

**Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
División para el Adelanto de la Mujer**



**Manual de legislación
sobre la violencia contra la mujer**



Naciones Unidas • Nueva York, 2009

DAW/DAES

La División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas apoya el trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Si desea más información, visite www.un.org/womenwatch/daw/.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Copyright © Naciones Unidas, 2009

PRÓLOGO

En todo el mundo —tanto en los países ricos como en los pobres— las mujeres son víctimas de maltrato, trata de personas, violaciones y asesinatos. Estos abusos de los derechos humanos no sólo infligen grandes daños y sufrimiento a las personas, también desgarran sociedades enteras.

El mundo está respondiendo. Estamos asistiendo a un creciente impulso mundial para poner freno a la violencia contra las mujeres. En 2008, el Secretario General puso en marcha una campaña internacional multianual titulada *Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres* y con la que anima a todos los aliados a unir fuerzas para eliminar esta lacra. La campaña reconoce el poder de la ley: uno de sus cinco objetivos esenciales es que, antes de 2015, todos los países adopten y cumplan las leyes nacionales que regulan y castigan todas las formas de violencia de ese tipo, de conformidad con las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Este *Manual de legislación sobre la violencia contra las mujeres*, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales/División para el Adelanto de la Mujer (DAES/DAW), tiene por objeto ayudar a los Estados y otras partes interesadas a mejorar o a promulgar leyes que protejan a las mujeres. Considero los contenidos de este Manual altamente recomendables y agradezco a los miembros de la reunión del Grupo de Expertos su valioso trabajo a la hora de elaborar el informe en el que se basa el presente Manual.

Las recomendaciones que contiene en el marco modelo para la legislación en materia de violencia contra las mujeres constituyen una útil herramienta de apoyo a las iniciativas encaminadas a proporcionar justicia, ayuda, protección y soluciones jurídicas a las víctimas y a hacer responsables a los autores de tales actos. Los comentarios que acompañan a las recomendaciones destacan ejemplos prometedores de leyes en todo el mundo.

En los dos últimos decenios, muchos Estados han adoptado legislación o mejorado la existente con el fin de evitar la violencia contra las mujeres y responder a ella. La legislación criminaliza cada día más esa violencia, garantiza el enjuiciamiento y el castigo de quienes la cometen, empodera y presta apoyo a las víctimas y refuerza la prevención. Además, las víctimas también se benefician de las soluciones jurídicas en materia civil.

Sin embargo, siguen existiendo lagunas considerables en los marcos jurídicos. Los Estados de todo el mundo siguen sin estar a la altura de sus obligaciones y compromisos internacionales para evitar y abordar la violencia contra las mujeres. Todavía hay demasiados criminales que no han rendido cuentas por los delitos que han cometido. Persiste la impunidad. Durante el proceso judicial, las mujeres sufren una nueva victimización.

Una legislación amplia proporciona la base para una respuesta holística y efectiva. Dicha legislación debe cumplirse y supervisarse de forma coherente, y deben asignarse recursos suficientes para abordar el problema. El personal y los funcionarios que trabajan en este ámbito deben tener las habilidades, capacidades y sensibilidad necesarias para aplicar el espíritu y la letra de la ley. Las leyes deben informar una iniciativa concertada que incluya educación, concienciación y movilización de la comunidad. Asimismo, deben contribuir a luchar contra actitudes y estereotipos discriminatorios, y deben encargar la investigación y la formación de conocimientos necesarias para apoyar el desarrollo de políticas.

Espero sinceramente que este *Manual de legislación sobre la violencia contra las mujeres* contribuya en gran medida a la plena materialización de los objetivos de la campaña del Secretario General *Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres*, y lo recomiendo a los encargados de la formulación de políticas interesados y a toda persona que se preocupe de estas cuestiones en cualquier parte del mundo.

Asha-Rose Migiro
Vicesecretaria General
Naciones Unidas
Julio de 2009

AGRADECIMIENTOS

El presente Manual se basa en los resultados de una reunión de grupo de expertos sobre buenas prácticas en la legislación destinada a regular la violencia contra la mujer, convocada en mayo de 2008 por la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En dicha reunión se revisaron y analizaron las experiencias, los enfoques y las buenas prácticas en la legislación en materia de violencia contra la mujer en todo el mundo, y se elaboró un marco modelo para la legislación sobre la violencia contra la mujer.

