos para remediar las violaciones a los derechos humanos sufridas. La víctima informó a la Comisión que cuando trató de presentar una denuncia ante la policía de Oxapampa relacionada con el secuestro y homicidio de su esposo, no pudo declarar el abuso sexual al que fue sometida porque:

Como surge de su testimonio, luego de ser violada "estaba en un estado de shock, sentada sola en [su] habitación". No se animó a realizar la denuncia pertinente por miedo a sufrir el "ostracismo público". Las víctimas de abusos sexuales no denuncian estos hechos porque [se] sienten humilladas. Además nadie quiere reconocer públicamente que ha sido violada. No se sabe cómo puede reaccionar el marido. [Por otro lado] la integridad de la familia está en juego, los hijos pueden sentirse humillados de saber que esto le ha ocurrido a su madre"<sup>253</sup>.

180. Ante esta situación, la CIDH destaca la necesidad de implementar campañas para sensibilizar al público en general sobre la gravedad de estos delitos y promover la interposición de denuncias.

##### **5. Problemas estructurales identificados dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres**

181. La CIDH ha identificado una serie de problemas estructurales dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, al igual que el juzgamiento de otras violaciones de derechos humanos. Entre ellos se destacan la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas; la falta de abogados de oficio para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos; la falta de recursos humanos y financieros para atender los problemas persistentes y estructurales; la debilidad institucional de los ministerios públicos y la policía que investigan los delitos; y la falta de unidades especiales dentro de las fiscalías, la policía y los tribunales con destreza técnica y conocimientos especiales. Otro obstáculo relevante es la precariedad y descoordinación en los sistemas de información para recopilar estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres, indispensable para analizar posibles causas y tendencias y evaluar la respuesta del sistema de justicia ante actos de violencia contra las mujeres.

182. La CIDH observa aún una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, lo que implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial.

---

<sup>252</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, sección b, pág. 15.

<sup>253</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 5/96, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, sección b, pág. 15.

Dentro de este ámbito, la Comisión observa la importancia que revisten los mecanismos comunitarios como los juzgados de paz y las defensorías comunitarias y que éstos cuenten con mecanismos y recursos que permitan garantizar su efectividad para ofrecer servicios básicos a mujeres víctimas de violencia en zonas rurales, marginadas y pobres, así como información sobre procedimientos legales, apoyo en procesos administrativos y acompañamiento a las víctimas en procesos judiciales<sup>254</sup>.

183. La CIDH asimismo ha tomado conocimiento de la fragmentación de instituciones con competencia para recibir denuncias de violencia contra las mujeres y la ausencia de colaboración entre estas instituciones estatales, lo cual crea confusión y onerosidad en el seguimiento de los procesos. La Comisión reconoce que existen esfuerzos por parte de los Estados para eliminar esta fragmentación<sup>255</sup>, pero que todavía son insuficientes para abordar las necesidades de las víctimas de violencia.

184. Adicionalmente, la CIDH ha constatado la gran divergencia que existe entre el acceso a la justicia por parte de mujeres que tienen recursos económicos y las que se encuentran en desventaja económica. En sus respuestas al cuestionario, algunos Estados manifestaron prestar asistencia legal gratuita a las víctimas<sup>256</sup>. Sin embargo, la CIDH observa que considerando

---

<sup>254</sup> Véase análisis en Banco Mundial, *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: revisión crítica de las intervenciones*, Andrew Morrison, Mary Ellsberg, Sarah Bott, Documento de Trabajo del Banco Mundial, Investigación en Políticas 3438, octubre 2004, pág. 4; Presentaciones en Reunión de Trabajo: *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países de la Región Andina*, Lima, Perú, 1-2 de agosto 2005, auspiciada por la CIDH y organizada en colaboración con el Instituto de Defensa Legal.

<sup>255</sup> Por ejemplo, durante la reunión en el Caribe de habla inglesa se presentó un proyecto piloto implementado en Santa Lucía para reestructurar y reorganizar la Corte Suprema del Caribe Oriental [*Eastern Caribbean Supreme Court*]. La reestructuración constará de cuatro divisiones (criminal, civil, familiar y comercial). El objetivo de crear una unidad familiar es unificar las instancias que recibirían las denuncias y que exista un procesamiento más pronto y adecuado de casos de violencia contra las mujeres.

<sup>256</sup> Algunos de los Estados que reportaron la existencia de estos programas fueron Venezuela (a través de la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer y las defensoras municipales y regionales), Perú (a través del Programa ALEGRA del Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de Defensa de Oficio), Argentina (a través de los Defensores de Pobres, Incapaces y Ausentes en lo Civil y Comercial, de los Centros de Atención Jurídica Comunitaria dependientes de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y de los consultorios jurídicos dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y de otros organismos públicos). Otros, como Antigua, reportaron tener centros de asesoría legal para víctimas de limitados recursos, incluyendo mujeres, con un requisito de pago básico que puede ser exento en algunas circunstancias. Otros Estados como Brasil mencionan las Defensorías Públicas que se han creado para ofrecer una defensa de derechos de forma gratuita. En México, existe el Instituto Federal de la Defensoría de Oficio del Poder Judicial Federal, el cual se rige por la Ley Federal de Defensoría Pública, cuyo servicio es gratuito e indistinto. Sin embargo, el Estado admite que no se conoce de instancias en que haya sido usado en específico por causa de discriminación o violencia en razón de género. En Belice, existe una oficina de asistencia legal que trabaja bajo la Oficina del Fiscal General. El Estado asevera que los servicios son usados, pero no en una gran medida. En Paraguay, existe la Dirección SEDAMUR (Servicio de Apoyo a la Mujer) de la Secretaría de la Mujer, encargada de asistir jurídica y psicológicamente a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que ofrece un servicio gratuito. En la República Dominicana, la Secretaría de Estado de la Mujer a través de la Dirección de Defensoría y el Departamento de No Violencia y en cada oficina provincial y municipal de la Secretaría de Estado de la Mujer trabajan en la prevención de la

Continúa...

la gravedad y la prevalencia del problema de la violencia contra las mujeres y su reconocimiento como un desafío prioritario, existe la necesidad de incrementar la asistencia legal gratuita. Actualmente es difícil evaluar si los programas mencionados realmente responden a las necesidades de las víctimas.

185. Igualmente, la CIDH observa de manera general carencias de recursos humanos, financieros y técnicos que afectan gravemente la investigación, el juzgamiento y la sanción de casos de violencia contra las mujeres. La Comisión ha recibido información sobre la sobrecarga de trabajo de todas las instancias encargadas, sobre el presupuesto inadecuado, la falta de equipos y recursos humanos necesarios para efectuar investigaciones completas y un juzgamiento apropiado, incluyendo personal especializado en el área de violencia contra las mujeres. Los Ministerios Públicos, la policía y los tribunales carecen de los recursos económicos y humanos indispensables para conducir investigaciones efectivas y procesar los casos hasta la etapa de sentencia, una situación particularmente crítica en las zonas rurales, marginadas y pobres. Por ejemplo, durante la visita realizada por la Relatoría sobre derechos de las mujeres a Guatemala en 2004, la CIDH describió las debilidades institucionales como sigue:

Entre las debilidades, las propias autoridades confirmaron que no cuentan con recursos de personal, de infraestructura, equipos y presupuestos para llevar a cabo su tarea de investigación y persecución del delito. La investigación y los procesos se sustentan casi exclusivamente en testimonios; existe una clamorosa ausencia de pruebas físicas y científicas. Los y las operadores de justicia confirmaron que muchos casos no salen de la etapa de investigación por falta de prueba, y en aquellos que llegan a debate, la ausencia de pruebas físicas o científicas para corroborar la prueba testimonial, pone en riesgo la confiabilidad de los procesos<sup>257</sup>.

186. A pesar de la creación de instancias especializadas en varios países de la región dentro de las fiscalías, los ministerios públicos, los tribunales y la policía<sup>258</sup>, éstas continúan careciendo del personal especializado y los recursos económicos necesarios para funcionar efectivamente. Un ejemplo identificado durante la implementación del proyecto, fue la creación de las Brigadas de Protección a la Familia en Bolivia, con el objeto de prestar auxilio a víctimas de violencia doméstica que denuncian una situación de riesgo. La CIDH tomó conocimiento de una evaluación del trabajo de las Brigadas cuyas comprobaciones son muy reveladoras y sintomáticas de los logros y desafíos de

---

...Continuación

violencia contra las mujeres y se han puesto a disponibilidad equipos de abogadas que ofrecen de forma gratuita asesoría legal y acompañamientos a las mujeres víctimas de violencia.

<sup>257</sup> CIDH, Comunicado de Prensa, N° 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington, DC, 18 de septiembre de 2004, párr. 20.

<sup>258</sup> Los esfuerzos de los Estados en la creación de unidades especializadas serán discutidos en la sección III sobre esfuerzos en el área de la administración de la justicia.

estas instancias especializadas en distintos países<sup>259</sup>. Entre los aspectos positivos se señala el hecho de que estas brigadas pueden llegar más prontamente al lugar de los hechos y proveer un auxilio integral a las víctimas que una unidad no especializada de la policía. Sin embargo, se percibe que enfrentan desafíos estructurales como una carga de horario excesiva en el 80% del personal, no cuentan con material de escritorio y mobiliario necesarios, el nivel de capacitación y sensibilización de los funcionarios no es óptimo, y la alta rotación del personal asignado que impide la sostenibilidad de cualquier esfuerzo de capacitación<sup>260</sup>. Durante la visita de seguimiento realizada a Guatemala en julio de 2006, la Relatoría sobre derechos de las mujeres constató que los funcionarios de la unidad de la policía dedicada a homicidios de mujeres carecen de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para desempeñar su labor con efectividad.

187. Del mismo modo, la CIDH ha tomado conocimiento de la falta de programas de capacitación y especialización para funcionarios como las expertas y los expertos en medicina forense, que desempeñan una labor central en el desarrollo eficaz de la prueba científica y en la presentación de las mismas en el proceso penal. La gran mayoría de los funcionarios en medicina forense carecen de capacitación y especialización para abordar casos de violencia contra las mujeres, en los cuales la presencia de este tipo de prueba es crucial por la complejidad probatoria de los hechos. Sin embargo, los Estados informaron a la Comisión en sus respuestas al cuestionario sobre algunos esfuerzos por proveer la capacitación necesaria, que la CIDH recomienda sean expandidos en el futuro en función de la magnitud y la gravedad del problema de la violencia<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia del Viceministerio de Justicia en Bolivia e Instituto de Formación Femenina Integral, *Evaluación de la Ley 1674 Desde Una Perspectiva de Género y de los D.E.S.C.*, Cochabamba, Bolivia, 2004.

<sup>260</sup> Programa Sociedad Civil y Acceso a la Justicia del Viceministerio de Justicia en Bolivia e Instituto de Formación Femenina Integral, *Evaluación de la Ley 1674 Desde Una Perspectiva de Género y de los D.E.S.C.*, Cochabamba, Bolivia, 2004, págs. 31-38.

<sup>261</sup> El Estado mexicano menciona en su respuesta al cuestionario que en algunos estados como Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Distrito Federal, entre otros, se han creado dentro de las Unidades de Medicina Forense, Institutos de Ciencias Forenses y/o Procuradurías en las áreas de servicios periciales, con la especialización de médicos legistas, quienes atienden a víctimas de violencia, y en la mayoría de los casos prestan además apoyo psicológico. En Panamá, el Estado menciona que los operadores de medicina forense han recibido algún tipo de capacitación en materia de violencia contra las mujeres, específicamente en violencia doméstica y violencia sexual. Sin embargo, los médicos forenses que atienden desde el Instituto de Medicina Legal lo hacen de forma general, y no existe un personal dirigido exclusivamente a la atención de los casos de violencia contra las mujeres. El Estado paraguayo señala que se iniciará un proyecto de atención integral a víctimas de violencia de género, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en el cual se apoyará al Instituto de Medicina Legal para mejorar el sistema de peritaje legal en casos de violencia contra las mujeres, creando estructuras de formación de nuevos profesionales en disciplina forense. En Guatemala, también se están llevando a cabo esfuerzos por parte de entidades estatales para capacitar a médicos forenses y en el período comprendido entre noviembre 2004 y 2005, se ha implementado un curso de especialización de Medicina Legal y Forense, auspiciado por la Universidad de San Carlos (USAC) de Guatemala. En este curso, participan abogados asesores del Bufete Popular de la USAC y Fiscales y Médicos Forenses que hayan recibido cursos sobre violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar.

188. Por otra parte, la CIDH observa que dentro de los sistemas de administración de la justicia existen una serie de vacíos y deficiencias en el procesamiento y registro de información sobre casos de violencia contra las mujeres. Estos vacíos y deficiencias se ven agravados por el hecho de que las estadísticas oficiales en todas las esferas públicas todavía no dan cuenta de la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres. La Comisión ha manifestado su preocupación ante el hecho de que la violencia contra las mujeres, en todas sus manifestaciones y contextos, es mucho más frecuente de lo que se cree, de lo que los medios de comunicación difunden, y de lo que las estadísticas y registros oficiales sugieren<sup>262</sup>. Estas fallas impiden el desarrollo de políticas públicas en el área de justicia que correspondan a la gravedad y la prevalencia del problema de la violencia contra las mujeres. Las Naciones Unidas han destacado recientemente la importancia de las estadísticas judiciales en la esfera de la violencia contra las mujeres:

Si bien los casos que llegan a los tribunales penales representan una muestra muy pequeña y no representativa de los casos de violencia contra la mujer, las estadísticas judiciales son importantes. Pueden hacer un aporte a la comprensión de la respuesta del sistema de justicia penal ante la violencia contra la mujer. En particular se puede evaluar la eficacia de las leyes y sanciones destinadas a proteger a las mujeres utilizando las estadísticas de reincidencia. Sin embargo, en numerosos países no hay una adecuada retroinformación de los tribunales al ministerio de justicia.<sup>263</sup>

189. Las carencias y debilidades en materia de información estadística sobre casos de violencia contra las mujeres se vio reflejada en las contestaciones de los Estados a la pregunta 21 del cuestionario enviado por la CIDH<sup>264</sup>. La pregunta formulada fue: “¿Se puede identificar cuántas denuncias se han recibido en los últimos 5 años de violaciones de derechos humanos de las mujeres, sobre todo en casos de discriminación y violencia? ¿Cuántos de estos casos han llegado a la etapa de sentencia?” Varios Estados como Brasil, Bahamas y Belice contestaron que no disponen de esa información. Otros presentaron una serie de estadísticas en formato heterogéneo recopiladas por varias instancias estatales como Argentina (que presentó estadísticas del Poder Judicial de la Nación, la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y la Procuración de la Corte de la Provincia de Buenos Aires); Venezuela (que presentó cifras de la Defensoría del Pueblo); Perú (que presentó estadísticas de la Sala de Familia); y México (que presentó estadísticas de la Procuraduría del Distrito Federal, las Procuradurías de los Estados y la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

---

<sup>262</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 63.

<sup>263</sup> Véase por ejemplo Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párrs. 209. Disponible en Internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

<sup>264</sup> Véase Anexo B.

190. Durante sus visitas *in loco*, la CIDH ha constatado la dificultad de las instancias judiciales para producir estadísticas sobre casos de violencia contra las mujeres uniformes con cierto grado de certeza y con cobertura nacional, y que ello se traduce en una invisibilización del problema de la violencia contra las mujeres. A manera de ejemplo, después de su visita a Guatemala, la Relatoría observó que:

La invisibilización de violencia contra las mujeres era palpable en la ausencia de estudios o estadísticas sobre la prevalencia de la violencia intrafamiliar o doméstica, así como la poca información que existía sobre la magnitud de los delitos sexuales que afectan principalmente a la mujer<sup>265</sup>.

191. Sobre este problema, la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, ha manifestado: "la falta de datos desagregados por género y de estadísticas sobre la incidencia de la violencia, hace la elaboración de programas y el control del progreso muy difícil. La falta de datos obstruye el esfuerzo por elaborar estrategias de intervención concretas"<sup>266</sup>. Asimismo, las Naciones Unidas han establecido recientemente que:

Es esencial contar con datos y otros tipos de documentación exactos y completos para llevar a cabo el monitoreo y mejorar la responsabilización de los Estados por la violencia contra la mujer, así como para elaborar respuestas eficaces. El papel de los Estados en la promoción de la investigación, la reunión de datos y la compilación de estadísticas es objeto de consideración en los instrumentos de políticas<sup>267</sup>.

192. Un aspecto importante observado por la CIDH es que la gran mayoría de los ministerios públicos y unidades especializadas de las fiscalías a nivel nacional, sólo tienen cifras sobre los casos denunciados en la capital de los Estados. La Relatoría observó este problema durante sus visitas *in loco* a Guatemala y a Colombia. Asimismo, una investigación sobre Honduras describe este problema de la siguiente manera:

Es importante considerar que el total de denuncias recibidas por el ministerio público a nivel nacional de este tipo de delitos (violencia contra las mujeres) es de 2.898 en 2002 y 4.255 en 2003. Esto nos aproxima a deducir que para ambos años únicamente el 4% del total de denuncias recibidas son formalizados en juicio por la Fiscalía Especial

---

<sup>265</sup> CIDH, Comunicado de Prensa, N° 20/04, *La Relatoría Especial de la CIDH evalúa la vigencia del derecho de la mujer guatemalteca a vivir libre de violencia y discriminación*, Washington, DC, 18 de septiembre de 2004.

<sup>266</sup> Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, *Violencia en las Américas – Análisis Regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, octubre 2000, pág. 79.

<sup>267</sup> Véase por ejemplo Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 274. Disponible en internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

de las Mujeres. Sin embargo, es necesario recordar que los datos de esta instancia se limitan a la ciudad capital, a su vez el ministerio público no cuenta con datos desagregados a nivel nacional que permitan identificar con exactitud el total anual de casos elevados a juicio en delitos de violencia contra las mujeres<sup>268</sup>.

193. La CIDH observa con gran preocupación la fragmentación de los esfuerzos estatales por recopilar información sobre estos incidentes y la poca uniformidad en los formatos utilizados en las diferentes instancias. Se destaca la deficiente coordinación interinstitucional y la necesidad de intercambiar información entre sectores (gobierno, administración de la justicia, sector salud, organismos internacionales y regionales, sector académico y sociedad civil). Si bien varios Estados manifestaron en sus contestaciones al cuestionario que una gama de departamentos estatales e instancias recopilan cifras sobre el problema de la violencia contra las mujeres<sup>269</sup>, la información aportada no da cuenta de los mecanismos de coordinación e intercambio entre las distintas entidades estatales que recopilan esta información. Por otro lado, las estadísticas oficiales proporcionadas por los Estados a la CIDH revelan que la información está escasamente desagregada por variables claves como sexo, raza y etnia, ni son recopiladas y analizadas con una perspectiva sensible a las víctimas y su sexo.

194. La CIDH asimismo observa que todavía no existe una comprensión de la relación entre las diferentes formas de violencia que pueden ser perpetradas contra una mujer: física, psicológica y sexual. Por ejemplo, en casos de homicidios de mujeres, en muchas ocasiones no se recopila información sobre abusos sexuales que pudieron acompañar el acto perpetrado contra las víctimas. Este problema se agrava con la reticencia de las víctimas de violencia de denunciar los actos perpetrados por el miedo a sufrir la estigmatización por parte de sus comunidades, por el tratamiento inadecuado e indiferente que pueden recibir por parte de autoridades judiciales, y por la falta de información sobre las instancias estatales a las que pueden acudir para interponer denuncias.

## **6. Acceso a la justicia de las mujeres indígenas y afrodescendientes: discriminación y racismo**

195. La CIDH ha observado que la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia afectan en forma diferenciada<sup>270</sup> a las

---

<sup>268</sup> Margarita Puerto, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género: Honduras. Informe Final*, noviembre 2004, investigación parte del proyecto "Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal" que lleva adelante el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pág. 38.

<sup>269</sup> Entre las instancias que recopilan información se encuentran: el mecanismo estatal de la mujer, la policía, los hospitales, los servicios de salud, los centros de asistencia a víctimas de violencia doméstica, los centros de asistencia legal, el Ministerio Público, las Defensorías del Pueblo, las Jefaturas Cíviles y los Institutos Nacionales de Medicina Legal.

