

SÓLO PARA PARTICIPANTES  
Fecha: 21, 22 y 23 de febrero 2005

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Unidad Mujer y Desarrollo  
Corte Nacional Electoral, Área de Educación Ciudadana

Santa Cruz de la Sierra, 21, 22 y 23 de febrero de 2005

Seminario Internacional: “Reformas Constitucionales y Equidad de Género”

## **Derechos Fundamentales de la Mujer y Violencia de Género**

Este texto ha sido preparado por Carlos Castresana, Fiscal Especial Anticorrupción de España. Esta versión preliminar del documento ha sido preparada para el Seminario en el marco del Proyecto “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género” de la cuenta para el Desarrollo. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

## **DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA MUJER Y VIOLENCIA DE GÉNERO**

Ciertos Instrumentos jurídicos internacionales en vigor pretenden abordar y ofrecer una respuesta al problema general de la discriminación contra la mujer, y al más específico de la violencia de género. Dichos Instrumentos deben tener reflejo y desarrollo en el derecho interno de los Estados, en sus normas Constitucionales –en particular, en las reguladoras de los derechos humanos fundamentales- y también en las normas de inferior rango que desarrollan y hacen aplicables aquellas.

En la protección de los derechos de las mujeres, es tarea del poder legislativo aprobar las normas necesarias, y dotar presupuestariamente a las instituciones competentes para aplicarlas. Es misión del poder ejecutivo aplicar esas normas de manera efectiva, y promover políticas respetuosas con los derechos de la mujer. Hay, en última instancia, una función esencial que corresponde al poder judicial: los tribunales de justicia deben exigir y garantizar el respeto por parte de las instituciones, del sector privado y de la sociedad civil, de esas leyes, e imponer las sanciones y otras medidas legalmente previstas cuando se produzcan las violaciones de esos derechos.

El instrumento fundamental para asegurar la igualdad de derechos de las mujeres es la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres aprobada en 1979 (CEDAW, por sus siglas en inglés). Se trata de un Convenio que prácticamente ha alcanzado la universalidad, pues ha sido ratificado por la casi totalidad de los Estados del planeta. La CEDAW define la discriminación de la mujer como “cualquier distinción, exclusión o restricción de sus derechos y libertades” por el mero hecho de ser mujer. En consecuencia, el fundamental de los derechos reconocidos en la Convención es el derecho de las mujeres a no ser discriminadas. Además, se proclama el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, en especial en el ámbito rural en el que la discriminación está más presente; el derecho de las mujeres a la educación igualitaria, a la integridad física y moral, el derecho de pleno acceso a la participación política, de sufragio activo y pasivo, el de acceder a cualquier cargo público; la equiparación de la mujer al hombre en lo relativo a la nacionalidad y al estado civil; el derecho a la personalidad jurídica, la plena capacidad de obrar, la plena libertad para desarrollar cualquier clase de actividades mercantiles, contractuales, deportivas, culturales, etc. Se establece la igualdad en el ámbito del trabajo, y el derecho de la mujer al pleno acceso a los servicios de salud. Se impone también que las mujeres deben recibir un trato igualitario ante los tribunales de Justicia.

El Convenio, aprovechando la experiencia de otros Instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas, dispuso que desde el mismo momento de su aprobación en 1979 se arbitrara un mecanismo de verificación de la aplicación de la Convención, y del cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones por ellos asumidas, constituyéndose a tal efecto el Comité de la CEDAW. En 1999 se procedió a la aprobación de un Protocolo facultativo, que atribuye a los

ciudadanos o grupos no gubernamentales de los países ratificantes del mismo, la facultad de denuncia directa ante el Comité.