La División para el Adelanto de la Mujer reconoce con aprecio el trabajo de los participantes de la reunión del grupo de expertos de mayo de 2008, a saber: Carmen de la Fuente Méndez (España), Sally F. Goldfarb (Estados Unidos de América), Rowena V. Guanzon (Filipinas), Claudia Herrmannsdorfer (Honduras), Pinar Ilkkaracan (Turquía), P. Imrana Jalal (Fiji), Olufunmilayo (Funmi) Johnson (Reino Unido), Naina Kapur (India), Rosa Logar (Austria), Flor de María Meza Tananta (Perú), Njoki Ndungu (Kenya), Theodora Obiageli Nwankwo (Nigeria), Renée Römken (Países Bajos), Karen Stefiszyn (Canadá/Sudáfrica), y Cheryl A. Thomas (Estados Unidos de América). Asimismo, participaron en la reunión los siguientes representantes de los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales: Gloria Carrera Massana (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH), Dina Deligiorgis (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM), Tanja Dedovic (Organización Internacional para las Migraciones, OIM), Kareen Jabre (Unión Interparlamentaria, UIP), Dubravka Šimonović (presidenta, Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), Richard Pearshouse (Canadian HIV/AIDS Legal Network), y Nisha Varia (Human Rights Watch).

Si desea más información en relación con la reunión del grupo de expertos, incluidos los documentos especializados, sírvase visitar la siguiente página web:

http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/vaw_legislation_2008.htm

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA A ESCALA INTERNACIONAL Y REGIONAL	4
2.1. Instrumentos jurídicos y de política y jurisprudencia a escala internacional ..	4
2.1.1. Tratados internacionales en materia de derechos humanos.....	4
2.1.2. Otros tratados internacionales	6
2.1.3. Instrumentos internacionales de política	7
2.2. Instrumentos jurídicos y de política y jurisprudencia a escala regional.....	8
2.3. Leyes y estrategias modelo.....	10
3. MARCO MODELO PARA LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	12
3.1. Enfoque exhaustivo y basado en los derechos humanos	12
3.1.1. La violencia contra las mujeres como forma de discriminación por razón de género	12
3.1.2. Enfoque legislativo exhaustivo.....	13
3.1.3. Igualdad de aplicación de la legislación a todas las mujeres y medidas para abordar la discriminación múltiple	13
3.1.4. Legislación sobre cuestiones de género.....	14
3.1.5. Relación entre derecho consuetudinario o religioso y el sistema judicial formal.....	15
3.1.6. Enmienda o supresión de disposiciones legales contradictorias	16
3.2. Aplicación	16
3.2.1. Plan de acción o estrategia nacional	16
3.2.2. Presupuesto	17
3.2.3. Formación y capacitación de los empleados públicos.....	18
3.2.4. Unidades especializadas de la policía y la fiscalía	19
3.2.5. Tribunales especializados	19
3.2.6. Protocolos, orientaciones, normas y reglamentos	20
3.2.7. Límite de tiempo para la activación de las disposiciones legislativas.....	21
3.2.8. Sanciones por incumplimiento de las autoridades competentes.....	21
3.3. Supervisión y evaluación.....	22
3.3.1. Mecanismo institucional específico para supervisar la aplicación.....	22
3.3.2. Recopilación de los datos estadísticos.....	23
3.4. Definiciones	24
3.4.1. Definición de las formas de violencia contra la mujer	24
3.4.2. Definición de violencia doméstica	25
3.4.2.1. Definición amplia de tipos de violencia doméstica.....	25
3.4.2.2. Ámbito de personas protegidas por la ley	26
3.4.3. Definición de violencia sexual	27
3.4.3.1. Definición de delito amplio de agresión sexual que incorpora la violación, incluida la violación en el matrimonio	27
3.4.3.2. Definición de acoso sexual	29