<sup>270</sup> En la declaración oficial de Durban, se visibilizó el hecho de que el racismo, la discriminación racial y la xenofobia se manifiestan de forma diferenciada en las mujeres, empeorando su situación de desigualdad social, económica y cultural, todo lo cual desconoce y viola sus derechos humanos: "Consideramos que el racismo, la discriminación racial y la xenofobia  
Continúa...



mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo.<sup>271</sup> Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica.<sup>272</sup>

196. La forma en que normalmente se acostumbra a pensar en el racismo es como la base de una *discriminación*, de un comportamiento diferenciado según el origen de la persona con la que se está tratando. Es la manifestación cotidiana, la que se da en las relaciones personales. El racismo permea, además, todo el comportamiento social, no sólo de forma personal, sino institucional, pues en diversos grados y expresiones, forma parte de la construcción ideológica en que se ha crecido y contribuye a mantener la situación de dominación y desigualdad.<sup>273</sup>

197. Esta sección expone a modo ilustrativo las necesidades especiales que tienen las mujeres indígenas y afrodescendientes, quienes no están siendo plenamente consideradas por los Estados en la implementación de sus políticas de actuación judicial. Resulta indispensable que los Estados desarrollen programas de recopilación de información, entre estadísticas, investigaciones y estudios que reflejen sus necesidades específicas para garantizar sus derechos particularmente en el área de justicia.

#### a. Mujeres indígenas

198. En las Américas viven entre 45 y 50 millones de personas pertenecientes a más de 400 pueblos indígenas que conservan sus propios

---

...Continuación

se manifiestan de manera diferenciada en el caso de la mujer, haciendo que sus condiciones de vida se agraven, generando múltiples formas de violencia y limitando o negándoles el ejercicio de sus derechos humanos". *Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Ginebra, 15-16 de enero de 2001.

<sup>271</sup> El racismo es la ideología que sustenta la dominación étnica, a través de hacer creer que las desigualdades entre los grupos son *naturales*, y que no son realmente consecuencia de una estructuración social dada. Como tal ideología, el racismo ha ido cambiando a lo largo del tiempo, cambiando para adaptar su función de "naturalización" a las circunstancias. Cuando ya no fue posible aducir diferencias *biológicas* para justificar la desigualdad, se recurrió a las *culturales*. Es decir, en su concepción inicial, el racismo estuvo basado en la diferencia e inferioridad biológica; en la actualidad esa interiorización está basada, predominantemente, en los "rasgos culturales".

Esto significa que, hoy en día, el racismo propone que hay grupos étnicos que son "atrasados" y por ello constituyen un obstáculo para el desarrollo, en contraste con otros grupos, cuyas características, valores y logros representan la modernidad a alcanzar. De nuevo, suponen la *naturalización* de esas diferencias, de una forma que puede parecer aparentemente contradictoria. Programa de Naciones Unidas del Desarrollo, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág 14.

<sup>272</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 102.

<sup>273</sup> Programa de Naciones Unidas del Desarrollo, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág 14.

idiomas, visiones del mundo y formas de organización socio-política. Más del cincuenta por ciento son mujeres, la mayoría de ellas víctimas de doble discriminación, por ser mujeres y por ser indígenas. Las mujeres indígenas forman parte de sociedades culturalmente diferenciadas, constituidas a partir de su estrecha relación con sus territorios ancestrales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión.

199. La CIDH ha recibido de varias fuentes y mediante la implementación de los mecanismos del sistema interamericano, información sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia, generalmente relacionados con la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente<sup>274</sup>. A lo anterior, se une la dificultad que enfrentan las mujeres indígenas por la inaccesibilidad geográfica de los territorios indígenas<sup>275</sup>. Para acceder a la justicia deben realizar largas caminatas de varios días inclusive, por tierra o por agua, para llegar a la ciudad más cercana a denunciar los hechos de violencia sufridos, lo que genera además dificultades de índole probatorio. La Comisión ha sido informada que los problemas de acceso a la justicia no terminan con la llegada a la ciudad, porque ahí enfrentan otros problemas; de tipo económico, de falta de información, de ubicación en contextos urbanos y de manera muy habitual denuncian que el desconocimiento del idioma utilizado en los tribunales de justicia impide acceder a ella<sup>276</sup>.

200. El acceso a la justicia de las mujeres indígenas implica por un lado, el acceso a la justicia del Estado y por otro, el reconocimiento y respeto del derecho indígena; ambos sistemas deben ser compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La CIDH ha expresado la necesidad de que los Estados instauraren y apliquen un sistema judicial acorde con la diversidad cultural existente en los países, así como mecanismos que permitan

---

<sup>274</sup> La definición más común de exclusión social es: una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia.

<sup>275</sup> Según un informe elaborado por la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Banco Interamericano de Desarrollo, los pueblos indígenas por lo general viven en zonas consideradas como las menos acogedoras del continente: las regiones montañosas áridas de los Andes y Mesoamérica, el Chaco Paraguayo y las zonas remotas de selva tropical de las cuencas del Amazonas y el Orinoco y de América Central. En las zonas más accesibles, los pueblos indígenas fueron exterminados o empujados por la colonización a regiones remotas y aisladas. Se estima que más del 90% de los indígenas son agricultores sedentarios de subsistencia. El aproximadamente 10% restante de los indígenas vive en zonas de bosques húmedos o secos. Por lo general, de ellos tiene la mayoría tradición de cazadores y recolectores. A pesar de los difíciles entornos naturales en la que viven y las crecientes presiones que sufren, los pueblos indígenas han logrado sobrevivir en zonas ecológicamente delicadas con limitada capacidad de carga para sostener una población numerosa. Muchos de estos pueblos tienen profundos conocimientos acerca del medio en el que viven y de las diferentes especies de plantas y animales y han desarrollado técnicas sofisticadas para el aprovechamiento sostenible de estos recursos. Véase Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Anne Deruyttere, *Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: Algunas reflexiones de estrategia*, 2001, pág. 3. Disponible en Internet: <http://www.iadb.org/sds/doc/Ind-ADLasaWP.pdf>.

<sup>276</sup> Testimonios de mujeres indígenas recopilados en Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay.

reconocer y promover efectivamente el derecho indígena, conforme a sus normas tradicionales, tomando como parámetro las normas internacionales sobre derechos humanos<sup>277</sup>.

201. En el Caso de las *Hermanas González Pérez*<sup>278</sup>, la CIDH en el informe de fondo desarrolló el concepto de violación sexual como tortura y como violación al derecho a la vida privada de las mujeres y se refirió a los obstáculos específicos que las mujeres indígenas enfrentan al intentar acceder a instancias de protección judicial. En dicho informe la CIDH concluyó subrayando que el dolor y la humillación que sufrieron las mujeres se agravó por ser indígenas en razón de desconocimiento del idioma de sus agresores y de las demás autoridades intervinientes y además, por el repudio de su propia comunidad como consecuencia del delito de que fueron víctimas<sup>279</sup>.

202. Al respecto, el Estado de México reconoció "la violencia institucional, la indiferencia y discriminación que padecen las mujeres indígenas frente al personal de salud institucionalizado e instancias de impartición de justicia, poco capacitados e insensibles a las condiciones de pobreza y a la diversidad cultural"<sup>280</sup>.

203. Una especial preocupación ha manifestado la Comisión ante la situación de violencia e impunidad que enfrentan las mujeres indígenas en Colombia y Guatemala. En Colombia, la situación de las mujeres indígenas se ve agravada por el conflicto armado que utiliza como escenario sus territorios ancestrales, así como por los obstáculos que enfrentan para denunciar los hechos de violencia y discriminación que sufren.<sup>281</sup> Durante su visita a Colombia, la Relatoría pudo constatar que la protección de los derechos de las mujeres indígenas está en directa relación con la posibilidad efectiva de vivir libremente en sus territorios ancestrales. El conflicto armado ha significado para los pueblos indígenas masacres, asesinatos, en especial de sus líderes y autoridades tradicionales, secuestros y desplazamientos masivos de sus territorios ancestrales.<sup>282</sup> Asimismo, la Relatoría ha recibido testimonios de mujeres indígenas colombianas:

[q]ue denunciaron las agresiones sexuales cometidas por los actores armados que participan en el conflicto en perjuicio de las mujeres indígenas. Las propias mujeres que entregaron testimonios indicaron

<sup>277</sup> CIDH, *Justicia e Inclusión Social en Guatemala: Los Desafíos de la Democracias en Guatemala*, capítulo IV, párr. 236.

<sup>278</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

<sup>279</sup> CIDH, Informe de Fondo, N° 53/01, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr.95.

<sup>280</sup> Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, noviembre 2005, pág. 20.

<sup>281</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

<sup>282</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párrs. 123 - 124.

que la actitud discriminatoria del agresor agudiza el ya grave tipo de agresión, explicando que patrullas de los diferentes grupos armados que ocupan los territorios indígenas raptan mujeres indígenas, las utilizan sexualmente en forma colectiva y luego las abandonan, amparándose en la impunidad de sus actos<sup>283</sup>.

204. Estos hechos frecuentemente no son denunciados porque los victimarios controlan los territorios en donde estos delitos ocurren, lo que provoca en las mujeres víctimas una obvia desconfianza en el sistema de justicia porque estiman que los delitos no serán investigados ni sus agresores sancionados. Unido a lo anterior, se encuentra el desconocimiento de las mujeres sobre la ubicación de las instituciones dónde deben someter sus denuncias.

205. El acceso a la justicia continúa siendo un importante problema para las mujeres indígenas en Guatemala donde la marginación de los pueblos indígenas es innegable<sup>284</sup>. La Comisión ha observado la continuidad y permanencia, en distintos ámbitos del quehacer nacional, de actos discriminatorios en perjuicio de las mujeres indígenas, en razón de su origen étnico. Asimismo, la CIDH ha tomado conocimiento de los obstáculos particulares que las mujeres indígenas enfrentan al intentar conseguir remedios judiciales ante actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas<sup>285</sup>. La Comisión ha podido constatar que en muchas regiones del país las mujeres indígenas no tienen la posibilidad de ser comprendidas en su propio idioma, sea que acudan a la justicia en calidad de víctimas o acusadas de la comisión de un presunto delito.

---

<sup>283</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 144.

<sup>284</sup> Las cifras continúan reflejando la exclusión social a la que están sometidos los pueblos indígenas en Guatemala, colocándolos en una situación de especial vulnerabilidad y marginación, siendo los más afectados los niños y niñas indígenas. Las consecuencias de la exclusión social se reflejan en el ámbito social, político y económico. En cifras, una de las más dramáticas consecuencias se representa en la desnutrición infantil, que constituye uno de los principales mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En Guatemala, 46.4% de los niños padecen desnutrición crónica, la mayoría niñas y niños indígenas. Véase en: "El problema en Guatemala no es sólo que un sector de la población no pueda ejercer su *"libertad cultural"*, practicando su propia cultura, sino que además, históricamente no han gozado y no gozan todavía del mismo rango de derechos sociales, económicos y políticos que el resto de sus compatriotas, por ser diferentes. En otras palabras, en el caso guatemalteco, la diferencia va unida a la exclusión social en unos términos que no son reconocidos oficialmente ni aparecen en ninguna legislación". Programa de Naciones Unidas del Desarrollo, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*, Guatemala 2005, pág. 25. Véase también: La desnutrición crónica, déficit de talla para la edad, refleja la acumulación de consecuencias de la falta de alimentación y nutrición adecuada durante los años más críticos del desarrollo de los niños -desde la etapa intrauterina hasta los 3 primeros años. Sus efectos son, en gran medida, irreversibles y se relacionan estrechamente con la extrema pobreza. CEPAL, UNICEF, *Desnutrición Infantil en América Latina y el Caribe*, Boletín 2, abril 2006.

<sup>285</sup> Dra. Teresa Zapeta, Directora de la Defensoría de la Mujer Indígena de Guatemala, Reunión de Expertas y Expertos: *Un Análisis del Acceso a la Justicia en México y América Central*, 11-12 de agosto 2005, San José, Costa Rica, organizada en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

206. De acuerdo a la información recopilada por la CIDH, actos de racismo en contra de las mujeres indígenas en Guatemala son parte de la realidad cotidiana que ellas deben enfrentar. Los actos de discriminación por razones étnicas se refleja en los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales de sus vidas. Desde el trato que reciben en las calles hasta en los espacios laborales, educacionales, de justicia, entre otros. Efectivamente, se recibió información concluyente acerca de que en forma permanente las mujeres indígenas reciben insultos ofensivos por su condición, siendo tratadas en forma despectiva de "indias" o "Marías", esto último como una forma de asociarlas al único trabajo que los ofensores consideran que las mujeres indígenas pueden ejercer, el de empleada doméstica. Además, la Comisión fue informada que frecuentemente las mujeres indígenas en Guatemala están impedidas de ingresar a lugares públicos por el sólo hecho de llevar su traje tradicional, caracterizándose así una conducta de segregación por pertenencia étnica. La Comisión ha constatado que en Guatemala la discriminación en perjuicio de los pueblos indígenas está tan arraigada, que las propias mujeres indígenas tienen dificultades para identificar actos de discriminación cometidos en su contra.

207. En relación con la investigación y sanción de actos de discriminación en Guatemala, durante el año 2005 se emitieron dos sentencias por el delito de discriminación en perjuicio de mujeres indígenas y hubo un incremento en denuncias que a este respecto han sido sometidas ante los tribunales de justicia. Respecto de la investigación y sanción por actos de violencia en perjuicio de las mujeres indígenas, la impunidad continúa siendo la regla general. Las causas de lo anterior son variadas: falta de comprensión por parte de los operadores de la justicia de las diferencias culturales, la mayoría de los oficiales de justicia son monolingües y las traducciones de las actuaciones judiciales son parciales. Asimismo, los medios de prueba son difíciles de conseguir, los procesos judiciales son largos, costosos y agotadores para las víctimas, quienes en su mayoría viven en situación de extrema pobreza. Además, las mujeres indígenas frecuentemente carecen de documentos de identidad y la situación geográfica limita su acceso a instancias judiciales de protección. Igualmente, la Comisión fue informada que al interior de los pueblos indígenas existe una tendencia a negar los derechos de las mujeres indígenas, lo cual genera en ellas desconfianza en que sus sistemas de justicia propios pueden remediar los hechos sufridos. Estos obstáculos existentes para denunciar los hechos se agravan en el caso de las mujeres indígenas privadas de libertad que sufren actos de violencia por parte de otras mujeres reclusas o por autoridades estatales y se ven impedidas de denunciar u obtener un remedio por los hechos sufridos<sup>286</sup>.

#### **b. Mujeres afrodescendientes**

208. La CIDH ha constatado desafíos particulares que pueden enfrentar las mujeres afrodescendientes al intentar acceder a instancias de

---

<sup>286</sup> Enders, Maren, *Diagnóstico: Las Necesidades y Problemas de las Mujeres Indígenas Privadas de Libertad en Cumplimiento de su Condena*, Defensoría de la Mujer Indígena, con el apoyo de PCON-GTZ, septiembre 2004.

protección judicial. La población afrocolombiana del hemisferio ha padecido una historia de discriminación, exclusión, invisibilización y desventaja social, y ésta se ha visto agravada en el caso de las mujeres. La CIDH ha manifestado que en el caso particular de las mujeres afrocolombianas, su sexo ha implicado para ellas discriminación no sólo por ser afrocolombianas, sino también por ser mujeres, dentro y fuera de sus comunidades<sup>287</sup>. Existe un vínculo crítico entre la discriminación contra estas mujeres por parte de autoridades públicas por su género, raza y pobreza que ha sido descrito como sigue:

La discriminación es un dispositivo de control para mantener a los grupos marginados en una posición de subordinación. La discriminación es un mecanismo fundamental para el control de determinados grupos...La violencia es parte del núcleo de la discriminación, pues la violencia es una de las peores consecuencias y estadios mayores de la discriminación. Es necesario rechazar todas las formas de discriminación para avanzar en la erradicación de la discriminación por género.<sup>288</sup>

209. Algunos estudios estiman que la población afrodescendiente en la región esta conformada por más de 150 millones de personas, cifra que equivale aproximadamente al 30% de la población total,<sup>289</sup> y junto a los pueblos indígenas son los más pobres del continente.<sup>290</sup> Según los estudios elaborados por el Banco Mundial, los datos de censos y encuestas de hogares revelan que la raza y la etnicidad son factores integrales en la medida de la exclusión social y la pobreza a la que se enfrentan los afrodescendientes y los indígenas. En muchos países hay una fuerte correlación entre raza y etnicidad y acceso a servicios sociales vitales como educación, salud y servicios de protección social.

---

<sup>287</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 112.

<sup>288</sup> Presentación de Edna Santos Roland, Coordinadora para Asuntos de Raza y Discriminación, UNESCO, *La Protección de los Derechos de la Mujer en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, 19 y 20 de abril, 2005, Washington D.C., Sede de la CIDH.

<sup>289</sup> En el año 2000, se señalaba que en toda la región existían entre 80 y 90 millones de negros, mulatos u otros grupos con rasgos de ancestro africano. (ECLAC 2000) citado en: Banco Interamericano de Desarrollo, Peter Oakley, *Hacia una Visión Compartida de Desarrollo. La Exclusión Social y los Afro Latinos*, Washington D.C, junio de 2001, pág. 4. Según el estudio citado, para la época, se hablaba de 150 millones de afrodescendientes, y se precisaba que si se tuviera en cuenta la población del Caribe, estas cifras se elevarían considerablemente. Sin embargo estudios recientes coinciden en que la población afrodescendiente en América Latina y el Caribe es de 150 millones. Según el Banco Mundial, de los 520 millones de personas que viven en América Latina y el Caribe (ALC), más de 150 millones son descendientes de africanos. Reseña temática, disponible en Internet: <http://bancomundial.org/afrolatinos>. Según la CEPAL en la región de América Latina y el Caribe hay alrededor de 150 millones de afrodescendientes. Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible, Serie Políticas Sociales, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, Santiago de Chile, abril de 2006.

<sup>290</sup> Banco Mundial, Resultado de la prueba piloto de capacitación en Argentina, Perú, Honduras y Ecuador, *Más allá de los promedios afrodescendientes en América Latina*, Washington, D.C., febrero de 2006.

210. Los estudios citados en este informe, coinciden en que no hay duda, en que la vasta mayoría de los afrodescendientes se encuentran entre los más pobres de la región<sup>291</sup> a pesar de la inexistencia de datos sobre la población afrodescendiente, según lo expresado por la CEPAL:

La problemática de los datos alcanza también directamente a la población afrodescendiente. Desde antiguo los países de la región en que existe población afrodescendiente han construido formatos categoriales que diluyen a ésta población en distintos grupos o segmentos. Por ejemplo, en algunos países se les ha incluido dentro de la categoría *grupo étnico* o bien directamente como *grupo indígena*. En algunos países, como Brasil, Costa Rica y Honduras, existe una sola pregunta sobre el origen. Mientras en Brasil el entrevistado se auto identifica por el "color o raza", en Costa Rica por la "cultura" a la cual pertenece y en Honduras, por el "grupo poblacional" (Garífuna y/o negro inglés). En Guatemala la auto identificación se hace con base al grupo étnico al cual se considera perteneciente el encuestado y en Ecuador se pregunta cómo "se considera" la persona con opciones de respuesta como: indígena, negro, afro ecuatoriano, mestizo, mulato y otro. (Rangel, 2005)<sup>292</sup> [...] Además, en relación a la población afrodescendiente los censos demográficos no investigan esta característica en todos los países de la región. Por otra parte, cuando se investiga la variable raza o color, la respuesta del entrevistado está condicionada a diversos factores, como por ejemplo los niveles de ingresos y educacionales, la conciencia de la negritud, la tendencia al "autoblanqueamiento", todo lo cual dificulta o imposibilita la comparabilidad de datos entre países. El problema de las cifras es fundamental. Sin datos confiables, sin indicadores y mediciones periódicas es imposible tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema de la discriminación. Las cifras además tienen un innegable componente político, pues para los afectados significa la visibilización de su situación así como una forma de reconocimiento frente a los otros.

Para los Estados y gobiernos el manejo de las cifras se ha vinculado muchas veces con la negación del racismo, la discriminación y la xenofobia. En los últimos años la mayoría de los países de la región ha incorporado en sus censos y encuestas de hogares preguntas sobre identificación, pertenencia o lenguas, lo que es un gran avance respecto de décadas anteriores.<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Peter Oakley, *Hacia una Visión Compartida de Desarrollo. La Exclusión Social y los Afro Latinos*, Washington D.C., junio de 2001, pág. 4, Reseña temática, disponible en internet: <http://www.bancomundial.org/afrolatinos>.

<sup>292</sup> Véase Naciones Unidas, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, abril de 2006, pág. 25.

<sup>293</sup> Naciones Unidas, *Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante el Nuevo Milenio*, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible. Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, abril de 2006. pág. 25.

211. Un boletín elaborado por el Banco Mundial<sup>294</sup> ha precisado que a pesar que la comunidad afrolatinoamericana, en su conjunto, vive en las regiones más pobres y tiene los trabajos de más baja remuneración, el peso de la discriminación es aún mayor para las mujeres de ascendencia africana debido a que sus múltiples papeles, tanto dentro como fuera del hogar, no se reflejan adecuadamente en su posición social, en su empleo y en su salario.