Desde su creación, el Comité de la CEDAW ha venido formulando algunas Recomendaciones realmente importantes. En 1988, por ejemplo, se aprobó la Recomendación V, que estableció la acción afirmativa, consistente en procurar un trato desigual a favor de las mujeres para intentar compensar y revertir una previa situación de desigualdad en su contra. También en 1988 se aprobó la Recomendación VI, que exhorta a los Estados a establecer mecanismos efectivos para la implementación de los derechos reconocidos en la Convención y recomienda la publicación de los Informes periódicos que los Estados remiten al Comité.

Nos interesa particularmente la Recomendación número XIX, de 1992, porque supuso un salto cualitativo por parte del Comité. En esta Recomendación se viene a constatar que, aun cuando todos los derechos sean teóricamente de igual importancia, lo cierto es que, para la inmensa mayoría de las mujeres, en todo el mundo, los derechos reconocidos en la Convención no resultan apenas de utilidad, en la medida en que se encuentran sometidas a una situación de violencia tal, que de poco les sirve que se proclamen sus libertades civiles y políticas, sus derechos a la educación, o a la salud, si no se garantiza previamente su derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y psíquica. El Comité proclamó la equiparación de violencia y discriminación: las situaciones de violencia contra las mujeres son per se, esencialmente, situaciones de discriminación.

La violencia de género entendida como tal, es decir la violencia que castiga a las mujeres por lo que son y no por lo que hacen o dejan de hacer, es responsabilidad de los Estados, tanto si es cometida directamente por servidores públicos, como si es cometida por particulares. La Recomendación XIX pone los derechos de no discriminación de las mujeres en relación con los derechos reconocidos en otras Convenciones, principalmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. El artículo 2 del Pacto tal y como ha venido siendo interpretado desde hace décadas, impone a los Estados un doble deber respecto de los derechos humanos: el de respetarlos y el de asegurarlos. A partir de 1992, el Comité de la CEDAW los impone también respecto de la violencia contra la mujer: los Estados responden de la violencia del Estado y responden también de la violencia de los particulares, ya que es su deber evitar ambas. Cuando no consigue evitar la violación, es deber del Estado castigar al victimario, para evitar la reiteración de las conductas, y procurar la reparación de las víctimas.

En su Recomendación, el Comité señaló cuales son las conductas que, mas allá de suponer una manifestación de violencia --que puede darse respecto de otros sectores igualmente vulnerables, en niños, en grupos racialmente discriminados, etcétera-- significan discriminación contra las mujeres porque llevan implícita una forma de perpetuación de la dominación de la mujer por parte del hombre: la violencia familiar; los matrimonios forzosos; los ataques a las mujeres cuando la dote --en las sociedades tradicionales donde la familia debe proveer económicamente a la mujer que va a ser casada-- es considerada insuficiente; los ataques con ácidos, frecuentes en muchos lugares del sudeste asiático; la circuncisión femenina, la ablación del clítoris, una

mutilación considerada delictiva en gran parte del mundo, que, sin embargo, se sigue considerando tradicional en algunos países, especialmente en África; la prostitución forzada; el turismo sexual, que procede de los países del primer mundo y padecen los países subdesarrollados; las violaciones sistemáticas de la vida, la libertad, la integridad sexual, física y moral, de las mujeres en el contexto de los conflictos armados; el hostigamiento de carácter sexual en el trabajo; la preferencia respecto de los varones que --como política activa-- mantienen algunos países en relación con la natalidad; la subordinación sistemática y continuada por décadas de las mujeres de las áreas rurales.

El Comité considero que, en esas situaciones, la violencia atenta al derecho a la igualdad de las mujeres. Entendida en un sentido amplio y genérico, la violencia, las lesiones, los asesinatos, pueden dirigirse contra cualquiera, pero cuando los padecen las mujeres y los padecen en este contexto, no se trata solamente de ataques a su derecho a la vida, a su derecho a la libertad, a su integridad física o moral, sino que se refiere también a su derecho de igualdad porque son ataques que pretenden perpetuar esa situación de dominación. Por eso es necesaria esa equiparación entre los conceptos fundamentales de violencia y discriminación.

