

**XXXIX Jornadas AEPDIRI**

**Tarragona – diciembre 2021**

**MESA REDONDA**

**El ODS 5 y la Estrategia Europea de Género**

**17/12/21**

*‘Naciones Unidas: experiencias y buenas prácticas en la lucha contra la violencia de género: perspectiva desde el Grupo de Trabajo sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas’*

**Dorothy Estrada Tanck**

***Resumen:***

Esta ponencia se centra en exponer y analizar la labor del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas sobre la igualdad de género y, en particular, en materia de la lucha contra la violencia de género, en tanto que tema de interés para el cumplimiento del ODS 5 y habida cuenta de la experiencia de la ponente como miembro del Grupo en cuestión.

Se aborda el origen del Grupo de Trabajo referido, su ubicación dentro del sistema de protección internacional de derechos humanos y la arquitectura institucional de Naciones Unidas, y su relación con distintos actores del Derecho Internacional Público y de la sociedad civil.

Asimismo, se presenta las principales aportaciones temáticas del Grupo de Trabajo a la protección contra la violencia de género que afecta a las mujeres y las niñas, y a la visibilización de problemáticas específicas y diferenciadas experimentadas por las mujeres y las niñas en distintas partes del mundo. Por último, se realiza una identificación de las mejores prácticas de los Estados y otros actores en torno a los casos referidos y se esboza una ruta prospectiva de cara a los enormes retos que la era (post) COVID-19 presenta para la prevención, protección y reparación en materia de violencia de género y, de modo más general, para la realización efectiva de los derechos humanos de las mujeres y niñas a nivel global.

La violencia de género se ha abordado desde la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la AGNU en 1993, precedida por la Recomendación General (RG) No. 19 del Comité CEDAW, el cual confirmó y actualizó sus posturas principales al respecto en su RG No. 35, de 2017, que se reflejan también de forma transversal en todo su trabajo. Asimismo, se ha tratado por la Relatora Especial de NU sobre la materia, y en distintos instrumentos regionales que contemplan la prevención y atención de este trágico problema social. En particular, la labor de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos de NU han contribuido al entendimiento de la violencia de género como una forma de discriminación de género.

En ese sentido, la discriminación, siendo el otro lado de la moneda de la igualdad, y en particular, la discriminación contra las mujeres y las niñas, atenta directamente contra la igualdad de género. Como es bien conocido, el ODS 5 se refiere a Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Es en ese marco que la labor del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas (NU) sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas cobra especial relevancia.

Para contextualizar la actuación del Grupo de Trabajo sobre la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas (GTDMN), cabe recordar que el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución 15/23 el 1 de octubre de 2010, sin votación, por la que se estableció el mandato del Grupo de Trabajo con el mandato de ayudar a identificar casos de discriminación contra las mujeres en todo el mundo, así como “las buenas prácticas relacionadas a la eliminación de leyes que discriminan a las mujeres o que son discriminatorias hacia las mujeres en su implementación o impacto...” en diálogo con los Estados y otros actores relevantes.<sup>1</sup>

A través de su labor, el GTDMN ha señalado en distintos momentos que la violencia de género se aborda de forma indirecta por otros instrumentos que constituyen también herramientas útiles en la lucha contra este fenómeno. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en los artículos 2, 9, 14, y 22 garantiza el derecho a libertad y seguridad personales, y el derecho al debido proceso, y establece que esos derechos

---

<sup>1</sup> CDH, Resolución sobre la eliminación para la discriminación contra las mujeres, HRC/RES/15/23.

deben ser protegidos por ley sin discriminación. Estas obligaciones implican no sólo el respeto directo por parte de todas las autoridades del Estado a dichas libertades, sino también la protección contra los actos de particulares o de entidades privadas que obstan a su disfrute.

En particular, el artículo 9 establece que nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. Asimismo, el artículo 14 del PIDCP, consagra el derecho de toda persona acusada de un delito a acceder, en plena igualdad, a una serie de garantías mínimas, incluso el derecho a ser asistida por un defensor de su elección y el derecho a disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección.

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Los artículos 1 y 2 declaran que toda persona tiene derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y que cada Estado tiene la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

El artículo 12, párrafos 2 y 3, de la declaración estipula que el Estado garantizará la protección, por las autoridades competentes, de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.

En este contexto, en la Resolución 31/32 del Consejo de Derechos Humanos, los Estados expresaron su especial preocupación por la discriminación y la violencia sistémicas y estructurales a las que se enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos. Así, el GTDMN ha reiterado que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de las defensoras de los derechos humanos e integrar una perspectiva de género en sus esfuerzos por crear un entorno seguro y propicio para la defensa de los

derechos humanos. Esto debe incluir el establecimiento de políticas y programas públicos integrales, sostenibles y con perspectiva de género que apoyen y protejan a las defensoras. Dichas políticas y programas deben desarrollarse con la participación de las propias defensoras.

Asimismo, ha destacado en sus comunicaciones a países como Honduras y Afganistán, por ejemplo, que el artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por Honduras en 1983 y por Afganistán en 2003, establece el derecho de la mujer a participar sin discriminación en la vida política y pública del país, lo que incluye la participación en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales.

En su informe sobre su visita a Honduras en 2018, el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas también expresó su preocupación en cuanto a la situación de mujeres defensoras y la falta de enfoque de género en las respuestas de Estado. La estigmatización de las defensoras de los derechos humanos por los funcionarios públicos y también por sus propias organizaciones, familias y comunidades y por los medios de comunicación no sólo las desempodera, sino que también las expone a mayores riesgos. Se enfrentan a campañas de desprestigio para desacreditar su trabajo y a menudo se las acusa de oponerse al desarrollo de Honduras, de ser madres y esposas “antinaturales” o incluso de ser delincuentes (A/HRC/41/33/Add.1).