212. Es necesario entonces enfatizar, que las mujeres afrodescendientes enfrentan un impacto diferenciado en comparación con los hombres, puesto que en ellas se entrecruza el componente de género con su pertenencia a una raza/etnia, lo que potencia su situación de segregación. La CIDH considera que un análisis del acceso a la justicia, para las mujeres afrodescendientes, implica considerar la gama de diferencias que subsisten al interior de esta población, las cuales están asociadas, a su cosmovisión, a sus tradiciones y cultura, a su posición económica y geográfica entre otras.

213. De esta manera, se observa que las dificultades para acceder a remedios judiciales ante actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas, dependerán de algunas de las variables anotadas. Las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas rurales marginadas, cohesionadas en grupos sociales pequeños, que aún mantienen sus idiomas, tradiciones y costumbres, y en ocasiones sus propios sistemas de justicia, deberán enfrentar problemas de accesibilidad geográfica, de falta de comunicación con los operadores judiciales en sus propios idiomas, de manejo del contexto, así como de falta de recursos económicos, similares a los que deben enfrentar las mujeres indígenas y que en ocasiones, pueden configurar una doble discriminación, por ser mujer y por ser afrodescendientes.

214. Esta situación no dista, de la que deben sufrir las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas urbanas, donde las dificultades para acceder a remedios judiciales efectivos, están asociados con su situación de marginalidad económica y con el color de la piel. Consecuentemente en aquellos espacios, donde el factor económico y de marginación social ha sido superado, las dificultades generalmente están relacionadas con el color de piel<sup>295</sup>.

---

<sup>294</sup> Banco Mundial, *Informe de la Unidad de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Generar una Voz para las Mujeres Afrolatino-americanas*, Boletín La Ventana, Volumen 3, disponible en Internet: <http://www.bancomundial.org/afrolatinos>.

<sup>295</sup> Banco Mundial, Grupo de Análisis para el Desarrollo, (AGRADE), *Más allá de los promedios afrodescendientes en América Latina. Pobreza, Discriminación Social e Identidad. El caso de la población afrodescendiente en el Perú*, Washington D.C., febrero de 2006. En este estudio, se realizaron entrevistas en donde los entrevistados concluyeron, que la discriminación se da por el color de la piel y no por ser pobre. Uno de los entrevistados comentó que una vez intentó ingresar con sus amigos a un restaurante lujoso pero tuvieron dificultades por ser negros, y cuando lograron entrar les asignaron la mesa más oculta. Este estudio señala que los lugares donde los afrodescendientes de Perú sienten en mayor medida la discriminación son los lugares exclusivos, a los cuales "aunque uno tuviera dinero no lo dejarían entrar por ser negro". Una de las participantes señaló que, "si uno va a Lima no necesariamente saben que es pobre, pero siempre sabrán que es negro, y te tratan distinto".



215. Entre otros desafíos verificados por la CIDH que enfrentan las mujeres afrodescendientes se encuentran la violencia institucional perpetrada por autoridades judiciales que no comprenden su cosmovisión, tradiciones y cultura. Existe una necesidad de promover una cultura judicial que tolere la diferencia y la diversidad<sup>296</sup>. Igualmente, estos grupos se ven particularmente afectados por la pobreza, lo que exige por parte del Estado la prestación de servicios legales gratuitos orientados a estas mujeres para facilitar que accedan a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derechos.

216. Entre algunas de las recomendaciones presentadas por expertas en la materia a la CIDH, se encuentran la difusión de información sobre la discriminación históricamente padecida por estos grupos y cómo ésta vulnera sus derechos; el desarrollo de políticas y programas de inclusión diseñados para que estos grupos puedan acceder a garantías y protecciones judiciales efectivas y para que las autoridades judiciales respeten sus derechos, y el desarrollo de políticas afirmativas para superar las desigualdades estructurales basadas en raza y género.

## **B. Legislación: deficiencias en su formulación, interpretación y aplicación**

217. La CIDH ha verificado dos niveles de obstáculos, tanto en la legislación civil como penal, que afectan el procesamiento efectivo de casos de violencia contra las mujeres. El primero consiste en vacíos, deficiencias, falta de armonización y en la presencia de conceptos discriminatorios que colocan a las mujeres en situación de desventaja. El segundo se manifiesta a través de la falta de implementación y la incorrecta aplicación del marco jurídico existente por parte de los funcionarios judiciales.

### **1. Vacíos y deficiencias de la legislación**

218. En cuanto a los vacíos en la legislación, la CIDH ha verificado que en materia civil la legislación de muchos países todavía no logra abarcar las diversas manifestaciones de violencia que se cometen contra las mujeres - violencia física, psicológica y sexual - identificadas por la Convención de Belém do Pará, así como tampoco los contextos en que éstas ocurren además del familiar (social, urbano, institucional y laboral). Las legislaciones se concentran principalmente en la violencia doméstica e intrafamiliar<sup>297</sup>, y por lo tanto se

<sup>296</sup> Presentación de Nilza Iraci, GELEDES Brasil, Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado de la Nación, Salón Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de septiembre, organizada por la CIDH en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

<sup>297</sup> Una variedad de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación ante el enfoque prioritario que los Estados prestan al problema de la violencia intrafamiliar, obviando otras formas de violencia y los contextos en donde ocurren. Véase como ejemplo, Organización Panamericana de la Salud (OPS) en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA), Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI), Centro de Derechos Reproductivos (CRR), IPAS, ISIS Internacional, Comité de América Latina y el Caribe para

Continúa...

presentan vacíos en los otros contextos en los que ocurren casos de violencia contra las mujeres, lo que contribuye al desamparo de las mujeres frente a otras manifestaciones de violencia fuera de la intrafamiliar.

219. Las legislaciones tampoco parecen incluir reparaciones para las mujeres que son víctimas de violencia, que deben ser tomadas en consideración para que pueda compensarse a las mujeres que han sido víctimas de violencia por los daños causados. Es importante resaltar aquí que los Estados todavía adolecen de una visión homogénea de las mujeres como grupo objetivo beneficiario de políticas públicas, lo cual se traduce en un marco jurídico que no considera las necesidades particulares que requieren distintos grupos de mujeres, como las afrodescendientes y las indígenas, especialmente cuando procuran acceder a recursos judiciales con adecuadas garantías.

220. En materia de deficiencias, la CIDH ha examinado que el objetivo principal de las leyes continúa siendo la preservación de la unidad familiar y no la protección de los derechos de sus integrantes a vivir libres de violencia y discriminación. Al instituir políticas encaminadas a la protección de la familia, se omiten las necesidades particulares de prevención y protección que los miembros de la misma requieren, en este caso las mujeres. El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (en adelante "CLADEM") describió este problema en una evaluación sobre el marco jurídico subregional de la región andina como sigue:

El enfoque que predomina en las leyes y políticas dirigidas a atender el problema de la violencia familiar, busca proteger a la familia más que a la persona, generándose graves perjuicios a las mujeres, quienes resultan ser las mayores víctimas en esta problemática. Esto ocurre al no haber sido planteada la atención de la violencia doméstica desde un enfoque de derechos humanos y sin tomar en cuenta la perspectiva de género<sup>298</sup>.

221. La CIDH asimismo observa la persistencia de disposiciones inadecuadas y en algunos casos de contenido discriminatorio, específicamente en algunas leyes y códigos civiles y penales, en los siguientes aspectos: definiciones de la violación que exigen el uso de la fuerza y la violencia en lugar de la falta de consentimiento; el tratamiento de la violencia sexual contra las mujeres como un delito contra el honor y no como una violación del derecho de las mujeres a la integridad; normas procesales que establecen la terminación de los procedimientos penales cuando la víctima retira su denuncia; y sanciones insuficientes para los casos de violencia contra las mujeres<sup>299</sup>. Estas disposiciones no han sido armonizadas con los instrumentos internacionales de

---

...Continuación  
la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar Contra las Mujeres*, Washington, DC, abril 2006.

<sup>298</sup> CLADEM, Eda Aguilar Samanamud, *Balance Sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Región Andina*, realizado con el apoyo de UNIFEM, marzo 2004.

<sup>299</sup> Véase por ejemplo Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 277. Disponible en internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

derechos humanos como la Convención de Belém do Pará. A manera de ejemplos específicos, en algunos Estados como Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela, todavía existen disposiciones jurídicas que eximen al agresor de delitos sexuales si contrae matrimonio con la víctima. La CIDH ha manifestado su preocupación ante este problema y ha expresado lo siguiente:

En numerosos códigos penales, valores tales como la honra, el pudor social, la doncella, la castidad, las buenas costumbres, prevalecen sobre valores como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección legal a las víctimas de tales delitos, u obligándolas a probar que opusieron resistencia en el caso del delito de violación, o someténdolas a procedimientos interminables que producen una continua victimización<sup>300</sup>.

222. Dentro de un mismo marco jurídico nacional, también se ha identificado la falta de armonización entre disposiciones contenidas en distintas leyes especiales, lo cual crea confusión. Por ejemplo, en el Paraguay, existe contradicción entre las disposiciones del Código Penal y las incluidas en la Ley 1600 sobre violencia doméstica<sup>301</sup>. Mientras que la Ley 1600 ofrece varias alternativas para presentar una denuncia sobre un acto de violencia, ya sea ante la policía, centros de salud o juzgados de paz, la legislación penal establece que el ingreso de las denuncias se realiza por la intervención directa del ministerio público, o mediante denuncias ante el ministerio público o ante la policía. La multiplicidad de alternativas crea confusión en las víctimas, sobre todo las que no tienen experiencia previa o conocimiento de los procedimientos judiciales.

## **2. Deficiencias en la aplicación y en la interpretación de las leyes y en la implementación de los programas de gobierno**

223. La CIDH ha verificado que en algunos Estados americanos, existe una diversidad de factores que limitan la correcta aplicación de las leyes que protegen a las mujeres por parte de las autoridades estatales. Entre los factores más importantes se encuentran la falta de reglamentaciones, la ausencia de procedimientos claros y de programas de capacitación de los funcionarios públicos, la sobrecarga de trabajo de las instancias encargadas de implementar la ley y el desconocimiento de la sociedad sobre la existencia y el alcance de las normas relevantes en esta materia. La CIDH considera necesario el compromiso de los Estados, que esté respaldado por recursos financieros y humanos adecuados, para lograr la correcta aplicación e implementación de la legislación existente.

<sup>300</sup> CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998, sección IV, conclusiones.

<sup>301</sup> Presentación de Mirna Arrúa de Sosa, Abogada, CLADEM Paraguay, Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado de la Nación, Salón Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de septiembre, organizada por la CIDH en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

224. Durante la reunión de trabajo organizada por la Relatoría sobre derechos de las mujeres en los países del Cono Sur, los integrantes de CLADEM en Uruguay realizaron un análisis exhaustivo de la Ley de Violencia Doméstica en Uruguay<sup>302</sup>, con el fin de ilustrar los problemas que se presentan en la aplicación de las leyes orientadas a combatir la violencia contra las mujeres en las Américas<sup>303</sup>. Se presentaron varios aspectos importantes de la ley, como la posibilidad de que las víctimas puedan acudir a una serie de vías judiciales (tanto civiles como penales), y el derecho a contar con asistencia legal obligatoria. Sin embargo, también se presentó un listado de factores que limitan la aplicación de la ley, entre los que destacan: a) la excesiva carga procesal de los juzgados en todos los países; b) la falta de capacitación de los operadores sociales y jurídicos (policía, magistrados, defensores, fiscales) sobre la violencia contra las mujeres y el desconocimiento de las obligaciones jurídicas contraídas por el Estado en el ámbito internacional; y c) el desconocimiento de las mujeres acerca de sus derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional.

225. Como se señala en secciones previas de este informe, la CIDH ha verificado que en la aplicación de las leyes por los servidores públicos, en especial los que trabajan dentro de la administración de justicia, aún persiste la influencia de patrones discriminatorios en contra de las mujeres, que determinan un tratamiento inferior. Este problema fue descrito de la siguiente manera en el caso de Guatemala sobre la judicialización de casos de violencia en el ámbito penal:

La sanción penal se aplica de manera desigual cuando se trata de comportamientos relacionados con atentados contra las mujeres, apoyándose en la tendencia del derecho penal mínimo, que tiende a disminuir las sanciones, a establecer menor número de delitos, a eliminar conductas que lesionan bienes jurídicos constitucionalmente establecidos o a desjudicializarlas, sobre todo cuando se trata de delitos contra la libertad sexual<sup>304</sup>.

226. La existencia de este problema pone de relieve la necesidad de institucionalizar programas de capacitación obligatorios para funcionarios públicos, como los policías, fiscales y jueces en cuestiones de género, así como de aplicar correctamente las normas jurídicas sobre esta materia. Estos programas deben tener como punto central la educación sobre el marco jurídico

---

<sup>302</sup> Ley 17.514, aprobada el 18 de junio de 2002.

<sup>303</sup> Presentación de Flor de María Meza Tananta y Marta Scarpitta Garrido, Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado de la Nación, Salón Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de septiembre, organizada por la CIDH en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales; véase también respuesta al cuestionario sobre acceso a la justicia de las mujeres presentada por Dra. Cecilia Anández, Dra. Flor de María Meza Tananta y Dra. Marta Scarpitta G, CLADEM, Uruguay.

<sup>304</sup> Hilda Morales Trujillo y María del Rosario Velásquez Juárez, *El Derecho Penal en Guatemala, Una Deuda Pendiente*, en RED ALAS, Ed. Luisa Cabal y Cristina Motta, *Mas Allá del Derecho, Justicia y Género en América Latina*, 2006; Centro de Derechos Reproductivos y Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, 2001, pág. 316.

y administrativo existente – normas jurídicas, medidas de protección de naturaleza preventiva y recursos judiciales disponibles - y su correcta aplicación, siempre en base a una perspectiva de género. Asimismo, es preciso implementar medidas de sanción para los funcionarios que vulneren los derechos humanos de las mujeres.

227. Por otro lado, la CIDH ha tomado conocimiento de la resistencia y del desconocimiento de algunos jueces sobre la aplicación e interpretación de tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno, particularmente los aplicables en los casos de mujeres. Los problemas para la aplicación del marco jurídico orientado a combatir la violencia contra las mujeres, forman parte de un problema generalizado sobre la correcta implementación e interpretación de los tratados internacionales. El CLADEM ha descrito estas irregularidades en la siguiente forma:

La falta de compromiso de los gobiernos; las situaciones de inestabilidad política; la predominancia, en el nivel nacional, de una cultura jurídica poco favorable al derecho internacional de los derechos humanos, en especial en las cuestiones relacionadas con la discriminación basada en el género; el desconocimiento del significado, contenido e importancia de tales tratados por parte de los(as) parlamentarios(as) que los aprueban; la resistencia a cambios de fondo, a inversiones presupuestarias en esa área y a la aceptación de mecanismos de *accountability*; la debilidad de los mecanismos institucionales; la gran fuerza de sectores religiosos conservadores y fundamentalistas, como algunos de la Iglesia Católica; la insuficiente movilización y presión de sectores organizados de la sociedad<sup>305</sup>.

228. En este sentido, es indispensable que los jueces interpreten los tratados internacionales de derechos humanos en concordancia con los estándares internacionales. Cabe señalar que un número considerable de países todavía no han ratificado o tomado pasos para ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes como la Convención de Belém do Pará (Estados Unidos, Canadá y Cuba) y el Protocolo Facultativo de la CEDAW (Chile, Cuba, El Salvador y Estados Unidos<sup>306</sup>).

229. Por otro lado, también es necesario efectuar una evaluación y un seguimiento periódicos de la legislación de los Estados para asegurar que los servidores públicos la apliquen en forma correcta, particularmente miembros del ministerio público y del poder judicial. La CIDH observa que no es común la implementación de mecanismos de evaluación de los procesos de implementación de leyes de prevención de violencia contra las mujeres, y que tampoco es común la fiscalización externa de la actuación de los ministerios públicos y de los funcionarios judiciales, así como la medición de su actuación en términos de indicadores de eficacia y de resultado.

---

<sup>305</sup> CLADEM, Valeria Pandjarian y Denise Hirao, *Balance Sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Subregión Brasil y Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, preparado con el apoyo de UNIFEM, São Paulo, junio 2004.

<sup>306</sup> Estados Unidos tampoco ha ratificado la CEDAW.

230. Igualmente, la CIDH observa que es imposible que las mujeres puedan reivindicar sus derechos si no los conocen. Por lo tanto, la CIDH enfatiza la necesidad de desarrollar programas educativos para el público en general sobre los derechos humanos y sobre los recursos judiciales existentes para la interposición de denuncias. La Secretaría General de la Mujeres del Paraguay describió a la CIDH esta problemática:

Aunque las mujeres paraguayas han avanzado en el reconocimiento de sus derechos, su participación efectiva y acceso a la información sobre sus derechos, todavía el empoderamiento de las mismas constituye en uno de los principales desafíos de quienes trabajan por la igualdad de oportunidades y trato entre mujeres y hombres<sup>307</sup>.

231. El problema de la falta de información sobre los recursos judiciales disponibles y el hecho de que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía sean hechos aceptados en las sociedades americanas, dan como resultado un reducido número de denuncias de actos de violencia contra las mujeres. El problema ha sido descrito por la red ISIS Internacional en los siguientes términos:

Se constata que existe desconocimiento de sus derechos por parte de las mujeres. En general las mujeres, en particular las de escasos recursos, desconocen sus derechos y los mecanismos existentes para hacerlos valer. La violencia en contra de las mujeres sigue siendo una práctica extendida, aceptada culturalmente, frente a lo cual las normas aparecen como una medida regulatoria, pero que no aseguran por sí solas el cambio cultural que es necesario para erradicarlas<sup>308</sup>.

232. Del mismo modo, a pesar de la persistencia y la gravedad del problema de la violencia y la discriminación contra las mujeres, éstos continúan siendo aspectos de baja prioridad en los programas nacionales. Es por ello que la CIDH también destaca su preocupación ante la falta de un verdadero compromiso por parte de los Estados, que esté respaldado por recursos financieros y humanos adecuados para lograr la correcta aplicación e implementación de la legislación existente. Esta situación se traduce en asignaciones presupuestarias insuficientes para la implementación del marco jurídico existente y para la puesta en marcha de programas de gobierno que impulsen el proceso. En su respuesta al cuestionario, el Estado mexicano describió el problema de la deficiencia y la falta de compromiso político en la implementación de políticas públicas de la siguiente manera:

Uno de los desafíos guarda relación con los niveles de compromiso político real con los derechos de las mujeres por parte de los gobiernos locales y de diversos funcionarios del gobierno federal.

---

<sup>307</sup> Presentación de Serenella Dinatale Filartiga, Directora de Relaciones Internacionales, Secretaría de la Mujer, Reunión de Trabajo *Una Mirada al Acceso a la Justicia en los Países del Cono Sur*, Senado de la Nación, Salón Arturo Illia, Buenos Aires, Argentina, 12 y 13 de septiembre, organizada por la CIDH en colaboración con el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales.

<sup>308</sup> Elizabeth Guerrero, *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago de Chile, abril 2002, pág. 21.

Se ha denunciando, por ejemplo, una reducción de actividades y de la relevancia de sus aportaciones para dar transversalidad a la perspectiva de género en varias de las unidades de equidad de género creadas en las secretarías e instituciones de la administración pública federal... Los avances en las políticas de salud, educación y empleo chocan con estructuras institucionales y resistencias culturales de los cuerpos burocráticos encargados de aplicar estas políticas. Por lo tanto, se necesita impulsar cambios de fondo en las culturas institucionales predominantes dentro de las organizaciones públicas.<sup>309</sup>

233. Los Estados presentaron a la CIDH cifras en diferentes formatos en relación a los presupuestos que se asignan a la implementación de programas orientados específicamente a mejorar la condición de las mujeres. Casi todos los Estados proporcionaron exclusivamente las cifras del presupuesto asignado a las instancias estatales dedicadas únicamente a programas destinados a las mujeres y no a otras áreas del Estado con competencia en la prevención de la violencia contra las mujeres, lo cual revela que estos aspectos todavía están analizándose por separado en lugar de analizar el problema de la violencia contra las mujeres a través de una coordinación multisectorial en la que participen los diferentes sectores de los Estados.

234. Al respecto, de la información proporcionada se desprende que los Estados todavía no reconocen el costo económico y social que puede tener el problema de la violencia contra las mujeres. Tal como lo han señalado las Naciones Unidas, el costo de la violencia contra las mujeres, fuera de los costos humanos, va "más allá de la disminución de la producción económica y la reducción de la formación de capital humano, y también comprende los costos conexos a la inestabilidad política y social mediante la transmisión intergeneracional de la violencia, así como los fondos necesarios para los programas a favor de las víctimas/sobrevivientes de violencia"<sup>310</sup>. En el 1993 el Banco Mundial concluyó que tanto en los países desarrollados como en desarrollo, la violación y la violencia doméstica cobraron uno de 5 años saludables en la vida de las mujeres entre 15 y 44 años<sup>311</sup>. Esta situación reduce la capacidad de las mujeres para ganarse la vida y participar en la vida pública. Asimismo, los hijos de esas mujeres corren un riesgo significativamente

---

<sup>309</sup> Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, noviembre 2005, págs. 18 y 19.