La violencia de género ha experimentado --tal como considera la Organización de Naciones Unidas-- cambios fundamentales en los últimos veinte o veinticinco años. Ha dejado de ser un fenómeno invisible: antes, o bien se producía en ámbitos familiares, desde los que no trascendía al exterior, o bien, aun produciéndose en ámbitos públicos, no era objeto de atención por parte de las instituciones, nacionales e internacionales. El enorme avance social y político que las mujeres han experimentado en las últimas décadas en las sociedades más libres y desarrolladas, el acceso al poder político, a cargos de representación en organizaciones internacionales, y sobre todo a empleos de responsabilidad en medios de comunicación, han procurado la visibilidad de la violencia de género.

Ese avance ha tenido, sin embargo, un coste enorme para las mujeres. Ya no desempeñan, en muchos ámbitos sociales, el papel tradicional en la familia para el que antes estaban predestinadas --aunque en muchos casos tengan ahora que simultanear su papel tradicional en la familia con su nuevo papel en el mundo laboral--, pero su emancipación laboral y económica, y sobre todo, su liberación sexual, las han hecho nuevamente víctimas de una violencia que era desconocida hasta hace muy poco. La adquisición de derechos ha venido acompañada de un agravamiento de la violencia contra las mujeres, en las sociedades más desarrolladas, porque un sector de la población masculina se ha resistido a perder su status de predominio y dominación, y ha reaccionado con extrema violencia frente a la pérdida de sus prerrogativas, que tradicionalmente eran indiscutidas.

La violencia de género se presenta hoy, predominantemente, en el ámbito doméstico y en el entorno familiar, laboral y social, en los conflictos armados, y en la explotación y tráfico de mujeres. Desgraciadamente, en los tres ámbitos se trata de un fenómeno creciente.

Participo en 2003, por encargo de la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de Naciones Unidas, en una misión de cooperación jurídica internacional que recibió el encargo de estudiar el caso de los feminicidios de Ciudad Juárez. He manifestado al respecto, y lo reitero aquí, que es un error, en mi opinión, abordar el problema de la violencia de género atendiendo primordialmente a las manifestaciones de esa violencia que, por razones de alarma social y de presión de los medios de comunicación, resultan más escandalosas. Es comprensible que el secuestro, tortura, violación y asesinato de mujeres muy jóvenes, víctimas de violencia de origen sexual extra-familiar generen particular preocupación. Sin embargo, tales casos apenas representan una tercera parte de las víctimas de la violencia de género en esos diez años en Ciudad Juárez, y esa realidad tiende a ocultar indebidamente la que es numéricamente mucho más importante: la violencia doméstica.

A este respecto, hay una diferencia fundamental entre la violencia extra-familiar y la violencia doméstica. Así como la primera se produce de manera imprevista, no anunciada, y puede ser objeto de medidas de prevención y sobre todo, a medidas de represión, que son las únicas que garantizan a medio y largo plazo la no reiteración de ese fenómeno, la violencia doméstica es perfectamente predecible, y por lo tanto, evitable. Cuando se produce el homicidio de una mujer a manos de esposo o compañero, a manos de su padre o de alguien de su entorno familiar, se trata habitualmente del último y definitivo acto de violencia que ha venido precedido de una serie de previas agresiones sexuales, lesiones, amenazas u otros incidentes. Es, pues, la incapacidad de las autoridades de dar seguimiento a los casos de maltrato familiar, la que propicia que esas cadenas de maltrato se prolonguen sin ser interrumpidas hasta el último eslabón, la muerte de la víctima. Una adecuada y coordinada actuación de las autoridades legislativas (en la parte que les corresponde, sobre todo en la presupuestaria) y desde luego de las autoridades gubernativas y judiciales, puede evitar la mayor parte de las muertes generadas por la violencia doméstica.