Como lo enfatizó el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas en uno de sus informes (A/HRC/23/50), la estigmatización, el acoso y ataques directos se utilizan para silenciar y desacreditar a las mujeres líderes, trabajadoras comunitarias, defensoras de los derechos humanos y mujeres políticas. Las mujeres defensoras son a menudo objeto de violencia de género, como el abuso verbal basado en su sexo; pueden experimentar intimidación, ataques y también ser asesinadas. La violencia contra las defensoras es a veces tolerada o perpetrada por actores estatales.

El GTDMN ha recalcado que las mujeres defensoras de los derechos humanos se enfrentan a desafíos únicos, impulsados por una profunda discriminación contra las mujeres y estereotipos sobre su supuesto papel apropiado en la sociedad. Los actuales fundamentalismos crecientes de todo tipo y el populismo, así como gobiernos autoritarios y el afán descontrolado de lucro, alimentan aún más la discriminación contra las mujeres, exacerbando los obstáculos que enfrentan las defensoras de derechos humanos. Además de los riesgos de amenazas, ataques y violencia que enfrentan todos los defensores de derechos humanos, las defensoras están expuestas a riesgos específicos como ataques misóginos, violencia basada en el género, falta de protección y acceso a la justicia y falta de recursos para las organizaciones de mujeres y apoyo a la participación de las defensoras en la vida política y pública. Aquellas que luchan por derechos cuestionados por grupos fundamentalistas -como por ejemplo los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres- y las que denuncian las acciones de las empresas e industrias extractivas, corren un mayor riesgo de ataques y violencia.

En este contexto, cabe recordar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), en sus recomendaciones generales No. 19 (1992) y No. 35 (2017), define la violencia de género contra la mujer como aquella que menoscaba o anula el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la mujer, y constituye una discriminación en el sentido del artículo 1 de la CEDAW, tanto si es perpetrada por un funcionario del Estado como por un ciudadano particular, en la vida pública o privada. Por lo tanto, el Comité CEDAW ha considerado que los Estados Partes tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para investigar todos los delitos, incluidos los de violencia sexual perpetrados contra las mujeres y las niñas, castigar a los autores y proporcionar una indemnización adecuada sin demora. En la recomendación general No. 19, el Comité establece las medidas punitivas, rehabilitadoras, preventivas y de protección específicas que los Estados deben introducir para cumplir con esta obligación; en el párrafo 9, aclara que “en virtud del derecho internacional general y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no actúan con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia, y para proporcionar una indemnización”.

La recomendación general No. 33 sobre acceso a la justicia de las mujeres (2015) y la recomendación general No. 35 (2017) sobre la violencia de género contra la mujer, que actualiza la recomendación general No. 19, subraya que los Estados Partes deben contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible para hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer. Deben proteger a las víctimas y supervivientes de la violencia por razón de género contra la mujer y velar por que tengan acceso a la justicia y a una reparación efectiva. Esa reparación para la víctima o los familiares o dependientes de la víctima directa (en el caso de haber fallecido ésta), debería incluir diversas medidas, tales como la restitución, indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud, la rehabilitación y la satisfacción y garantías de no repetición. Tales reparaciones deben ser adecuadas, atribuidas con prontitud, holísticas y proporcionales a la gravedad del daño sufrido (párrafo 19 de la recomendación general No. 33 y párrafos 22 y 33,a de la recomendación general No. 35). Las acciones judiciales, medidas de protección y de apoyo y servicios para las víctimas deberían ser accesibles para todas las mujeres, en especial para las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación y estar disponibles en todo el Estado parte.

De forma similar, a nivel del continente americano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (ratificada por su Gobierno en 1995), establece en su artículo 7, a. y b. que los Estados Partes deben adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, entre otras, a través de abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación, así como también al actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité CEDAW recomendaron que los países investiguen de manera exhaustiva y eficaz todos los casos de violencia y abuso contra los defensores de derechos humanos, incluyendo las mujeres

defensoras de los derechos humanos; adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de violencia contra todos los defensores de derechos humanos y para la protección efectiva de su vida e integridad personal; y lleven a cabo campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos, a fin de propiciar un ambiente de tolerancia que les permita llevar a cabo su labor libres de todo tipo de intimidación, amenazas y represalias.

Una forma de violencia de género recientemente identificada por el GTDMN es la que se perpetra en el ámbito político y electoral. Al respecto, el artículo 25 del PIDCP establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La observación general N° 25 sobre el artículo 25 (1996) hace hincapié en el hecho de que las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libre de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. La limitación de los gastos en campañas electorales puede ser justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica. Asimismo, los Estados tienen la obligación de establecer instituciones que permitan supervisar el proceso electoral y

garantizar que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto.

Al ser un mandato relativamente reciente dentro de los Procedimientos Especiales, especialmente en comparación con el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, que tiene ya 25 años de historia, el Grupo de Trabajo tiene todavía mucho que hacer para garantizar que su trabajo se conozca y se utilice, incluso entre los propios mecanismos de derechos humanos. En este sentido, podrían explorarse métodos y herramientas innovadoras. El Grupo ha realizado algunos avances significativos, como la publicación del micrositio del Informe temático sobre los derechos de la mujer en el cambiante mundo del trabajo -que incluye el análisis de distintas formas de violencia en el lugar de trabajo- y, muy recientemente, el micrositio sobre el informe de 2021 sobre ‘Derechos en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres y niñas en situaciones de crisis’, que incluye el examen de diferentes formas de violencia que las mujeres y niñas enfrentan en relación con estos derechos, por ejemplo, la violencia obstétrica. Este micrositio contiene las principales ideas y recomendaciones del informe de forma gráfica y mucho más didáctica para su conocimiento y difusión.