<sup>310</sup> Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 107. Disponible en internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

<sup>311</sup> Banco Mundial, *World Report on Development* (1993); *Violence against Women: The Hidden Burden* (World Bank Discussion Paper 255). En este sentido, véase las presentaciones de Teresa Genta-Fons y Gabriela Vega, Reunión de Expertas y Expertos: *La Protección de los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, abril 19-20 2005, Washington D.C., Sede de la CIDH.

mayor de tener problemas de salud, bajo rendimiento escolar y trastornos de comportamiento<sup>312</sup>.

235. Por otro lado, la CIDH ha recibido información sobre los programas de gobierno existentes que tienen por finalidad ofrecer servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia y facilitar la protección de sus derechos en el ámbito de la justicia. Es reconocido internacionalmente que frente a actos de violencia contra las mujeres, resulta vital el apoyo especializado y multidisciplinario frente al daño físico y psicológico sufrido<sup>313</sup>. La Organización Panamericana de la Salud, en colaboración con diversos organismos internacionales, ha identificado los siguientes servicios requeridos por las víctimas de violencia en sus distintas manifestaciones:

Brindar una atención integral e interdisciplinaria: esto incluye la atención médica, psicológica y de apoyo a través de los grupos de apoyo o autoayuda. Además, los proveedores deben conocer los otros servicios y recursos disponibles en su comunidad para referir a la sobreviviente a servicios de atención que no se proveen en el centro de salud o de otros servicios, como son los legales, de apoyo económico y de protección, entre otros (...) Contar con una guía de recursos del sector público y privado que brindan asistencia y patrocinio jurídico gratuito para las mujeres que quieran realizar la denuncia judicial<sup>314</sup>.

236. Sin embargo, se verifica una serie de fallas en el funcionamiento de los programas de gobierno destinados a prestar servicios multidisciplinarios a las víctimas de violencia. Entre los problemas se destaca la falta de coordinación y colaboración entre los programas; deficiencias en la provisión de los servicios interdisciplinarios requeridos por las víctimas; la falta de recursos para hacer sostenible su funcionamiento, y su limitada cobertura geográfica, lo cual afecta de manera particularmente crítica a las mujeres que habitan en zonas marginadas, rurales y pobres. La Comisión Interamericana de Mujeres ha descrito este problema de la siguiente manera:

Es evidente que se ha avanzado durante los últimos años en la prestación de servicios para mujeres y niños víctimas de abuso. Existen líneas telefónicas de emergencia; asistencia para emergencias, inclusive servicios jurídicos; refugios; servicios especiales para atención de la salud y servicios de orientación. Sin embargo, en la mayor parte de los

---

<sup>312</sup> Naciones Unidas, Informe del Secretario General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 106. Disponible en internet: <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

<sup>313</sup> Organización Panamericana de la Salud, *Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud*, capítulo 6, La Violencia Sexual, 2003, págs. 176-179.

<sup>314</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS) en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA), Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI), Centro de Derechos Reproductivos (CRR), IPAS, ISIS Internacional, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres (CLADEM), *Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar Contra las mujeres*, Washington, DC, abril 2004, pág. 27.



países, la cantidad de servicios disponibles no tiene relación con la demanda por esos servicios<sup>315</sup>.

237. Igualmente, la CIDH ha tomado conocimiento de una serie de programas de atención a mujeres víctimas de violencia proporcionados por redes y organizaciones no gubernamentales especializadas en violencia contra las mujeres, en su mayoría con el apoyo de organismos internacionales. Una diversidad de organizaciones se dedican a brindar atención psicosocial a las víctimas y a ofrecer información sobre el procedimiento judicial y el patrocinio jurídico. También desempeñan un papel clave en la capacitación de empleados estatales en todos los niveles, y prestan la información y los servicios necesarios en el área de los derechos sexuales y reproductivos. La Red ISIS Internacional ha descrito estas iniciativas en los siguientes términos:

Se han probado y elaborado metodologías a partir de la experiencia obtenida por las organizaciones de mujeres en los centros de atención integral para mujeres víctimas de violencia. Diversas organizaciones no gubernamentales se han comprometido en este tipo de servicios, principalmente con ayuda de la cooperación internacional. Estos centros tienen una oferta de orientación y/o asistencia médica, psicológica, jurídica y social, y su cobertura depende de los recursos financieros con que cuentan. También se han generado grupos de apoyo o autoayuda<sup>316</sup>.

238. Durante la visita realizada a Colombia, la Relatoría observó que las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de las mujeres desempeñan una labor crucial en la provisión de los servicios necesarios a mujeres víctimas de violencia en las zonas ocupadas por los actores armados, zonas en las que la presencia y los servicios estatales son limitados y no responden a la actual demanda:

Además de trabajar para asegurar la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres, estas organizaciones desempeñan una importante labor en el área de servicios y documentación de casos. En las zonas con presencia de actores armados, estas organizaciones brindan atención a víctimas de la violencia y servicios orientados a la salud reproductiva. Entre las organizaciones que llevan a cabo estas actividades se encuentran la Iniciativa de las Mujeres por la Paz, la Liga de Mujeres Desplazadas, la OFP, el ANMUCIC y PROFAMILIA, entre otras entidades. El PNUD le manifestó a la Relatoría durante la visita que este importante trabajo no recibe el reconocimiento social merecido<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de los Estados Americanos, *Violencia en las Américas – Análisis Regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, octubre 2000, pág. 57.

<sup>316</sup> Elizabeth Guerrero, *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago de Chile, abril 2002, pág. 32.

<sup>317</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 229.

239. La CIDH destaca la necesidad de legitimar, proteger y apoyar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios interdisciplinarios a las víctimas de violencia, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en cuanto a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias ante actos de violencia contra las mujeres y cómo acceder a una tutela judicial efectiva.

### **III. ESFUERZOS PÚBLICOS PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE DEBIDA DILIGENCIA ANTE ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

240. Durante la implementación del proyecto, la Relatoría recibió información por parte de los Estados, los integrantes de la administración de la justicia, la sociedad civil y el sector académico, sobre los esfuerzos públicos encaminados a prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra las mujeres. La Comisión ha reconocido en el pasado que la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la CEDAW ha impulsado una serie de cambios en el funcionamiento de la administración de justicia, en la legislación y en los programas de gobierno, en países de derecho civil y de *common law* en materia de discriminación y violencia contra las mujeres<sup>318</sup>. Estos esfuerzos evidencian la responsabilidad asumida por los Estados de abordar la violencia contra las mujeres como un problema público, así como de modificar e implementar de manera efectiva y práctica un marco jurídico que se ajuste a los parámetros internacionales.

241. Durante el proceso de recopilación de información, la CIDH pudo verificar que prácticamente todos los Estados de las Américas han adoptado legislación, políticas públicas y programas de gobierno en los ámbitos civil y/o penal para abordar algunas formas de violencia contra las mujeres, que incluye el tratamiento de casos. Igualmente han implementado una serie de iniciativas en el sector de la justicia para mejorar el procesamiento de los casos de violencia contra las mujeres y el tratamiento de las víctimas cuando acuden a instancias judiciales de protección. En esta sección se describen varios de los esfuerzos emprendidos.

#### **A. Esfuerzos en el sector de la administración de la justicia**

242. La Relatoría recibió información sobre esfuerzos realizados dentro de la administración de la justicia para mejorar el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres y el tratamiento de las víctimas cuando acuden a instancias judiciales de protección. Entre estos esfuerzos cabe mencionar la elaboración de diagnósticos sobre el tratamiento de casos de violencia contra las mujeres por la administración de la justicia a nivel nacional, la creación de tribunales especializados y unidades dentro del Ministerio Público y de la policía para abordar de manera específica y especializada los aspectos de género, la creación de programas de capacitación para los operadores de

---

<sup>318</sup> CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998, sección III.

justicia y para la policía, e iniciativas para la provisión de un acompañamiento a las víctimas cuando utilizan el sistema judicial. La Relatoría también ha sido informada de una serie de fallos jurisprudenciales que apuntan a la protección de los derechos de las víctimas de violencia, así como el nombramiento de un número de mujeres en las Cortes Supremas de la región.

243. Con el apoyo de la cooperación internacional, en varios países se han llevado a cabo investigaciones, estudios y diagnósticos sobre el tratamiento y la atención de casos relacionados con la violencia y la discriminación contra las mujeres dentro del sistema de justicia y de otras instituciones estatales, con la finalidad de identificar métodos para mejorar la respuesta judicial. En Bolivia, por ejemplo, el Tribunal Constitucional, encargó un estudio, con el apoyo del gobierno de España, para identificar formas de discriminación contra las mujeres en el sistema de la administración de la justicia<sup>319</sup>. En Honduras, el Estado encargó un estudio sobre los obstáculos que las mujeres enfrentan cuando presentan una querrela por violencia doméstica ante varias instancias de justicia encargadas de aplicar el marco normativo existente para abordar la violencia doméstica. En Guatemala también se han llevado a cabo una serie de investigaciones como el *Diagnóstico nacional sobre la atención institucional a la problemática de violencia intrafamiliar y contra las mujeres*, llevada a cabo por la CONAPREVI en 2003. En el Paraguay, la Corte Suprema de Justicia encargó una investigación sobre los obstáculos que las mujeres enfrentan al procurar acceder a garantías y protecciones judiciales cuando son víctimas de violencia y discriminación<sup>320</sup>. El Estado de Costa Rica informó a la Relatoría que en 1999 se publicó la investigación titulada *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar* en la cual se evaluó la intervención de diferentes instituciones como la policía y los tribunales de justicia en el Cantón de Goicoechea, ubicado en la ciudad de San José, y en el año 2000 la investigación *Respuesta social a nivel local ante la violencia intrafamiliar*, la cual abarcó cuatro comunidades. También el Estado de Costa Rica informó que se está llevando a cabo una investigación de las resoluciones judiciales que abordan aspectos relacionados con la violencia doméstica.

244. La Relatoría también ha tomado conocimiento de la creación de una serie de unidades y tribunales especializados para abordar casos e incidentes de violencia doméstica. En Uruguay, se han creado una serie de tribunales de primera instancia, en Estados Unidos se han creado una serie de cortes especializadas a nivel estatal, y en Costa Rica existen juzgados especializados en este tema, cuatro en San José y uno en las capitales de las provincias restantes. Asimismo, se ha identificado la creación de una serie de tribunales de familia a nivel nacional y local en países que tienen especificados los delitos como la violencia contra las mujeres, como Belice, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, y en países en los que los juzgados de paz tienen

---

<sup>319</sup> Corte Suprema de Justicia, Tribunal Constitucional Bolivia, *Sesgo de Género en la Administración de la Justicia*, Dr. Emilse Ardaya, Magistrada de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Elisabeth Iñiguez, Magistrada del Tribunal Constitucional, el Centro Juana Azurduy y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

<sup>320</sup> Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Myrna Arrúa de Sosa, *Obstáculos para el Acceso a la Justicia de la Mujer Víctima de Violencia en Paraguay*, 2005.

competencia en estos casos, como Paraguay y Guatemala. En varios países del Caribe de habla inglesa, se han creado Tribunales de Familia con el objeto de integrar mejor los servicios sociales en la administración de la justicia<sup>321</sup>. Dentro de los tribunales, también se han creado equipos multidisciplinarios con formación especializada en violencia intrafamiliar para prestar apoyo técnico en casos de violencia doméstica, como en la Argentina y Santa Lucía.

245. En cuanto a las unidades especializadas, éstas han sido creadas dentro del poder judicial, del Ministerio Público, de las procuradurías y de la policía, para abordar delitos de violencia intrafamiliar y sexual. En Costa Rica se ha creado la Secretaría de Género dentro del poder judicial y el Programa de Atención a la Mujer y la Niñez dentro de la fuerza pública. En México se ordenó la creación de la unidad de delitos sexuales dentro del Ministerio Público y en Guatemala se ha creado la Fiscalía de las Mujeres y una unidad de la policía nacional civil especializada en los homicidios de mujeres. En Colombia, mediante la Ley 360 de 1997, se ordenó la creación en todo el país de unidades especializadas dentro de la Fiscalía para abordar de manera especializada los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana. En Belice también se han creado unidades de violencia doméstica en varias estaciones de policía a nivel nacional, y se ha incorporado la violencia doméstica en los programas docentes de la Academia de Capacitación de la Policía.

246. Del mismo modo, en Jamaica se ha constituido una unidad de delitos sexuales dentro de la policía, con varios objetivos: crear un ambiente que fomente que las víctimas denuncien incidentes de agresiones sexuales y abuso de niños, que se investiguen efectivamente las denuncias de abusos, que se ofrezcan servicios necesarios de consejería y terapia, y que se lleven a cabo programas de educación pública en las escuelas sobre delitos sexuales y abuso de niños. En El Salvador, la Procuraduría General de la República ha creado un equipo especializado de atención de violencia intrafamiliar y se han instalado nueve grupos de autoayuda para mujeres víctimas de violencia, que funcionan en diferentes Procuradurías Auxiliares a nivel nacional. En Panamá, también se ha creado una Oficina de Género dentro de la policía nacional, así como unidades policiales capacitadas en la atención, prevención y represión de la violencia doméstica en todas sus manifestaciones. En la República Dominicana se han creado cinco destacamentos policiales llamados "Amigos de la Mujer", especializados en la protección de las mujeres violentadas. Estos destacamentos funcionan en San Francisco de Macorís, Santiago, Villa Altagracia y Baní.

---

<sup>321</sup> Presentación de Tracy Robinson, Reunión de Trabajo: *La Protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, 19-20 de abril de 2005, Washington, DC, Sede de la CIDH; véase en adición ECLAC UNIFEM, *Eliminating Gender-Based Violence, Ensuring Equality: ECLAC/UNIFEM Regional Assessment of Actions to End Violence Against Women in the Caribbean* (ECLAC, 2003); *Ley de Familia y Niñez*, 1998 (Belice); *Ley de Protección de la Niñez*, 1998 (Grenada); *Ley de Beneficio al Niño y Probación* (San Kitts y Nevis); *Reforma a la Ley de la Niñez* (Trinidad y Tobago).

247. Asimismo, la Relatoría recibió información sobre una serie de programas destinados a mejorar el tratamiento de las víctimas cuando procuran acceder a instancias judiciales de protección. Por ejemplo, en Antigua y Barbuda, la Dirección de Asuntos de Género está implementando un programa denominado el *Court Advocacy Program*, mediante el cual las peticionarias de una orden de protección en el marco de la nueva ley de violencia doméstica, tienen acceso a un *advocate* (asesor) para apoyarlas en el proceso<sup>322</sup>. El servicio prestado consiste en apoyo para que las mujeres completen los formularios requeridos y puedan preparar una declaración que acompañe la solicitud. Asimismo, la Corte de Familia de Santa Lucía, después de su creación en 1994, ha hecho un esfuerzo por proveer un ambiente respetuoso, no contencioso y sensible a las víctimas de violencia contra las mujeres. Se brinda consejería social a las víctimas, así como preparación para las audiencias, en las que trabajadores sociales pueden acompañar el proceso.

248. La Relatoría también ha recibido información que indica una proliferación de programas de capacitación para empleados públicos en general, particularmente destinados a funcionarios de las ramas de la justicia y de la policía. En la ejecución de estos programas, se destaca el activo papel que desempeñan las instituciones estatales destinadas a promover la protección de los derechos de las mujeres, de las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional que promueven los derechos de las mujeres, redes no gubernamentales como el CLADEM, la Asociación para la Investigación y Acción Feministas (en adelante "CAFRA"), la Asociación Internacional de Mujeres Juezas, y organismos internacionales como la Unidad de Género del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Crimen (en adelante "ILANUD"), UNIFEM y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante "BID").

249. Como se ha señalado anteriormente, la estructura de los programas de capacitación ha sido muy heterogénea en los distintos países de las Américas. En el Caribe de habla inglesa, aproximadamente 5.000 oficiales de la policía de la región han recibido capacitación sobre incidentes de violencia contra las mujeres por parte de la red no gubernamental CAFRA, con el apoyo de la Asociación de Comisarios de Policía del Caribe (en adelante "ACCP")<sup>323</sup>. En países como Brasil, Jamaica y Venezuela, los mecanismos estatales de las mujeres han diseñado programas de capacitación para miembros del sistema de justicia sobre estereotipos culturales discriminatorios contra las mujeres y sobre la forma de mejorar el tratamiento de las mujeres cuando acuden a la justicia. En la Argentina, a través del Consejo Nacional de la Mujer, se desarrolla el Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización sobre la Violencia contra las Mujeres, que tiene por finalidad identificar estrategias desde el Estado nacional conjuntamente con mujeres a nivel provincial y municipal y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de fortalecer los servicios destinados a prevenir la violencia contra las mujeres.

---

<sup>322</sup> Véase análisis en ECLAC (2001), *An Evaluative Study of the Implementation of Domestic Violence Legislation: Antigua and Barbuda, St. Kitts-Nevis, St. Lucia and St. Vincent and the Grenadines*.

<sup>323</sup> Véase ECLAC/CDCC/CIDA, Conferencia Regional sobre Violencia Basada en el Género y la Administración de Justicia, Febrero 2003, Puerto España, disponible en internet: <http://www.eclac.cl/publicaciones/PortOfSpain/4/LCCARG744/lcarg744.pdf>.

250. En México, el Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante "INMUJERES"), ha puesto en práctica varios programas de capacitación orientados a los funcionarios/as de las Procuradurías de Justicia, de la Suprema Corte de Justicia, y procuradurías generales de varios estados<sup>324</sup> y un programa de capacitación para policías que incluye talleres de sensibilización sobre temas de derechos humanos y violencia contra las mujeres, en los que participaron 700 policías. En el Paraguay, durante el transcurso del año 2005, fueron capacitados 350 jueces/as y actuarios de la justicia de paz y 300 oficiales de la policía de distintos rangos. En Panamá se ha incluido el tema de género en los programas de capacitación del Ministerio Público y de la escuela judicial, la cual capacita al personal del órgano judicial, impartiendo instrucción en los siguientes temas: género y derecho, violencia doméstica y derechos humanos. En el Perú, el poder judicial realiza cursos y talleres de capacitación dirigidos a magistrados y personal auxiliar. En Colombia, la Relatoría ha tomado conocimiento de los esfuerzos del Estado para capacitar a funcionarios de la rama judicial. Se destaca la iniciativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en la creación de un Plan de Formación y Capacitación con enfoque de género para funcionarios de la rama judicial, que tiene como meta capacitar a 15.000 funcionarios entre 2002 y 2006<sup>325</sup>.

251. En Guatemala, además de una serie de programas de capacitación para empleados públicos auspiciados por el Estado, durante los últimos años se ha desarrollado un programa de becas para jueces, juezas, abogados y abogadas para que cursen maestrías y cursos en derechos de las mujeres en la Universidad Privada Rafael Landívar, con el apoyo financiero del gobierno de Finlandia. En los Estados Unidos, muchos estados han adoptado leyes que hacen obligatoria la capacitación de oficiales de la policía, fiscales y jueces en los alcances de la ley federal sobre la violencia contra las mujeres (*Violence Against Women's Act*), y se otorgan prestaciones para facilitar la ejecución de estos programas. Asimismo, la Oficina de Violencia contra la Mujer del Departamento de Justicia Federal, a través del Instituto Nacional Judicial y del Fondo de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, ha capacitado a 1.100 jueces de todos los 50 estados desde el año 2000. En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia ha llevado a cabo un esfuerzo por capacitar a los jueces y operadores de justicia sobre la violencia intrafamiliar, a través del Consejo Nacional de la Judicatura y la Escuela de Capacitación Judicial, y ha colaborado en la creación de un manual de aplicación de la ley de violencia intrafamiliar con la participación de diversas organizaciones no gubernamentales. También se ha capacitado a empleadas/os de la Procuraduría General de la República en el tema de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar.

252. En Costa Rica, el poder judicial cuenta con una Comisión de Violencia desde 1996, que en coordinación con la Escuela Judicial Nacional, implementa un programa permanente de capacitación y sensibilización dirigido a jueces, fiscales, abogados(as), defensores(as), auxiliares judiciales y personal

---

<sup>324</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, DF, Michoacán, Morelos, Veracruz y Zacatecas.