La ONU, aprovechando la experiencia acumulada en muchos países, ha formulado propuestas para atajar esa realidad terrible. En primer lugar, reformas legales que adecuen la legislación de los Estados a las Recomendaciones de los organismos internacionales. Propone, además, asistencia social: todas estas medidas de protección de las mujeres en el ámbito de la violencia, de la educación, de la salud, etc., requieren dotación presupuestaria, y es necesaria la voluntad política, no solo para reconocer los derechos en las leyes, sino también para dotar los recursos adecuados y aplicarlos a la puesta en práctica de estas medidas que se adoptan legalmente. Y finalmente, la ONU estima como fundamental la responsabilidad de los tribunales de justicia.

Es necesario configurar el maltrato familiar como un delito grave. Pueden arbitrarse medidas tales como las llamadas “órdenes de protección”, las “órdenes de alejamiento” del agresor, provisionales o definitivas, e incluso como medida penal alternativa a la privativa de libertad. Es imprescindible, para la eficacia de tales órdenes, la coordinación entre los órganos de las jurisdicciones civil y penal, y la de éstos con las instituciones gubernativas, policiales, municipales y de asistencia social. Se pueden igualmente recomendar otras medidas legislativas relativas a la educación, el control de la publicidad sexista o discriminatoria, de seguimiento, de prevención, etc. Ninguna de estas medidas será, posiblemente, eficaz, si no se adoptan al mismo

tiempo otras medidas de ayuda social tales como la concesión de subsidios si, como consecuencia de la denuncia, o como consecuencia de la situación de maltrato, las mujeres pierden la posibilidad de generar ingresos propios. De la misma manera, se pueden y deben establecer medidas de bonificación de la contratación laboral de mujeres maltratadas.

No obstante lo expuesto, el problema principal de las mujeres con la administración de justicia sigue siendo el del acceso de la mujer a la justicia. La ONU ha señalado algunas de las causas que explican la inactividad de los tribunales de justicia. El sistema está fracasando en su respuesta porque los Estados no pueden o no quieren proveer justicia. Está fracasando por los prejuicios, por la ideología discriminatoria de los legisladores, y también de los aplicadores de las leyes; por las discrepancias y contradicciones presentes en los ordenamientos jurídicos vigentes; en muchos casos, está fracasando por la pobreza y por la falta de independencia económica de las mujeres, que dificulta su acceso igualitario a la justicia; está fracasando por el gran desconocimiento que millones de mujeres tienen todavía de sus derechos; por la exclusión de las mujeres en la vida pública y política, y también en la esfera privada, que en muchas circunstancias se sigue produciendo. Esa falta de respuesta judicial existe porque normalmente se hace recaer sobre las mujeres el peso de las crisis económicas y de los programas de estabilización económica en situación de crisis; también, por el miedo y las inhibiciones de las mujeres para buscar justicia y por la falta de grupos que desde la sociedad civil apoyen jurídica y socialmente las demandas de justicia de las mujeres. Es una tarea --concluye la ONU-- de gobiernos, parlamentos, y jueces. La violencia se produce y no se ataca. Por esta razón, es un círculo vicioso: la violencia se produce porque hay discriminación, y la discriminación se produce porque hay violencia. Hay que romper ese círculo. Es la única manera de que los derechos de las mujeres empiecen a constituir una realidad.

Con ello termino. Las propuestas de la ONU para los próximos años pueden resumirse así: asegurar el cumplimiento por los Estados de los estándares internacionales, mediante el control de los programas de los gobiernos y de su aplicación, el incremento de los servicios sociales, y el trabajo con los jueces; mantener el consenso respecto de lo que ya se ha conseguido aprobar, de cuyo cumplimiento son responsables los Estados en los términos expuestos; regular la sexualidad, la libertad y la salud de las mujeres; eliminar la costumbre, la tradición o la religión como justificantes de la violencia; y finalmente, abordar las causas de la violencia, garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las mujeres al sistema penal, y hacer frente a la impunidad.