<sup>325</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006, párr. 218.

de los departamentos de medicina legal, psicología y trabajo social. Asimismo, la Escuela Judicial costarricense ha desarrollado una serie de programas de capacitación orientados a funcionarios judiciales<sup>326</sup>. Estos incluyen un programa especializado en el tema de la violencia doméstica, desarrollado por el ILANUD con el financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) dirigido a magistrados, jueces, alcaldes, defensores, fiscales, médicos y psicólogos forenses, sobre la dinámica de la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños, desde una perspectiva de género. Igualmente, durante el 1993 se llevó a cabo un programa paralelo, bajo el lema "Mujeres y Derechos Humanos", destinado al personal de apoyo (no profesional) y a jueces y juezas de los diferentes despachos. En este programa se incluyó a médicos forenses y trabajadores sociales, y se integró también a profesionales de otras instituciones que, en cada población, estuviesen relacionados con este problema. Por último, entre 1994 y 1996 se organizó un programa de talleres de capacitación dirigidos por el Instituto de la Mujer de la Universidad Nacional, con el objetivo general de informar y sensibilizar a las(os) participantes del sistema judicial, sobre los orígenes y consecuencias de la violencia doméstica contra las mujeres de todas las edades y contra los niños.

253. En Chile se han desarrollado una serie de programas y planes de capacitación al personal institucional, incluyendo, entre otras ramas, a los carabineros y a los integrantes del sector educativo. En las Bahamas, la Fuerza Policial Nacional tiene un programa permanente de capacitación de oficiales de la policía en zonas rurales y urbanas sobre violencia doméstica. En el Ecuador, el Ministerio Público ha iniciado un proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas y proyectos mediante un convenio de cooperación con el Consejo Nacional de las Mujeres. Este proceso incluye un importante componente de capacitación de fiscales y personal administrativo del ministerio.

254. La Relatoría también ha tomado conocimiento de una serie de sentencias judiciales encaminadas a proteger los derechos de las mujeres. Sobre el particular destaca el trabajo de la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha sido reconocida por la sociedad civil como clave en la defensa, garantía y desarrollo de los derechos de las mujeres consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano<sup>327</sup>. La Corte ha emitido varias decisiones judiciales en las que ha declarado la inconstitucionalidad de todas aquellas normas que implicaban un trato discriminatorio por razón de sexo en contra de las mujeres en materia civil, familiar, laboral y en asuntos de política pública<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup> Respuesta de Zarella Villanueva Monge, Magistrada de la Corte Suprema de Costa Rica, al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 30 de mayo de 2005.

<sup>327</sup> Corporación Sisma Mujer, *Informe Justicia de Género: Entre el Conflicto Armado y las Reformas a la Justicia*, Colombia 2001-2004, pág. 16.

<sup>328</sup> Véase, como ejemplo, Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, C 588 de 1992, C 622 de 1997, C 710/96 – C 470/97, C 372 de 1998, C 098 de 1996, C 285 de 1997 y C 410 de 1994; C 481 de 1998, C 623 de 1998, C 507 de 1999, C 477 de 1997, C 112 de 2000, C 011 de 2002, C 092 de 2002, C 154 de 2002, C 157 de 2002, C 198 de 2002, C 578 de 2002, C 1033 de 2002, C 016 de 2004, C 102 de 2004, entre otras.

255. Entre las decisiones más recientes, se encuentran la Sentencia 453 de 2005, en la que la Corte tuteló los derechos de una mujer que había sido víctima de violencia sexual. La Corte estableció que las víctimas de violencia sexual tienen un derecho constitucional a que se proteja su derecho contra la práctica de pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, innecesaria y desproporcionada en su vida íntima, como ocurre en la práctica. En mayo del 2006, la Corte Constitucional de Colombia también determinó en su Sentencia C-355/06 que no se incurre en delito de aborto, cuando con la voluntad de la mujer la interrupción del embarazo se produzca (i) cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; (ii) cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y (iii) cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto.

256. Además, la Relatoría tomó conocimiento de mujeres que actualmente están ocupando cargos en tribunales de primera, segunda y tercera instancia y en posiciones administrativas. Sin embargo, es importante destacar que el progreso es aún muy lento, heterogéneo y diverso. Cabe señalar que las mujeres todavía tienen una mayor participación en tareas administrativas y en tribunales de primera instancia, que en segunda y tercera instancia. La CIDH reconoce el nombramiento de magistradas y juezas en varias Cortes Supremas de Justicia de la región, particularmente en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua, y Paraguay y en cortes regionales como la Corte de Justicia Caribeña y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en la actualidad incluye tres mujeres.

257. En relación con este tema, la CIDH ha manifestado su preocupación por el hecho de que las mujeres a causa de la discriminación han visto seriamente restringida su oportunidad de participar en el gobierno y en la vida pública<sup>329</sup>. Si bien se han logrado importantes avances, las mujeres siguen teniendo una representación manifiestamente minoritaria en estos ámbitos. A nivel nacional, la CIDH exhorta a los Estados miembros de la OEA a crear espacios para facilitar la participación de las mujeres en la vida pública dentro de sus países, en especial en el sistema político y en los sistemas de justicia. La CIDH considera adecuado para superar los prejuicios de género aún arraigados en las estructuras judiciales de los países de la región, la creación de mecanismos adecuados para asegurar la nominación de mujeres en los tribunales superiores y cortes constitucionales de los países. A nivel internacional, la CIDH exhorta asimismo a los Estados miembros de la OEA a nominar mujeres para ocupar cargos en los organismos del sistema

---

<sup>329</sup> CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006; CIDH, Informe Anual del año 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V; CIDH, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998.



interamericano como la CIDH y la Corte Interamericana, con el fin de lograr un mayor equilibrio en la representación de hombres y mujeres en estas instancias<sup>330</sup>.

**B. La adopción de legislación civil y penal sobre violencia y discriminación contra las mujeres.**

258. La CIDH ha constatado que la mayoría de los países de las Américas han adoptado un marco jurídico para abordar diferentes tipos de violencia y discriminación, particularmente en el ámbito de la violencia doméstica. Asimismo, el desarrollo de este marco jurídico se ha visto influenciado tanto por instrumentos de derechos humanos, como por modelos de organismos intergubernamentales, como la CARICOM en los países del Caribe de habla inglesa<sup>331</sup>. La estructura, el ritmo y el alcance del desarrollo de este marco jurídico ha sido heterogéneo y variado en los distintos países del hemisferio.

259. En su mayoría, los países han incorporado en sus constituciones, en la reforma a sus códigos penales y/o a través de la adopción de leyes especiales, el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, particularmente en lo que se refiere a la violencia doméstica. Las respuestas recibidas por los Estados al cuestionario y la información recibida por la Relatoría, confirman de manera general que hasta la fecha un gran número de países han reformado sus legislaciones y han adoptado nueva legislación y/o reformado sus códigos penales con el fin de abordar la violencia doméstica o intrafamiliar, entre los que se encuentran: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas este año exhortó a los Estados a nominar mujeres para puestos en la composición del Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas para garantizar un equilibrio en la representación de cada sexo. Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/60/149, 21 de febrero de 2006.

<sup>331</sup> La Relatoría recibió información apuntando al éxito del modelo de CARICOM en promover la adopción de diferentes tipos de legislación en la región, incluyendo la violencia doméstica, la reforma de delitos sexuales, acoso sexual y la creación de Tribunales de Familia. Véase información disponible en Internet: <http://www.caricom.org>.

<sup>332</sup> Entre las leyes adoptadas se encuentran *Antigua y Barbuda*: Ley sobre Violencia Doméstica (1999); *Argentina*: Ley 25.087 de modificación del Código Penal (1999); Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar (1994); *Bahamas*: Ley contra Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica (1991); *Barbados*: Ley de Órdenes de Protección sobre Violencia Doméstica (1992); Ley de Delitos Sexuales (1992); *Belice*: Ley de Violencia Doméstica (1992); *Bolivia*: Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica (1995); Ley 2033 de Protección a las Víctimas contra la Libertad Sexual (1999); modifica el Código Penal sobre delitos de violencia sexual (1997); *Brasil*: Ley 11.340 sobre la Violencia Doméstica o Intrafamiliar (7 de agosto de 2006); *Canadá*: Ley 4635 relacionada con la igualdad de oportunidades de los hombres y las mujeres; a pesar que el código penal no provee para un delito específico de violencia intrafamiliar, el agresor puede estar sujeto a una variedad de cargos criminales bajo diferentes tipos penales como el abuso sexual; *Chile*: Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar (2005); *Colombia*: Ley 294 para Prevenir, Remediar y Sancionar

Continúa...

260. Los componentes de este marco jurídico para abordar la violencia doméstica o intrafamiliar varían en su naturaleza y contenido. En el ámbito civil, las leyes incluyen principalmente medidas de protección para la víctima o la unidad familiar en conjunto, o medidas cautelares antes de un juicio oral y servicios para las víctimas, así como reparaciones económicas. En el ámbito penal, las leyes y los códigos establecen una diversidad de sanciones contra el agresor.

261. Algunas leyes tienen como meta principal la prevención de la ocurrencia del delito, como la Ley contra la Violencia Intrafamiliar de El Salvador. Esta ley incluye como estrategias de prevención: la incorporación de diferentes tipos de enseñanza curricular sobre aspectos relacionados con los derechos de las mujeres; la necesidad de respetar los derechos humanos; la implementación de campañas de comunicación para sensibilizar a la sociedad sobre la violencia intrafamiliar; la promoción del estudio y la investigación sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres; la promoción de la participación activa de entidades públicas y de la sociedad civil en el cumplimiento de las medidas cautelares y la protección de las víctimas, y la mayor capacitación de los funcionarios estatales involucrados en este tipo de casos, entre otras áreas de intervención<sup>333</sup>.

262. La mayoría de las leyes que abordan la violencia doméstica contemplan la violencia física y psicológica, y otras la sexual, como los casos, entre otros, de las Bahamas, Bolivia, Canadá, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. En otros países se incluyen diferentes tipos de violencia económica, que puede consistir en acciones del victimario para eliminar los medios económicos de subsistencia de la víctima y/o daños a su propiedad, que puede pertenecer a los dos o a la víctima, como los casos de Costa Rica, Honduras, Uruguay y Brasil. La

---

...Continuación

la Violencia Intrafamiliar (1996); Ley 360 de Delitos contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana (1997); Ley 575 que modifica parcialmente la Ley 294 (2000); *Costa Rica*: Ley 7142 de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, capítulo 4, 1990; Ley 7586 contra la violencia doméstica (1996); *Dominica*: Ley sobre Violencia Doméstica (2001); *Ecuador*: Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (1995); *El Salvador*: Ley 902 contra la Violencia Intrafamiliar (1996); *Estados Unidos*: Ley contra la Violencia contra la Mujer (1994); *Guatemala*: Ley 97-96 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar; *Guyana*: Ley sobre Violencia Doméstica (1996); *Honduras*: Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1997); *Jamaica*: Ley sobre Violencia Doméstica (1995); *México*: Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal (1996); Decreto para reformar el Código Civil y el Código Penal con referencia a la violencia intrafamiliar y la violación (1997); *Nicaragua*: Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal de 1996; *Panamá*: Ley 38 sobre Violencia Doméstica (2001); Ley No. 27 sobre Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores (1995); *Paraguay*: Ley 1600/00 de Violencia Intrafamiliar (2000); *Perú*: Ley 26260, que establece la política del Estado y la sociedad frente a la Violencia Familiar (1993); *República Dominicana*: Ley 24-97 tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto (1997); *San Vicente y las Granadinas*: Ley sobre Violencia Doméstica y Procedimientos Matrimoniales (1984) y Ley de Violencia Doméstica (1995); *Santa Lucía*: Ley sobre Violencia Doméstica (1995); *Trinidad y Tobago*: Ley sobre Violencia Doméstica (1999); *Uruguay*: Ley 16707, Ley de Seguridad Ciudadana, que incorpora por primera vez la figura de violencia doméstica y hace varias modificaciones al Código Penal en relación a la violencia (1995); Ley 17514 sobre Violencia Doméstica (2002); *Venezuela*: Ley Sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (2000).

<sup>333</sup> Ley 902 contra la violencia intrafamiliar, 1996, artículo 6.

protección de las víctimas en el ámbito económico es importante, ya que algunas investigaciones han revelado que una de las necesidades más grandes expresadas por las mujeres que viven situaciones de violencia, es el apoyo en aspectos relacionados con el divorcio, la propiedad y la tenencia de los hijos<sup>334</sup>.

263. En cuanto a las leyes sobre violencia doméstica en los países del Caribe de habla inglesa, algunas contienen cláusulas que protegen la privacidad y la integridad de las víctimas durante el proceso penal. Por ejemplo, la ley de violencia doméstica de Jamaica establece que los asuntos pueden ser oídos *ex parte* y que las órdenes provisionales pueden ser emitidas antes de que sean transmitidas al acusado, lo cual puede constituir una importante medida preventiva y rápida de protección a la víctima. Asimismo, por ley todos los asuntos deben verse en cámara<sup>335</sup> para proteger la privacidad de las víctimas durante el proceso, lo cual la Relatoría ha sostenido que es esencial, debido a que muchas mujeres desean preservar su privacidad durante el proceso. La ley también prohíbe la publicación de cualquier informe de procedimientos sin permiso de la Corte. En el caso de Santa Lucía, la ley sobre violencia doméstica señala que los casos pueden ser oídos *ex parte* e inmediatamente.

264. Las leyes varían en la cobertura de las relaciones potenciales que existen entre la víctima y el agresor, tomando en consideración diferentes modelos de familia y relaciones. También incluyen un catálogo de medidas protectivas y cautelares que un juez puede emitir antes de un juicio oral para garantizar la seguridad de la víctima. Tales medidas incluyen la identificación de un domicilio seguro para la víctima<sup>336</sup>, la restitución del domicilio de la víctima en caso de que tenga que salir para escapar del abuso<sup>337</sup>, la salida del agresor del domicilio común<sup>338</sup>, órdenes de protección en general, y cómo notificar a las autoridades del país acerca de la gravedad de la situación. En los países del Caribe de habla inglesa, las leyes sobre violencia doméstica establecen que las mujeres pueden solicitar órdenes de protección y recursos vinculados a estas órdenes.

265. Las leyes también incluyen una diversidad de sanciones contra el agresor, algunas temporales y otras definitivas. Estas incluyen arrestos de emergencia, multas, pensiones alimenticias y tiempo en prisión de acuerdo a las disposiciones del código penal. La legislación también puede establecer la

---

<sup>334</sup> Banco Mundial, *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: revisión crítica de las intervenciones*, Andrew Morrison, Mary Ellsberg, Sarah Bott, Documento de Trabajo del Banco Mundial, Investigación en Políticas 3438, octubre 2004, pág. 16, citando Guedes, Alessandra, et al. 2002, *Gender-Based Violence, Human Rights, and the Health Sector: Lessons from Latin America*, Health and Human Rights. 6(1), págs. 177-194.

<sup>335</sup> Audiencias que se llevan a cabo en el despacho privado del juez o cuando el público es excluido del tribunal.

<sup>336</sup> Véase como ejemplo artículo 39.2 (Venezuela); artículo 309-6 (República Dominicana).

<sup>337</sup> Véase como ejemplo artículo 39.4 (Venezuela); artículo 6 (d) (Paraguay); artículo 10.2 (Uruguay).

<sup>338</sup> Véase como ejemplo, artículo 39 (Venezuela); artículo 6 (Paraguay); artículo 3(a) (Argentina); artículo 3(h) (Chile); artículo 5(a) (Colombia); artículo 309-6 (República Dominicana); artículo 10 (Uruguay).

creación de diferentes servicios necesarios para las víctimas, como, entre otros, servicios de salud, educación y justicia, y el establecimiento de registros de información y estadísticas. Asimismo, algunas leyes contemplan mecanismos para la resolución alternativa de conflictos durante el proceso legal, especialmente las alternativas de la mediación y la conciliación entre las partes, obligatoria y/o voluntaria, como en los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

266. La adopción de legislación sobre violencia doméstica ha estado acompañada en algunos países de regulaciones detalladas para su aplicación. Por ejemplo, en el Ecuador existe una regulación aprobada para implementar la Ley 103 de fecha 18 de agosto de 2004<sup>339</sup>, que incluye disposiciones para mejorar su implementación. Esta ley contempla medidas de *amparo* hasta que la autoridad que las otorga las revoque, así como la imposibilidad de conciliar/mediar en aspectos relacionados con la violencia intrafamiliar. También se han elaborado manuales sobre procedimientos que tienen por objeto guiar la aplicación de las leyes. Por ejemplo, en el Ecuador, el manual de procedimientos para guiar la aplicación de la Ley 103 fue diseñado para ser implementado en las Intendencias, Comisarías de la Mujeres y Familia y las Comisiones de la Policía Nacional.

267. Acerca de la violencia sexual, una gran parte de los Estados han adoptado legislación para abordarla, particularmente en materia penal, mediante la reforma de los códigos penales, a través del fortalecimiento de la sanción de estos actos como delitos<sup>340</sup>. Algunos ejemplos son Bolivia, Ecuador, El Salvador, Canadá, Chile, los Estados Unidos, Honduras, Perú y la República Dominicana. El resultado principal ha sido la eliminación parcial de estereotipos culturales ciertamente discriminatorios, así como la prohibición de efectuar consideraciones inapropiadas, tales como el honor de las víctimas, su historia sexual previa, su conducta durante el procedimiento judicial. También se han categorizado ciertas agresiones sexuales como delito, incluyendo la violación dentro del matrimonio en varios países<sup>341</sup>. Estas reformas han contribuido a

---

<sup>339</sup> Decreto Ejecutivo No. 1982 de 18 de agosto de 2004.

<sup>340</sup> Véase, como ejemplos, Ley 25.087 (1999), modificando el código penal para incluir delitos de violencia sexual (Argentina); Ley 1674, la cual modifica el Código Penal concerniente a Delitos Sexuales (1997) y la Ley 2033, la cual protege a las víctimas de este delito (Bolivia); Ley 360 sobre Delitos Contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana (1997) (Colombia); Ley 19.617 que modifica el código penal acerca de delitos sexuales (1999) (Chile); Ley 105 que reforma el código penal en el área de delitos sexuales (Ecuador); reforma del 1998 del código penal para incluir delitos de violencia sexual (El Salvador); reforma del 1997 del código penal en Honduras en donde la violencia sexual es definida como un "delito de orden público" (Honduras); reforma del 1989 del código penal en donde la sanción del delito de violación es incrementada (México); Ley 27.115 que establece acción penal pública para ofensas contra la libertad sexual (Perú); Ley 24-97, definiendo violencia contra la mujer, acoso sexual e incesto como delitos en el 1997 (República Dominicana).

<sup>341</sup> Elizabeth Guerrero, *Violencia contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago de Chile, abril 2002, pág. 18; Tamayo, Giulia, *Derechos humanos de las mujeres, violencia contra la mujer y la paz en la región*. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujeres. Informe preparado por CLADEM para "Algo más que palabras... mecanismos, recursos y justicia de género en el siglo XXI". Reunión Regional de ONG de América Latina y el Caribe hacia Beijing + 5. Lima, 5-7 de febrero de 2000.

que las agresiones sexuales sean consideradas como delitos, en vez de amenazas al "honor" y la "moralidad" de la víctima<sup>342</sup>. Algunos ejemplos de reformas recientes del lenguaje en los códigos penales se encuentran en Bolivia<sup>343</sup>, Brasil<sup>344</sup>, Ecuador<sup>345</sup> y Argentina<sup>346</sup>.

268. Del mismo modo, en los últimos tiempos varios Estados han reformado o derogado las disposiciones que eximían a los violadores de sanción criminal al contraer matrimonio con la víctima, como en Argentina, Brasil, Guatemala, Perú y Uruguay. México recientemente introdujo la violación dentro del matrimonio como un delito y existe un incremento generalizado en la penalización de delitos sexuales y violación dentro del matrimonio, así como una expansión en la definición y sanción del delito de violación, como en Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá.

269. De la misma manera, desde principios de los años noventa se introdujo una serie de reformas en la legislación de alrededor de la mitad de los países del Caribe de habla inglesa en materia de agresiones sexuales<sup>347</sup>. La nueva legislación se ha traducido en un fortalecimiento de las sanciones impuestas por agresiones sexuales y ha incrementado los tipos penales de agresión sexual, incluyendo nuevos delitos como *grievous sexual assault* y *unlawful sexual connection*<sup>348</sup>. También incluye requisitos para proteger a las víctimas como la ley sobre delitos sexuales de Trinidad y Tobago (*Trinidad and Tobago Sexual Offences Act*) enmendada en el 2000, que establece la obligatoriedad de un dictamen médico del acusado en ciertos delitos sexuales. También se adoptó una serie de reformas a la forma en que las cortes conducen audiencias en casos de violencia contra las mujeres, tendientes a mejorar el

<sup>342</sup> Véase Elizabeth Guerrero, *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago de Chile, abril 2002, pág. 18.

<sup>343</sup> En Bolivia, la ley 2033 del 29 de octubre de 1999, *Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual* incrementó la sentencia por el delito de violación entre 5-15 años, el cual anteriormente era de 4 a 10 años. La norma también eliminó la terminología "mujer honesta."

<sup>344</sup> En febrero del 2005, el Código Penal brasileño fue reformado para remover la expresión "mujer honesta".

<sup>345</sup> El Código Penal Ecuatoriano fue reformado en 1 de junio de 2005 para remover la expresión "mujer honesta" y sustituirla por víctima; en el caso de delitos sexuales el lenguaje "atentado contra el pudor" fue reemplazado por "abuso sexual"; circunstancias excepcionales no serán consideradas para reducir las sentencias en delitos sexuales, como por ejemplo que el acusado se presente voluntariamente ante la administración de la justicia y que colabore con las autoridades en la investigación del delito.

<sup>346</sup> Conceptos como la "pureza", la "castidad", el "honor" de las víctimas y la "mujer honesta" han sido eliminados de la ley argentina para abordar la violencia sexual.

<sup>347</sup> *Ley de Ofensas Sexuales 1995 (Antigua y Barbuda); Ley de Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica 1991 (Bahamas); Ley de Ofensas Sexuales 1992, Cap 154 (Barbados), Reforma del Código Penal 1999 (Belice); Ley de Ofensas Sexuales 1998 (Dominica); Ley de Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica 1991 (Bahamas); Ley de Ofensas Sexuales 1998 (Dominica); Ley de Ofensas Sexuales 1986, Reforma 2000 (Trinidad y Tobago).*

<sup>348</sup> Presentación por Tracy Robinson, Profesora en Derecho, Universidad de los West Indies, Barbados, Reunión de Trabajo: *La Protección de los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano: Un Análisis del Acceso a la Justicia*, abril 19-20, 2005, Washington, DC, Sede de la CIDH.

tratamiento de las víctimas en las cortes. Se incluyeron disposiciones para proteger la privacidad de la víctima, y en ciertos casos, la privacidad del acusado.

270. Entre otras formas de violencia, el acoso sexual tiene un grado de prohibición en varios países<sup>349</sup>. Algunos ejemplos son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Honduras, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y la República Dominicana. En varios países del Caribe de habla inglesa se han sancionado leyes de acoso sexual, con un tratamiento variado. En las Bahamas y Santa Lucía, el acoso sexual está tipificado como delito, y en Belice está sujeto a legislación específica.

271. Algunos Estados han reforzado en su legislación el vínculo que existe entre la discriminación y la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, en el caso del Ecuador, la reforma del Código Penal de junio de 2005 estipula que ciertos actos discriminatorios pueden constituir agravantes en la comisión de delitos sexuales, como por ejemplo: lugar de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, lenguaje, religión, afiliación política, posición económica, orientación sexual, salud sexual, incapacidad y diferencia en base a cualquier factor. Las leyes también están comenzando a considerar el elevado riesgo de violencia que enfrentan ciertos grupos de mujeres, como por ejemplo, la ley chilena que aborda la violencia intrafamiliar, exige a los tribunales que emitan medidas cautelares en casos de víctimas que sufren algún tipo de incapacidad u otro factor de riesgo<sup>350</sup>.

272. En la mayoría de los países, la legislación se aplica a todo el territorio nacional y en algunos de ellos existe legislación específica a nivel local. Por ejemplo, en el caso de México, en su respuesta al cuestionario, el Estado informó que 28 de las 32 entidades federales han adoptado una ley para prevenir y sancionar la violencia familiar. Asimismo, en 21 entidades federales, el Código Civil contempla la violencia familiar como causal de divorcio, y 27 tipifican la violencia familiar como un delito. En 13 Códigos Penales, se tipifica el delito de violación entre cónyuges. En el caso de la Argentina, la promoción de la ley para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica se ha traducido en la sanción de leyes de este tipo en diferentes jurisdicciones en todo el país.

---

<sup>349</sup> Véase, por ejemplo, Ley 10.224, la cual reforma el Código Penal brasileño para incorporar el acoso sexual (Brasil); Ley 105 la cual reformó el Código Penal para incluir acoso sexual en el ámbito laboral (Ecuador); en 1998 se reformó el Código Penal para incluir acoso sexual (El Salvador); en 1997 se reformó el Código Penal para incluir acoso sexual (Honduras); Ley 1.160 de 1997, la cual reformó el Código Penal para tipificar el acoso sexual como un delito (Paraguay); Ley 27.942 de Prevención del Hostigamiento Sexual (2003) (Perú); Ley 24-97 que tipifica el delito de acoso sexual (República Dominicana); en los Estados Unidos, el acoso sexual es una forma de discriminación basada en el sexo que viola la sección VII del *Civil Rights Act* (1964). La sección VII es aplicable a patronos con 15 o más empleados, incluyendo el gobierno estatal o local. También aplica a agencias estatales y a organizaciones laborales, así como al gobierno federal; el Decreto 2385/93 prohíbe el acoso sexual en el sector público (Argentina); Ley 20.005 que tipifica y sanciona el acoso sexual (Chile).

<sup>350</sup> Guatemala también ha tipificado el delito de discriminación. Véase Decreto 57 (2002).

273. Asimismo, dentro del poder legislativo se han creado una serie de comisiones para abordar diferentes temas sobre violencia contra las mujeres e incidir en el proceso legislativo. Entre ellas se encuentran la Comisión de la Mujer y el Desarrollo Humano en el Congreso de la República del Perú, las Comisiones de Equidad y Género en el poder legislativo de México, la Comisión de Equidad y Género y la bancada femenina en el Uruguay, y la Comisión Legislativa de la Familia, la Mujer y la Niñez y la Adolescencia, en El Salvador.

274. Las respuestas recibidas de los Estados al cuestionario revelan que se han adoptado una serie de políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres y sus causas a nivel nacional, como un mecanismo de implementación del marco jurídico existente. Por ejemplo, en la Argentina se ha adoptado el *Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización sobre la Violencia contra las Mujeres*. El programa facilita la creación y el fortalecimiento de equipos interdisciplinarios en todo el país para la prevención y/o atención de la violencia familiar y la constitución de redes interinstitucionales y sociales. Este programa incluye un Registro Unificado de Casos de Violencia Contra las Mujeres en el ámbito de las relaciones familiares, con servicios de prevención y atención a la violencia. En Belice, en septiembre de 2005, el gobierno implementó un nuevo Plan Nacional de Acción para Abordar la Violencia contra las Mujeres y se está elaborando un plan aplicable al período 2006-2009.

275. En Bolivia se ha promulgado el *Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres* (2004-2007), que incluye mecanismos de prevención y servicios de calidad para la atención de la violencia intrafamiliar y sexual. En el Brasil, en diciembre de 2004 el gobierno adoptó el *Plan Nacional de Política para las Mujeres* (PNPM), como resultado de la Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, celebrada en junio de 2004. Dicho plan procura abordar el problema de la violencia contra las mujeres mediante un enfoque integral, reducir los índices de violencia y lograr la revisión de la legislación brasileña en esta materia. El plan incluye 31 medidas para abordar la violencia contra las mujeres, que incluyen la capacitación de profesionales, la creación de una red de servicios, la distribución de legislaciones específicas, la producción de investigaciones sobre estos temas y la creación de oficinas de defensorías públicas para las mujeres. El plan está siendo analizado con las municipalidades con el fin de lograr una adecuada implementación a nivel local.

276. En Chile se han adoptado varias iniciativas nacionales para prevenir el problema de la violencia intrafamiliar, como el *Programa y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar* y el *Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar para el período 2001-2006*, que propone acciones en seis áreas: legislación; comunicaciones; promoción y prevención; formación y capacitación; atención u oferta pública de servicios y generación de conocimientos. En Colombia, el Estado ha adoptado la política nacional denominada *Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo*, cuyo objetivo principal es lograr de manera gradual la igualdad entre los hombres y las mujeres en procesos de participación en la vida social, económica, política y cultural del país. La política cuenta con una serie de áreas programáticas como, por

ejemplo, empleo y desarrollo empresarial de las mujeres, educación y cultura, salud sexual y reproductiva, violencia contra las mujeres y fortalecimiento institucional.

277. En Costa Rica se elaboró el *Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar* (PLANOVI), que contempla medidas de prevención y promoción, detección y atención de la violencia intrafamiliar, e involucra la acción de diferentes instituciones públicas y de la sociedad civil. En El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (en adelante "ISDEMU"), creado en marzo de 1996, implementa el programa de *Saneamiento de la Relación Familiar*, con el objetivo de brindar atención a la población víctima de agresiones sociales, en lo relativo a la salud física y mental, asistencia social y orientación jurídica.

278. En Guatemala se ha adoptado *La Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, Plan de Equidad de Oportunidades*, que aborda la violencia contra las mujeres y operativiza la Convención de Belém do Pará, la Plataforma de Acción Mundial de Beijing y tiene como objetivo la transformación de modelos de conducta social y cultural que funcionan en detrimento de las mujeres. Guatemala también cuenta con el *Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y la Violencia contra las Mujeres (PLANOVI 2004-2014)*. En México existe un programa nacional para prevenir, sancionar y/o erradicar la violencia contra las mujeres y la discriminación, denominado *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres* (en adelante "Plan Proequidad"). Este programa fue creado por INMUJERES. El plan de Proequidad tiene como objetivo la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y los programas regulares de todos los sectores de la administración pública federal y el impulso de nuevas políticas y programas. Asimismo, INMUJERES ha formulado un *Programa Nacional por Una Vida sin Violencia*, que constituye parte integral del plan de Proequidad.

279. En Panamá existe un *Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana*, que tiene como objetivo disminuir la violencia doméstica y sus consecuencias sociales, económicas y jurídicas. El plan incluye ejes de promoción, prevención, atención y rehabilitación. En el Paraguay, en 1994 la Secretaría de la Mujer puso en marcha el *Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Violencia Hacia la Mujer*, cuya implementación se realiza en coordinación con el *II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007)*, que tiene por finalidad promover la incorporación de aspectos de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

280. En el Perú se han adoptado dos planes para promover el avance de los derechos de las mujeres: el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones (2006-2010)* y el *Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer (2002-2007)*. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades incluye como objetivos la institucionalización y la transversalización de la perspectiva de equidad de género y la promoción de prácticas, actitudes y



valores no discriminatorios contra las mujeres. El Plan Nacional contra la Violencia, por su parte, tiene por finalidad promover cambios en los patrones socioculturales que toleran, legitiman o agravan la violencia contra las mujeres, el establecimiento de mecanismos, instrumentos y procedimientos de prevención, protección, atención, recuperación y reparación oportunos y eficaces para las mujeres víctimas de violencia.

281. En Venezuela existe un *Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Hacia la Mujer* (2000-2005), elaborado por el Instituto Nacional de la Mujer, que está a cargo de una comisión interinstitucional integrada por el Ministerio de Interior y Justicia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Salud y la Comisión de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC). Además, los Estados de Antigua y Barbuda, las Bahamas, la República Dominicana y San Kitts y Nevis informaron a la Relatoría que han adoptado planes nacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

### **C. La creación de programas de gobierno para abordar la violencia y la discriminación contra las mujeres**

282. La Relatoría ha tomado conocimiento de una diversidad de programas y servicios estatales que tienen por objeto prestar servicios jurídicos, psicológicos y sociales a víctimas de violencia contra las mujeres. Existen diversas instituciones públicas especializadas en la prestación de servicios a víctimas de violencia, como asesoría jurídica, psicológica y social, así como el patrocinio jurídico, con cobertura nacional y local.

283. Entre las instituciones creadas se encuentran las Comisarías de la Mujer y la Familia<sup>351</sup>, con distintas atribuciones y capacidades en los distintos países de las Américas<sup>352</sup>, y los programas dirigidos por los organismos estatales encargados de promover los derechos de las mujeres<sup>353</sup>. Es importante destacar que muchos de estos servicios se llevan a cabo en colaboración con la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales especializadas en la prestación de servicios a víctimas de violencia contra las mujeres. Otros tipos de servicios que se han creado en un gran número de países son líneas telefónicas de apoyo mediante las cuales las víctimas pueden obtener asesoramiento jurídico y psicológico<sup>354</sup>, centros de información y

<sup>351</sup> Buenos ejemplos se encuentran en Ecuador en donde se han creado 30 en 17 provincias y en Honduras en donde han sido establecidas a través de todo el país con equipos multidisciplinarios de atención.

<sup>352</sup> Para una evaluación del trabajo de las Comisarías de la Mujer, véase Elizabeth Guerrero, *Violencia Contra la Mujer en América Latina y el Caribe: Balance de Una Década 1990-2000*, Isis Internacional, Santiago de Chile, abril 2002, pág. 23.

<sup>353</sup> Algunos ejemplos de estos programas son los siguientes: en Jamaica se ha creado una unidad de apoyo a las víctimas de violencia contra la mujer que opera bajo el auspicio del Ministerio de Seguridad Nacional; en Paraguay la Secretaría Presidencial para la Mujer ha creado servicios de apoyo para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y un centro de referencia para víctimas de trata.

<sup>354</sup> Algunos ejemplos de estos programas se pueden encontrar en los países de Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Honduras, México y Venezuela. Por ejemplo, en México, INMUJERES  
Continúa...

asesoramiento sobre violencia física y psicológica, centros de crisis, consejerías a nivel de corte y a través de organizaciones no gubernamentales, y programas de intervención destinados a agresores de violencia doméstica, de los que pueden encontrarse buenos ejemplos en el Caribe de habla inglesa. En el Brasil, por su parte, se ha creado una procuraduría dentro de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, que tiene por objeto atender y patrocinar demandas relacionadas con denuncias de violencia contra las mujeres y casos de discriminación.

284. La Relatoría ha sido igualmente informada de los esfuerzos llevados a cabo en los Estados para proveer servicios jurídicos a mujeres víctimas de violencia a nivel federal, provincial y municipal. En Bolivia se han creado a nivel local los Servicios Legales Integrales, las Brigadas de Protección, los albergues y las redes de atención y prevención de la violencia intrafamiliar. De acuerdo a la información provista por el Viceministerio de las Mujeres de Bolivia, existen en todo el país 28 Servicios Legales Integrales, 24 Brigadas de Protección a la Familia y 53 redes de atención y prevención de la violencia. En el Brasil, el Estado ha aumentado el número de las *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher* (equivalente a las Comisarías de las Mujeres), el número de Centros de Referencia y las casas de refugio en todo el territorio nacional. En Venezuela, por otra parte, se han creado prefecturas, intendencias y jefaturas civiles a nivel municipal, que funcionan en todo el territorio nacional, para proveer atención y asistencia legal a víctimas de violencia. En Chile, el SERNAM ha creado 23 centros para atender la violencia contra las mujeres en 13 regiones del país y a marzo de 2006 se iban a crear otros seis centros adicionales. Desde 2001, en el Ecuador se lleva a cabo el proyecto Fortalecimiento Institucional de Organizaciones Locales para la Protección de los Derechos de las Mujeres, que tiene por objeto proveer asesoramiento jurídico a las mujeres y jóvenes que sufren violencia intrafamiliar, ofreciéndoles orientación para el ejercicio de sus derechos humanos.

285. En Colombia, el Estado ha realizado importantes esfuerzos por establecer servicios para mujeres víctimas de violencia, con cobertura nacional<sup>355</sup>. Entre los más notables se encuentran la creación de Comisarías de Familia, el Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales, Comités Interinstitucionales que se han creado dentro de la Defensoría del Pueblo para atender a víctimas y sobrevivientes de delitos sexuales, y la extensión territorial de centros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Red de Solidaridad Social. En Santa Lucía, por su parte, se han creado equipos de

---

...Continuación

ha creado un programa de asistencia telefónica llamado "Vida Sin Violencia" y en Buenos Aires, Argentina, se ha creado una línea telefónica llamada "línea mujeres". En Venezuela, el Estado ha creado una línea telefónica con cobertura nacional, libre de costo, atendida por psicólogos y abogados que se especializan en ofrecer servicios a mujeres que sufren violencia doméstica. Desde su creación en noviembre del 2004, ha atendido un total de 14.563 llamadas. 100% de las mujeres que la usan reportan ser víctimas de violencia psicológica y 74,51% de violencia física.

<sup>355</sup> Informe del Estado colombiano sobre la Aplicación de la Plataforma de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General (2000), Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República, Carolina Barco Isackson, Ministra de Relaciones Exteriores, Martha Lucía Vázquez Zawadsky, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Bogotá, mayo 2004, pág. 125.

respuesta comunitaria que capacitan a grupos de voluntarios para prestar asistencia a las víctimas, especialmente las que habitan en zonas apartadas de los servicios nacionales de justicia. En el Perú se han creado 42 Centros de Emergencia para Mujeres, como servicios públicos especializados y gratuitos que prestan atención integral y multidisciplinaria a víctimas de violencia familiar y sexual. Dichos centros, diez de los cuales funcionan en Lima y el resto en las provincias, ofrecen a las víctimas orientación jurídica y psicológica.

286. Otros programas estatales creados se centran en la difusión de información sobre la violencia contra las mujeres y sobre los recursos judiciales existentes, principalmente a través de la sensibilización, asignando énfasis a la gravedad del problema como violación a los derechos humanos y motivando el incremento de denuncias de estos actos. Muchas de estas campañas se llevan a cabo durante fechas clave como el 25 de noviembre, el día de la violencia contra las mujeres, y el 8 de marzo, el día internacional de las mujeres. En Jamaica se ha organizado una campaña interinstitucional contra la violencia hacia las mujeres y las niñas, con la participación del Departamento de Asuntos de las Mujeres, y organizaciones no gubernamentales como *Woman's Inc.*, *Crisis Center*, *SISTREN Theatre Collective*, *Fathers Incorporated*, y *Women's Media Watch*, con el apoyo de organismos de las Naciones Unidas y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (en adelante "CIDA"). En el Brasil, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres respaldó una campaña denominada *Una Vida sin Violencia es un Derecho de las Mujeres*, coordinada por la organización no gubernamental *Agende*, y una campaña de Repudio y Prevención de Violencia Contra las Mujeres Campesinas del Estado de Santa Catarina, coordinada por la Asociación de Mujeres Campesinas de Santa Catarina. En el caso del Paraguay, la Secretaría de las Mujeres y la Defensoría del Pueblo han suscrito un convenio de colaboración interinstitucional para promover y distribuir información sobre los derechos de las mujeres, específicamente relacionado con la CEDAW y la Ley 1600 de la Violencia Doméstica, que será implementado a nivel nacional a través de las Delegaciones del Interior. En Honduras, el Instituto Nacional de las Mujeres ha creado una serie de programas mediante los que se distribuye información sobre las leyes existentes, dirigidos a mujeres de diferentes sectores y poblaciones. En la República Dominicana se han llevado a cabo una serie de campañas nacionales a través de la radio y los medios de prensa, con el objeto de prevenir la violencia y la trata de mujeres.

287. La CIDH ha verificado que la mayoría de los Estados han creado órganos específicos para la protección de los derechos de las mujeres a nivel nacional, y algunos a nivel local<sup>356</sup>. Estos órganos y mecanismos varían en su

---

<sup>356</sup> La Relatoría tomó conocimiento de la creación de los siguientes órganos específicos: en Antigua y Barbuda (Directorado de Asuntos de Género); Argentina (Consejo Nacional de las Mujeres); en las Bahamas (Departamento de Asuntos de Género); Belice (Departamento de Asuntos de la Mujer y la Comisión Nacional de las Mujeres); Bolivia (Viceministerio de la Mujer); Brasil (Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres); Chile (Servicio Nacional de la Mujer); Colombia (Consejería Presidencial de la Mujer); Costa Rica (Instituto Nacional de las Mujeres); Ecuador (Consejo Nacional de las Mujeres); El Salvador (ISDEMU); Estados Unidos (Oficina de Violencia contra la Mujer, Departamento de Justicia Federal); Guatemala (Secretaría Presidencial de la Mujer, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer; Honduras (Instituto Nacional de las

Continúa...

denominación, funcionamiento, composición, facultades, presupuesto y recursos humanos. Algunos órganos se han creado como subdivisiones de los ministerios encargados del desarrollo social, la salud y asuntos relacionados con la familia; otros funcionan como órganos asesores dentro de la rama ejecutiva, varios de ellos trabajan de manera descentralizada, y algunos órganos a nivel nacional trabajan en coordinación con órganos similares a nivel local. Además de estos órganos centrales, los asuntos relacionados con los derechos de las mujeres son abordados por una diversidad de instancias estatales, en los sectores de justicia, policía, salud y relaciones internacionales.

288. Aparte de las acciones estatales a nivel central, la Relatoría ha tomado conocimiento de la incorporación del género como área de acción en la labor de las Oficinas de las Defensorías del Pueblo en los países de América Latina. En muchos países, dichas oficinas trabajan como entidades autónomas para defender los derechos y promover y difundir información sobre los derechos humanos. La Relatoría fue informada de que en muchas de ellas, el género se ha incorporado como área de acción, particularmente en casos de violencia y discriminación. Algunas investigan de oficio o a partir de una solicitud de la parte afectada, los actos y omisiones de la administración pública que implican violaciones a los derechos humanos. La CIDH ha podido constatar que estas oficinas han desempeñado un papel educativo muy importante y han actuado como puente entre la sociedad civil y las distintas instancias del Estado y los representantes estatales.

289. La Relatoría asimismo recibió información sobre espacios de colaboración interinstitucional que se han creado en diferentes países con el objeto de fomentar la coordinación de acciones estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre los tipos de espacios creados se encuentran mesas y comités que comprenden una diversidad de Ministerios y representantes de distintos sectores del gobierno, con la finalidad de abordar el tema de la violencia contra las mujeres en los ámbitos de la educación, la justicia y la salud. Por ejemplo, en las Bahamas, el Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario ha constituido un grupo de trabajo sobre violencia contra las mujeres con el objeto de identificar un acercamiento coordinado y sistemático en las áreas de salud, política y servicios. En Chile existen diversas iniciativas de coordinación intersectorial, entre ellas la Comisión Interministerial para Prevenir la Violencia Intrafamiliar y acuerdos de colaboración entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y los Carabineros de Chile con el SERNAM.

---

...Continuación

Mujeres); México (Instituto Nacional de las Mujeres); Panamá (Dirección Nacional de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social); Nicaragua Instituto Nicaragüense de la Mujer); Paraguay (Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República); Perú (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social); República Dominicana (Secretaría de Estado de la Mujer); San Kitts y Nevis (Departamento de Asuntos de Género); Santa Lucía (División de Asuntos de Género dentro del Ministerio de Salud); San Vicente y las Granadinas (División de Asuntos de Género); en Venezuela (Instituto Nacional de la Mujer).

290. Igualmente, la Relatoría recibió información sobre esfuerzos de colaboración entre los organismos estatales encargados de promover la protección de los derechos de las mujeres y organizaciones no gubernamentales que proporcionan servicios jurídicos, psicológicos y sociales a las víctimas de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, la Relatoría tomó conocimiento de una serie de redes creadas a nivel nacional y local para promover la coordinación y el intercambio de información estadística y cualitativa sobre el problema de la violencia contra las mujeres y proveer servicios a víctimas de violencia contra las mujeres, en Argentina, Costa Rica, Ecuador y los Estados Unidos.

291. Por último, varios Estados informaron a la Relatoría sobre los esfuerzos llevados a cabo para crear sistemas centralizados de recopilación de información sobre violencia contra las mujeres que abarquen todo el territorio nacional. Por ejemplo, en la República Dominicana se ha creado un sistema piloto de recopilación de información sobre violencia intrafamiliar, en el que colaboran la Secretaría de Estado de las Mujeres y organizaciones no gubernamentales. En su respuesta al cuestionario, el Estado manifestó que por el momento, las cifras provistas por instancias estatales sólo presentan parte de la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres, debido al alto número de casos que no son denunciados.<sup>357</sup> Asimismo, variables como la violencia sexual y la salud mental de las mujeres no figuran en las estadísticas estatales.<sup>358</sup> Este panorama representa un gran obstáculo para el diseño y la ejecución de medidas que contribuyan a la disminución de estos problemas.<sup>359</sup>

292. Otros esfuerzos que cabe destacar en materia de creación de sistemas centralizados de información son: en Argentina, el Consejo Nacional de las Mujeres, con la cooperación de UNICEF, puso en marcha un Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización sobre la Violencia Contra las Mujeres que tiene como componente compilar un Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer. En el proyecto están participando 50 servicios de todo el país y el objetivo del Registro es producir información que permita conocer, entre otras variables, el perfil de la población consultante, sus antecedentes de violencia intrafamiliar, el nivel de riesgo que presentan en el momento de la consulta, su miedo a usar los servicios y su perfil socioeconómico. En el Brasil, la Secretaría Especial para Políticas de las Mujeres está desarrollando el Sistema Nacional de Informaciones de Género, que recopila información sobre temas prioritarios para la Secretaría en las áreas de trabajo, economía, salud, educación y violencia contra las mujeres, recogidos de distintas fuentes. En México, el INMUJERES está colaborando con el Instituto Nacional de Estadística en la recopilación de información adecuada sobre incidentes de violencia contra las mujeres. Se han llevado a cabo dos encuestas que han recogido cifras importantes sobre estos incidentes

---

<sup>357</sup> Respuesta del Estado de la República Dominicana al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de octubre de 2005.

<sup>358</sup> Respuesta del Estado de la República Dominicana al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de octubre de 2005.

<sup>359</sup> Respuesta del Estado de la República Dominicana al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, 31 de octubre de 2005.

de violencia en el país, que incluyen la Encuesta Nacional de las Relaciones en los Hogares y la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar.

293. Varios Estados comunicaron a la Relatoría los esfuerzos realizados por desarrollar boletas o formularios únicos para recopilar información sobre incidentes de violencia contra las mujeres, garantizar un mayor grado de uniformidad en la información recopilada y desagregar información por variables como sexo, raza y etnia, notablemente ausentes en los esfuerzos actuales para recabar información oficial. En Guatemala, por ejemplo, el Estado comunicó que se ha creado una boleta única para recopilar información sobre violencia intrafamiliar, que procura desagregar la información por sexo, edad, etnia, estado civil, etc., que fue elaborada y consensuada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la defensa y protección de los derechos de las mujeres. La boleta será utilizada por una diversidad de entidades públicas, entre ellas el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección General de la Policía Nacional Civil, los Juzgados de Familia, los Bufetes Populares y la Procuraduría de los Derechos Humanos, que actualmente mantienen un registro de todas las denuncias de violencia intrafamiliar, y remiten esta información al Instituto Nacional de Estadística. Belice también emplea un Formulario de Registro sobre Violencia Basada en Género, que está siendo utilizado por una diversidad de sectores estatales, como el sector de la salud.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

294. La CIDH manifiesta su gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno. Por este motivo, reitera a los Estados la necesidad de mejorar la respuesta judicial para cumplir plenamente con su obligación de debida diligencia. En las circunstancias actuales, las mujeres víctimas de violencia no pueden gozar y ejercer a cabalidad sus derechos consagrados en la Convención de Belém do Pará, en la Convención Americana, en la Declaración Americana y en otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. La CIDH y su Relatoría han confirmado a través de este proyecto, que el próximo peldaño para continuar avanzando los derechos de las mujeres, es pasar de su reconocimiento formal, a la creación de garantías para su real y efectivo ejercicio.

295. El análisis y las recomendaciones contenidas en este informe se basan principalmente en las obligaciones regionales sobre derechos humanos asumidas voluntariamente por los Estados americanos, principalmente en la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención de Belém do Pará. Conforme a sus obligaciones en el marco del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de emplear la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Asimismo, garantizar un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye un requisito previo indispensable para el pleno cumplimiento de esta obligación.

296. Las recomendaciones contenidas en este informe están orientadas al diseño de intervenciones y acciones estatales para garantizar una respuesta judicial idónea, inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, frente a actos de violencia contra las mujeres. Las recomendaciones tienen tres objetivos específicos. En primer lugar, están destinadas a que los Estados diseñen una política estatal integral, respaldada por recursos públicos adecuados, para garantizar que las mujeres víctimas de violencia cuenten con un acceso oportuno a la justicia y que los actos de violencia sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados. En segundo lugar, exhortar a los Estados a crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan utilizar el sistema de administración de la justicia para remediar los actos de violencia sufridos y puedan recibir un trato digno por parte de los funcionarios públicos. Por último, tienen por finalidad motivar a los Estados a que adopten políticas públicas destinadas a reestructurar las concepciones estereotipadas acerca del rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia.

297. Las recomendaciones formuladas son de doble naturaleza: recomendaciones generales y recomendaciones por categoría de atención y respuesta. Las recomendaciones van dirigidas a problemas que surgen de la actuación de la justicia, las leyes y normas de los Estados, y las políticas de gobierno. En las recomendaciones, la CIDH ha considerado las necesidades especiales de grupos o sectores sociales expuestos a procesos estructurales de discriminación y violencia.

298. La CIDH reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los miembros del sector estatal y la sociedad civil de abordar en forma efectiva las numerosas barreras que las mujeres enfrentan al denunciar hechos de violencia y discriminación para acceder a una tutela judicial efectiva.

#### **Recomendaciones generales**

1. Diseñar una política estatal integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las víctimas de violencia tengan un acceso pleno a una adecuada protección judicial para remediar los hechos sufridos, y que los actos de violencia sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados.
2. Garantizar la debida diligencia para que todos los casos de violencia por razón de género sean objeto de una investigación oportuna, completa e imparcial, así como la adecuada sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

3. Fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas, que tengan un seguimiento judicial consistente, garantizando así una adecuada sanción y reparación.
4. Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia, que incluyan programas de capacitación y políticas integrales de prevención.
5. Los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales deben analizar mediante un escrutinio estricto todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato basadas en el sexo o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos definidos en este informe.
6. Aplicar debidamente las recomendaciones anteriormente formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los organismos y mecanismos de las Naciones Unidas como la Relatora de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer y el Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW y otros organismos internacionales, con el fin de eliminar las múltiples barreras que las mujeres enfrentan para acceder a la justicia.

#### **Recomendaciones específicas**

##### **Investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia contra las mujeres**

1. Fortalecer la capacidad institucional de instancias judiciales, como el Ministerio Público, la policía, las cortes y tribunales, y los servicios de medicina forense, en términos de recursos financieros y humanos, para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres, a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial apropiado, garantizando así una adecuada sanción y reparación. Ello involucra la adquisición de los equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.
2. Adoptar medidas inmediatas para garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres (incluidos fiscales, policías, jueces, abogados de oficio, funcionarios administrativos y



profesionales de medicina forense) con el fin de que apliquen las normas nacionales e internacionales para enjuiciar estos delitos en forma adecuada, y para que respeten la integridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares al denunciar estos hechos y durante su participación en el proceso judicial.

3. Adoptar medidas destinadas a institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación, particularmente entre el Ministerio Público y la policía.
4. Diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales. Es importante incentivar la investigación multidisciplinaria de estos delitos.
5. Sistematizar las decisiones de los organismos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos de las mujeres sobre los procesos de investigación de casos de violencia contra las mujeres, y hacer esta información accesible a operadores públicos a nivel nacional y local.
6. Desarrollar programas educativos para las y los ciudadanos, desde una etapa formativa y temprana, para promover el respeto de las mujeres como iguales y el reconocimiento de sus necesidades particulares como mujeres, así como el respeto de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación.
7. Identificar e institucionalizar nuevas formas de capacitación de empleados públicos a través de todos los sectores (justicia, seguridad, salud y educación), que aborden de manera integral el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y el debido respeto a su integridad física y psicológica por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

#### **Protección cautelar y preventiva**

1. Diseñar e institucionalizar programas de capacitación destinados a todos los funcionarios estatales involucrados en el seguimiento y supervisión de medidas de protección y medidas preventivas de actos de violencia contra las mujeres, particularmente a la policía, sobre la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de estas medidas y las consecuencias de su incumplimiento. Sancionar a los funcionarios estatales que no realizan el debido seguimiento de estas medidas.

2. Fortalecer las políticas de prevención de actos de violencia y discriminación contra las mujeres, mediante un enfoque integral, que abarque los sectores de justicia, educación y salud, y que aborde las distintas manifestaciones de la violencia y los contextos en que ésta ocurre.
3. Implementar medidas y campañas de difusión destinadas al público en general sobre el deber de respetar los derechos de las mujeres en materia civil, política, económica, social, cultural, sexual y reproductiva; los servicios y recursos judiciales disponibles para las mujeres que han experimentado la violación de sus derechos; y las consecuencias jurídicas para los perpetradores.
4. Diseñar e implementar recursos judiciales de naturaleza cautelar, sencillos, rápidos y accesibles, que puedan funcionar como un remedio idóneo y efectivo, para prevenir situaciones de violencia contra las mujeres.

#### **Tratamiento de las víctimas por instancias judiciales de protección**

1. Proveer garantías efectivas para que las víctimas puedan denunciar actos de violencia, como por ejemplo, adoptar medidas eficaces de protección para denunciantes, sobrevivientes y testigos y medidas para proteger su privacidad, dignidad e integridad al denunciar estos hechos y durante el proceso penal.
2. Difundir a nivel nacional información sobre los recursos judiciales existentes para víctimas de violencia contra las mujeres, tomando en consideración la diversidad del público objetivo en función de sus distintas razas, etnias y lenguas.
3. Garantizar que las víctimas de violencia y sus familiares puedan obtener información completa y veraz, de manera pronta y digna, sobre el proceso judicial relacionado con los hechos denunciados.

#### **Instancias de la administración de la justicia**

1. Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objeto de garantizar que todas las mujeres tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de violencia.
2. Incrementar el número de abogados de oficio disponibles para mujeres víctimas de violencia y discriminación.

3. Crear instancias especializadas en derechos de las mujeres dentro de los Ministerios Públicos, la policía y los tribunales, con conocimientos especializados y con adecuados recursos para garantizar una perspectiva de género al abordar casos de mujeres que procuran interponer un recurso efectivo ante actos de violencia.
4. Crear y mejorar sistemas de registros de información estadística y cualitativa de incidentes de violencia contra las mujeres dentro de los sistemas de la administración de la justicia. Fortalecer los registros de información sobre casos de violencia contra las mujeres para garantizar su uniformidad, certeza y transparencia.
5. Diseñar mecanismos para lograr la uniformidad entre los sistemas de información de actos de violencia contra las mujeres a nivel nacional.
6. Implementar medidas para que los sistemas de información reflejen de manera adecuada la situación a nivel nacional y local, que incluya especialmente informes sobre violencia en zonas rurales y marginadas.
7. Adoptar medidas para que los sistemas de información puedan desagregar los datos por sexo, edad, raza y etnia, entre otros factores de riesgo, frente a actos de violencia y discriminación.
8. Mantener estadísticas confiables y actualizadas que incluyan a todos los actores que perpetúan la discriminación y la violencia contra las mujeres.
9. Incorporar en el diseño de las políticas públicas los problemas que se reflejen en las estadísticas oficiales existentes sobre las distintas manifestaciones de la violencia y la discriminación contra las mujeres.
10. Promover que la información recopilada por entidades estatales en todos los sectores sobre incidentes de violencia y discriminación sea procesada con una perspectiva de género.
11. Impulsar el diseño de un formulario único para recopilar información de incidentes de violencia y discriminación que pueda ser utilizado por todos los sectores - gobierno, administración de la justicia, salud, organismos internacionales, el sector académico y la sociedad civil – entre otros, y promover experiencias piloto para evaluar la efectividad del mismo.
12. Institucionalizar espacios y métodos de intercambio de información en una diversidad de sectores - centros y entidades estatales que se encargan del tema, las víctimas, sus comunidades, el sector privado, el sector académico,

organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil - y facilitar la colaboración y difusión de la información entre productores y usuarios.

13. Implementar esfuerzos e iniciativas para difundir la información disponible al público general en un formato sensible a las necesidades de una diversidad de audiencias y poblaciones de distintos niveles económicos y educacionales y de diferentes culturas y lenguajes. La seguridad y la privacidad de las víctimas deben constituir una prioridad en este proceso de difusión.

#### **Necesidades especiales de las mujeres indígenas y afrodescendientes**

1. Las políticas nacionales destinadas a avanzar los derechos de todas las mujeres deben contemplar las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrodescendientes pertenecientes a estos grupos y tener una visión integral de la forma de incorporar sus necesidades especiales en las actuaciones de los sistemas de administración de la justicia.
2. Diseñar y adoptar políticas culturalmente pertinentes, con la participación de mujeres indígenas y afrodescendientes, dirigidas a la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos contra ellas.
3. Adoptar medidas y campañas de difusión orientadas hacia estas comunidades, al Estado y a la sociedad en general, sobre los problemas específicos enfrentados por ellas, para generar compromisos de acción en la solución de los mismos, y lograr el respeto de sus derechos humanos, que incluye su derecho a acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos frente a violaciones de sus derechos humanos.
4. Desarrollar iniciativas de recopilación de información, estadísticas, investigaciones y estudios que reflejen la situación específica de las mujeres indígenas y afrodescendientes, con el objeto de que sirvan de base para la formulación de políticas públicas orientadas hacia la prevención, sanción y erradicación de actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas.
5. Incorporar en el marco jurídico, así como en las políticas institucionales, el respeto a la identidad cultural y étnica de la población, su lengua e idiosincrasia.
6. Implementar y fortalecer medidas para crear un sistema estatal multilingüe en países con poblaciones multiculturales y de diversidad lingüística. Crear servicios de traducción gratuitos, imparciales, culturalmente pertinentes y sensibles a la cosmovisión de las usuarias.

7. Crear sistemas y métodos de peritaje cultural para casos de violencia y discriminación contra las mujeres.

#### **Legislación, políticas y programas de gobierno**

1. Reformar el contenido del marco jurídico existente destinado a proteger los derechos de las mujeres, tanto civil como penal, con el fin de armonizarlo con los principios consagrados en la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. Implementar la legislación nacional y las políticas públicas existentes destinadas a proteger a las mujeres contra actos de violencia y discriminación, y sus consecuencias en materia política, económica, y social y asignar suficientes recursos y la correspondiente reglamentación para asegurar su implementación efectiva en todo el territorio nacional.
3. Crear y fortalecer programas de capacitación para funcionarios públicos en los sectores de la justicia y de la policía sobre la implementación efectiva del marco jurídico y de las políticas públicas existentes, mediante medidas destinadas a garantizar su sostenibilidad e institucionalización.
4. Identificar y crear indicadores y sistemas interinstitucionales de vigilancia sobre la implementación de la legislación y las políticas destinadas a prevenir y erradicar los efectos de la violencia y la discriminación contra las mujeres.
5. Crear mecanismos interinstitucionales de coordinación y diálogo entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación. Estos mecanismos deben favorecer la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre los programas implementados a nivel nacional y los locales.
6. Asignar un mayor número de recursos estatales a las entidades responsables de prestar servicios de naturaleza legal, psicológica y social a mujeres víctimas de violencia.
7. Implementar políticas públicas y crear instituciones destinadas a abordar la violencia y la discriminación que las mujeres sufren en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica. Integrar equipos multidisciplinarios de trabajo para determinar la dimensión del problema de la violencia y la discriminación en estas zonas, e identificar estrategias integrales para atenderlo.

8. Adoptar las medidas requeridas para completar la ratificación e implementación de la Convención Americana, la Convención de Belém do Pará y el Protocolo de la CEDAW.
9. Crear mecanismos para incrementar la participación de las mujeres en los sistemas electorales, en los cargos públicos y en especial en los sistemas de administración de justicia. Garantizar a través de los mecanismos adecuados la nominación de mujeres para los tribunales superiores de justicia, Corte Supremas y Cortes Constitucionales.
10. Nominar mujeres para ocupar cargos en los organismos del sistema interamericano de derechos humanos, como la CIDH y la Corte Interamericana, con el fin de lograr un mayor equilibrio en la representación de hombres y mujeres en estas instancias.

## ANEXO A

### Proyecto sobre acceso a la justicia de las mujeres en las Américas

1. Durante los últimos dos años, y gracias al apoyo del gobierno de Finlandia, la Relatoría sobre derechos de las mujeres de la CIDH emprendió una serie de actividades de recopilación de información, con la finalidad de obtener un panorama completo de los principales desafíos que las mujeres víctimas de violencia enfrentan cuando procuran acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos. Durante este proceso, las actividades llevadas a cabo fueron la circulación de un cuestionario a los Estados Miembros de la OEA, expertas y expertos de la sociedad civil, organismos internacionales y el sector académico (incluido en el ANEXO B); y la organización de cinco reuniones de trabajo comprendiendo expertas y expertos a nivel regional y subregional celebradas en Washington, D.C. (19-20 de abril), Perú (1-2 de agosto), Costa Rica (11-12 de agosto), Argentina (12-13 de septiembre) y Jamaica (29-30 de septiembre). Asimismo, un insumo particularmente clave para lograr el objetivo trazado, fue la utilización de las comprobaciones, resultados y recomendaciones de la labor de la CIDH y de la Relatoría en el ámbito de los derechos humanos, y de manera específica en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres.

#### 1. Cuestionario

2. La CIDH recibió respuestas al cuestionario por parte de 23 Estados Miembros de la OEA: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Venezuela. Este cuestionario ha sido el más contestado en la historia de la CIDH.

3. La Relatoría también recibió información y documentación relacionada con el cuestionario, por parte de una serie de organizaciones y expertas y expertos en el tema. En este esfuerzo contribuyeron unidades del sistema interamericano como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Centro de Justicia de las Américas (CEJA). Asimismo se recibió información de Zarella Villanueva Monge, magistrada de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de Emilse Ardaya, ministra de la Corte Suprema de Justicia en Asuntos Civiles de Bolivia, y de María Cristina Hurtado, Defensora Delegada para la Niñez, Mujer y Juventud de Colombia.

4. Adicionalmente, presentaron información integrantes de diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destacan la *American Civil Liberties Union* (Estados Unidos); el Centro de Derechos Reproductivos (Estados Unidos); el Centro para los Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (México); el CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Uruguay); la Corporación Sisma Mujer (Colombia); la Fundación Pro Bono (Chile); FEIM - Fundación para el Estudio Investigación de la Mujer (Argentina); *Human Rights Watch* (Estados Unidos) y la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (México). También presentaron sus observaciones y/o documentación expertas en el tema como Verónica Undurraga, abogada y académica de la Universidad de Chile;

Andrea Laura Gastrón, investigadora sobre temas de género y justicia en Argentina; y Nicole Silvestre. La Relatoría agradece el envío de toda la información proporcionada, que evidencia el creciente compromiso que se observa en la región de implementar y promover acciones para mejorar la tutela judicial frente a actos de violencia contra las mujeres.

## **2. Reuniones de expertas y expertos subregionales y regionales**

5. La difusión y la circulación del cuestionario fue complementada mediante la organización de cinco reuniones de expertas y expertos regionales y subregionales que se llevaron a cabo en: Washington, D.C. (19-20 de abril), Perú (1-2 de agosto), Costa Rica (11-12 de agosto), Argentina (12-13 de septiembre) y Jamaica (29-30 de septiembre). Los talleres subregionales fueron organizados en colaboración con las siguientes entidades que trabajan en la protección de los derechos de las mujeres en las Américas y su derecho a vivir libres de violencia: el Instituto de Defensa Legal (Perú), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y el Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina); el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (Jamaica).

6. Los objetivos principales de las reuniones fueron la recopilación de informaciones sobre los principales obstáculos que las mujeres enfrentan cuando procuran acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos cuando son víctimas de violencia, así como la identificación de recomendaciones que la CIDH pueda transmitir a los Estados Miembros de la OEA con miras a mejorar la repuesta judicial ante estos actos.

7. Durante las reuniones, en las que participaron alrededor de 130 expertas y expertos, las y los participantes exploraron en profundidad el tema del acceso a la justicia desde diferentes puntos de vista, incluyendo la violencia contra las mujeres y la discriminación, la discriminación contra las mujeres dentro de la administración de la justicia, los resultados y lecciones aprendidas sobre estudios en el tema, el grado de impacto de los instrumentos legales internacionales y regionales, la necesidad de un acercamiento multisectorial para lograr un acceso efectivo y real, y la utilización del sistema interamericano. Se identificaron y analizaron las barreras existentes para una adecuada protección judicial: barreras institucionales, presupuestarias, geográficas, culturales, lingüísticas y económicas, así como estrategias integrales y multidisciplinarias para eliminarlas. Las y los participantes también identificaron recomendaciones específicas que la CIDH y la Relatoría pueden efectuar a los Estados Miembros de la OEA sobre la forma de abordar los continuos desafíos.

8. La Relatoría sobre derechos de las mujeres y la CIDH expresan su agradecimiento a los Estados, las organizaciones e individuos que participaron en las reuniones regionales y subregionales. Su colaboración representa el compromiso real asumido por varios sectores, incluyendo los Estados Miembros de la OEA, para remediar los obstáculos y desafíos que las mujeres todavía enfrentan al denunciar actos de violencia y discriminación y así lograr una sanción y reparación efectiva de los hechos sufridos.



## ANEXO B

### CUESTIONARIO

#### INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES EN LAS AMÉRICAS: CUESTIONARIO

#### INTRODUCCIÓN

*Objetivos:*

El presente cuestionario ha sido preparado como parte del plan de trabajo de la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer (Relatoría de la Mujer) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Tiene como objetivo recoger información sobre los mayores logros y desafíos en el acceso a la justicia de las mujeres en las Américas. La información que se proporcione se analizará en un informe con recomendaciones concretas para los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos sobre las medidas a implementar para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres de acuerdo con sus obligaciones regionales.

La CIDH y su Relatoría de la Mujer prestan atención específica a los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género. Desde su establecimiento en 1994, esta Relatoría ha desempeñado una función vital en la tarea de la CIDH de proteger los derechos de la mujer mediante la publicación de estudios temáticos, la asistencia en la formulación de nueva jurisprudencia en esta materia dentro del sistema de casos individuales, y el apoyo a la investigación de amplios temas que afectan a los derechos de la mujer en países específicos de la región, mediante visitas a los países e informes de países.

El actual programa de trabajo de la Relatoría de la Mujer se centra en una tarea prioritaria para los derechos de la mujer en el continente: asegurar el acceso efectivo de la mujer a la justicia, en particular cuando ha sido sometida a la violencia y a la discriminación. Durante este año, la Relatoría de la Mujer está llevando un proceso de consulta, mediante este cuestionario y una serie de consultas subregionales, con los siguientes objetivos:

- Recoger información sobre los obstáculos que las mujeres encuentran para acceder a la justicia en la región, especialmente cuando son víctimas de violencia y discriminación;
- Recoger información sobre nuevas estrategias y mejores prácticas para confrontar estos obstáculos e información sobre la causa por la que algunas estrategias no han producido los resultados esperados;
- Preparar un análisis con las correspondientes recomendaciones para asistir a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en el cumplimiento de sus obligaciones regionales para lograr que las mujeres tengan un acceso a la justicia efectivo.

Este proceso de consulta incluye los sectores de gobierno, sociedad civil, organizaciones regionales e internacionales y el sector académico, entre otros.

Las respuestas al presente cuestionario deben enviarse a más tardar el 31 de octubre de 2005 a:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Organización de los Estados Americanos  
1889 F Street, NW  
Washington, DC 20006  
[cidhoea@oas.org](mailto:cidhoea@oas.org)

*Información Solicitada:*

El presente cuestionario procura información de tipo cuantitativa y cualitativa. Se alienta a someter informes y evaluaciones específicas sobre el tema, gráficas, información estadística y presupuestaria, entre otros. En materia geográfica, se invita a someter información a los niveles nacional, local, urbano y rural. En países federales, se procura información de todos los estados y provincias. Se invita a presentar información de la situación específica de mujeres pertenecientes a grupos vulnerables a la violencia y a la discriminación como las mujeres afrodescendientes, indígenas, niñas y de tercera edad, entre otras.

En este cuestionario se define la **violencia contra la mujer** como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, tanto en el ámbito público, como en el privado. Incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual: que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

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

El cuestionario consta de cuatro partes:

- En la primera parte se invita a presentar un panorama detallado de la legislación, planes nacionales, políticas y programas diseñados para

prevenir, erradicar y/o sancionar la discriminación y/o la violencia contra la mujer. Se procura una descripción completa del sistema jurídico y legal del país incluyendo información de cómo el derecho internacional es implementado a nivel nacional.

- La segunda parte se centra en la implementación y aplicación real del marco descrito en la primera parte. Se alienta a enviar información detallada sobre prácticas, instituciones, mecanismos de monitoreo, servicios y programas establecidos para prevenir, sancionar y/o erradicar la discriminación y/o violencia contra la mujer y recoger información estadística sobre estos temas. Se invita a someter información proveniente de diferentes sectores incluyendo los de justicia, policía, salud, educación, entre otros, y una descripción de iniciativas de coordinación entre estos sectores, de ser aplicable. Se procura información sobre el presupuesto nacional y el porcentaje dedicado a asuntos de género en materia de justicia, salud, educación y seguridad, entre otras esferas.
- En la tercera parte se solicita información detallada sobre la administración de justicia y la incorporación de asuntos de género en su funcionamiento y actuaciones. En este cuestionario, se define la administración de justicia de una manera amplia, incluyendo el poder judicial (todas sus instancias y tribunales y divisiones administrativas), la policía y los servicios de la medicina forense, localizadas en zonas urbanas y/o rurales, con competencia nacional y/o local. Se incluye sistemas de justicia tradicionales y alternativos. Se invita a una descripción detallada de medidas, planes, programas, evaluaciones, estudios y divisiones específicas creadas para tratar la violencia contra la mujer y la discriminación, incluyendo iniciativas de capacitación para los operadores.
- En la cuarta parte se solicita información estadística reciente, idealmente recibida en los últimos 5 años, sobre la prevalencia de la discriminación y la violencia contra la mujer. En materia de violencia, se invita a presentar información sobre diferentes tipos de violencia, incluyendo la física, psicológica y sexual, dentro de la familia y en el ámbito público. Acerca de la discriminación, se invitan estadísticas de incidentes en las esferas de justicia, empleo/laboral, salud, y educación, entre otros. Se alienta a someter información sobre denuncias recibidas por instancias judiciales, su etapa procesal y la resolución de estos casos.

Algunos de los indicadores que serán usados para medir avances serán los siguientes:

- Existencia de sistema o registro de información estadística, cualitativa o cuantitativa de incidentes de violencia contra la mujer o discriminación

- Porcentaje de presupuesto nacional asignado para implementar programas y políticas específicas orientadas a mejorar la condición de la mujer
- Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas y programas para avanzar los derechos de la mujer
- Número de operadores públicos con capacitación y/o especialización en violencia contra la mujer y/o discriminación
- Cifras de diferentes tipos de violencia contra la mujer a nivel nacional y local
- Número de denuncias recibidas en los últimos 5 años de violaciones de derechos de la mujer, sobretodo en casos de violencia y discriminación

### **CUESTIONARIO**

#### **I. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICAS PARA PROTEGER A LA MUJER CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA**

1. ¿Cuál es el proceso de aplicación a nivel nacional de instrumentos interamericanos vinculantes como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer e internacionales, como la Convención Sobre la Eliminación De Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer? ¿Existe una aplicación directa o se requiere legislación para facilitar la implementación?
2. ¿Cuáles son las normas jurídicas existentes para prevenir y sancionar la discriminación y la violencia contra la mujer de implementación nacional y/o local? ¿En caso de países federales, existen normas similares en todos los Estados o provincias?
3. ¿Qué tipos de violencia y discriminación están incluidas en estas normas?
4. ¿Existe un plan o programa nacional para prevenir, sancionar y/o erradicar la discriminación y/o la violencia contra la mujer? ¿Existen planes o programas nacionales para prevenir, sancionar y/o erradicar la discriminación y/o la violencia contra la mujer a nivel local?
5. ¿El marco normativo ofrece protección especial a mujeres pertenecientes a minorías étnicas, como los grupos indígenas y afro-descendientes? ¿Qué tipo de protección reciben las mujeres indígenas y afro-descendientes, entre otras, dentro de estas leyes?
6. ¿Qué tipo de avances se han registrado en los últimos 5 años en la reforma del contenido de leyes para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación y la violencia contra la mujer? ¿Qué tipo de avances se

han registrado en los últimos 5 años en la derogación de leyes discriminatorias?

**II. INSTITUCIONES Y MECANISMOS PARA IMPLEMENTAR LEYES Y POLÍTICAS QUE AVANZAN LOS DERECHOS DE LA MUJER A VIVIR LIBRES DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA**

7. ¿Cuáles han sido los mayores logros y desafíos en la implementación de las leyes y políticas públicas para prevenir, sancionar y/ erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer?
8. Describa las mejores y más innovadoras prácticas de parte del gobierno para avanzar los derechos de la mujer y mejorar su acceso a la justicia o la respuesta estatal que reciben. La respuesta puede incluir ejemplos de medidas legales, reformas, campañas de publicidad, programas pilotos, entre otros.
9. ¿Qué mecanismos han sido implementados para garantizar que se incorpore el enfoque de género en el diseño e implementación de las leyes y políticas en todas las esferas?
10. ¿Qué tipo de mecanismos de monitoreo han sido establecidos para medir el progreso en la implementación de leyes y políticas para avanzar los derechos de la mujer?
11. ¿Hay algún órgano u órganos específicos de parte del Estado encargados de proteger los derechos de la mujer a nivel nacional y/o local? Si existen, ¿cuál es su denominación, funcionamiento, composición y presupuesto? ¿Qué facultades tienen?
12. ¿Qué tipo de servicios existen a los que pueden acudir víctimas de discriminación y violencia, ya sea en áreas urbanas y rurales? ¿Se puede cuantificar cuanto se usan los servicios?
13. ¿Existe algún sistema o registro de información estadística, cualitativa o cuantitativa de incidentes de violencia contra la mujer o discriminación? ¿Este sistema desagrega la información por sexo, edad, raza, etnia, nivel educativo, entre otros?
14. ¿Qué tipo de colaboración existe entre diferentes sectores (justicia, salud, educación y otros) para promover los derechos de la mujer y para atender la violencia contra la mujer?
15. ¿Qué porcentaje del presupuesto nacional ha sido asignado para implementar programas y políticas específicas orientadas a mejorar la condición de la mujer?
16. ¿Existen programas para facilitar el acceso a la justicia de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad a actos de discriminación y violencia, como por ejemplo, las niñas y mujeres que pertenecen a grupos étnicos y

raciales marginalizados, por desventaja económica, entre otras?  
 ¿Existen programas para facilitar que mujeres que habitan en áreas rurales accedan a la justicia en zonas urbanas?

### III. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

17. ¿Existen tribunales especializados para tratar la violencia contra la mujer y/o discriminación?
18. ¿Existen servicios de traducción a otros idiomas hablados en el país?  
 ¿Estos programas son gratuitos?
19. ¿Qué medidas ha tomado el Estado para prevenir, identificar y corregir la discriminación en el sistema judicial? Por ejemplo, ¿Qué tipo de programas de capacitación, educación y sensibilización han sido creados para los operadores de justicia, empleados de instancias judiciales y la policía para eliminar patrones socioculturales que discriminan contra la mujer?
20. ¿Cuáles son las cifras actuales de todos tipos de violencia contra la mujer a nivel nacional y local? ¿Qué tipo de cifras existen actualmente para los diferentes tipos de casos, incluyendo violencia intrafamiliar, sexual y psicológica, entre otros?
21. ¿Se puede identificar cuantas denuncias se han recibido en los últimos 5 años de violaciones de derechos humanos de la mujer, sobretodo en casos de discriminación y violencia? ¿Cuántos de estos casos han llegado a la etapa de Sentencia?
22. ¿Qué porcentaje de mujeres ocupan cargos en tribunales de segunda y tercera instancia? ¿En tribunales de primera instancia? ¿En posiciones administrativas dentro del poder judicial?
23. ¿Se han creado instituciones dentro del poder judicial y de la policía para atender los asuntos de género? ¿Cuál es su presupuesto?
24. ¿Se ha llevado a cabo alguna evaluación de la respuesta de la administración de justicia y/o de la policía a casos con causas específicas de género?
25. ¿Existen programas de recopilación o revisión de jurisprudencia por tema, ya sea estatales o privados? ¿Se incluye la perspectiva de género en estos programas?
26. ¿Existen programas de asistencia legal/patrocinio jurídico? ¿Estos programas son gratuitos? ¿En qué medida son estos programas usados en casos de discriminación o violencia por razón de género?
27. ¿Qué tipo de programas de capacitación, educación y sensibilización han sido creados para los operadores de medicina forense para trabajar

con casos de violencia contra la mujer? ¿Existe personal especializado dentro de medicina forense para trabajar casos de violencia contra la mujer?





## ANEXO C

### ESTADÍSTICAS SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES PRESENTADAS POR LOS ESTADOS

En sus respuestas a los cuestionarios, los Estados revelaron estadísticas que indican la alta prevalencia de violencia contra las mujeres en sus jurisdicciones. La información presentada revela los variados y diferentes formatos utilizados por los distintos Estados para recopilar información sobre la violencia contra las mujeres.

Entre las cifras presentadas destacan:

- El Estado de Argentina reveló que los crímenes de violencia contra las mujeres constituyeron entre el 78-83% de los delitos de violencia que ocurrieron entre los años 1999-2003.

- El Estado de Canadá envió información indicando que entre abril 1, 2003 y marzo 31, 2004, hubo 95.326 admisiones de mujeres y niños dependientes (58.486 mujeres y 36.840 niños) a 473 albergues a través de Canadá, mayormente por razones de abuso. El Estado de Canadá también reportó que de acuerdo a la Encuesta General Social del 2004<sup>1</sup>, se estima que el 7% de los Canadienses de 15 años o más, en una actual o previa unión de derecho común, sufrieron violencia de pareja en los últimos 5 años<sup>2</sup>.

- En Chile, el nuevo sistema penal recibió en el 2004 67.873 denuncias de delitos de lesiones. Entre los años 2001-2002, 84 mujeres fueron asesinadas por causas específicas de género, incluyendo la muerte por su pareja íntima. Asimismo, un estudio realizado en el país sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el 2001 reveló que en cuanto a cifras de violencia física leve y violencia física grave, se observa un mayor número de agresiones graves. Entre las manifestaciones de agresiones graves denunciadas por las mujeres que padecieron violencia física y/o sexual en encuentran: golpe con los puños (46,5%); pateo, arrastre o golpiza (25,3%); y la utilización de arma (22,7%)<sup>3</sup>.

- El Estado de Costa Rica citó una encuesta del 2003 llevada a cabo a nivel nacional por la Universidad de Costa Rica que encontró que el 58% de las mujeres en el país han sufrido por lo menos un incidente de violencia sexual y física después de cumplir los 16 años.

---

<sup>1</sup> Las encuestas sociales generales en Canadá son implementadas anualmente por *Statistics Canada* (el centro de estadísticas estatal) desde el 1985. Las encuestas son diseñadas para monitorear cambios en la salud de los canadienses y evaluar la asistencia social.

<sup>2</sup> Estadísticas reportadas en *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2005*, un informe preparado por el *Canadian Centre for Justice Statistics* (Centro Canadiense de Estadísticas Judiciales) bajo la iniciativa de violencia familiar federal, la cual contiene información actualizada sobre la naturaleza y prevalencia de la violencia familiar en Canadá.

<sup>3</sup> Detección y Análisis de la Violencia Intrafamiliar. Región Metropolitana y IX región de la Araucanía, adherido al protocolo básico para la investigación intrafamiliar de la Organización Mundial de la Salud, SERNAM 2001.

- El Estado de El Salvador reportó haber recibido durante el 2005 denuncias de distintas formas de violencia: 359 por violencia física y psicológica, 77 por violencia psicológica y sexual, 67 por violencia psicológica y patrimonial y 54 por violencia física, psicológica y patrimonial.

- El Estado de los Estados Unidos de América reportó que en el 2003 hubo alrededor de medio millón de víctimas de violencia doméstica y aproximadamente 200.000 violaciones y agresiones sexuales fueron reportados en la Encuesta Nacional de Victimización del Crimen. Otros informes del Departamento de Justicia revelan que un tercio de los homicidios de mujeres fueron perpetrados por sus parejas.

- El Estado de Jamaica reportó que para el 2004 ocurrieron 141 asesinatos contra las mujeres, 197 disparos, 916 casos de violación, y 409 casos de abuso de niños.

- El Estado de México reportó que una encuesta apoyada por el Estado, revela que durante el 2003, 46,6% de las mujeres mejicanas de 15 años o mayores que vivían con sus parejas reportaron haber sufrido alguna forma de violencia durante los 12 meses antes de la entrevista. La encuesta entrevistó a 34.184 mujeres y tuvo representatividad nacional y para 11 estados: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

- En el caso de Paraguay, se reportaron 1.227 casos de violencia doméstica entre enero y agosto del 2005.

- El Estado de Perú reportó entre el 2003-2005, un total de 932 denuncias por delitos de naturaleza sexual de las Fiscalías Provinciales de Familia de Lima, pero la estadística no está desagregada por sexo.

- El Estado de la República Dominicana presentó las siguientes estadísticas: el 23,9% de las mujeres dominicanas han sufrido alguna forma de violencia desde la edad de los 15 años y el 9,5% durante los últimos 12 meses. Hasta el año 2004 hubo 7.118 casos reportados de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, varios Estados también reportaron una disminución en los incidentes de violencia contra las mujeres. El Estado de Belice reportó que el total de casos de violencia contra las mujeres en el 2004 disminuyó en comparación con el 2003 de 1.240 casos a 962 casos. El Estado de Estados Unidos de América reportó que desde el 1993, las tasas de violencia contra las mujeres han disminuido. Algunos Estados como Antigua y Barbuda y Bolivia reportaron que no hay cifras o estadísticas sobre incidentes de violencia contra las mujeres. Otros Estados, como las Bahamas, reportaron que hay información disponible, pero que no está siendo desagregada en base al sexo de las víctimas. Las Bahamas reportó que sólo algunas formas de violencia contra las mujeres, como los homicidios, están reflejadas en las estadísticas nacionales.