3.5. Prevención	30
3.5.1. Incorporación de disposiciones en materia de prevención de la violencia contra la mujer	30
3.5.2. Concienciación	31
3.5.3. Planes de estudios.....	32
3.5.4. Sensibilización de los medios.....	33
3.6. Protección, apoyo y asistencia a las demandantes/supervivientes	33
3.6.1. Servicios de apoyo amplios e integrados.....	33
3.6.2. Centros de crisis para casos de violación	35
3.6.3. Apoyo a la superviviente en su empleo.....	35
3.6.4. Derechos de las supervivientes a una vivienda	36
3.6.5. Ayuda financiera para la superviviente	36
3.7. Derechos de las mujeres inmigrantes	37
3.7.1. Situación migratoria independiente y favorable para las supervivientes de la violencia contra la mujer.....	37
3.7.2. Restricciones a los mediadores en matrimonios internacionales y respeto de los derechos de las “novias por correo”	38
3.8. Investigación	39
3.8.1. Obligaciones de los agentes de policía.....	39
3.8.2. Obligaciones de los fiscales.....	40
3.8.3. Políticas favorables a la detención y el enjuiciamiento	41
3.9. Procedimientos judiciales y pruebas.....	42
3.9.1. Prohibición de la mediación	42
3.9.2. Fomento de los procedimientos oportunos y acelerados.....	42
3.9.3. Asistencia judicial gratuita, interpretación y apoyo judicial, incluidos asesor jurídico e intermediarios independientes	43
3.9.4. Derechos de la demandante/superviviente durante el procedimiento judicial	44
3.9.5. Cuestiones relacionadas con la recopilación y la presentación de pruebas.....	46
3.9.6. Inexistencia de inferencia adversa de la demora de la denuncia	47
3.9.7. Eliminación de elementos discriminatorios de procedimientos judiciales relativos a la violencia sexual.....	48
3.9.7.1. Eliminación de la norma de corroboración o advertencia cautelar	48
3.9.7.2. No introducción de la prueba del historial sexual de la demandante/superviviente	48
3.9.8. Sin delitos de “acusación falsa”.....	49
3.10. Órdenes de protección.....	49
3.10.1. Órdenes de protección para todas las formas de violencia contra la mujer	49
3.10.2. Relación entre órdenes de protección y otros procedimientos judiciales	50
3.10.3. Contenido y emisión de órdenes de protección.....	51
3.10.4. Órdenes de emergencia.....	52
3.10.5. Órdenes posteriores a la audiencia	53

3.10.6.	Solicitud de órdenes de protección mediante representación.....	53
3.10.7.	Las pruebas de las demandantes/supervivientes, suficientes para conceder una orden de protección	54
3.10.8.	Cuestiones específicas relativas a órdenes de protección en casos de violencia doméstica	54
3.10.8.1.	Las órdenes mutuas de protección y las citaciones por conducta provocativa no deben incluirse en la legislación.....	54
3.10.8.2.	Cómo proceder en relación con la custodia de los hijos en procedimientos de órdenes de protección.....	55
3.10.9.	Delito penal de violación de una orden de protección.....	56
3.11.	Condenas	56
3.11.1.	Coherencia de las condenas con la gravedad del delito cometido.....	56
3.11.2.	Eliminación de excepciones y reducciones en las condenas	57
3.11.3.	Ampliación de sanciones para el delito reiterado/agravado de violencia doméstica	58
3.11.4.	Consideraciones en la imposición de multas en asuntos de violencia doméstica	58
3.11.5.	Restitución y compensación para los supervivientes	59
3.11.6.	Programas de intervención para autores de actos violentos y condenas alternativas.....	59
3.12.	Demandas civiles.....	60
3.12.1.	Demandas civiles contra quienes han cometido delitos de violencia contra la mujer	60
3.12.2.	Demandas civiles contra terceros	61
3.13.	Derecho de familia	62
3.14.	Legislación en materia de asilo.....	63
4.	LISTA DE PASOS A SEGUIR A LA HORA DE ELABORAR LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	64

1. INTRODUCCIÓN

Para una respuesta efectiva y coordinada frente a la violencia contra la mujer resulta fundamental una legislación completa. De conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen obligaciones claras de promulgar, aplicar y supervisar la legislación que regula todas las formas de violencia contra la mujer. En los dos últimos decenios, muchos Estados han adoptado o revisado legislación en materia de violencia contra la mujer¹. No obstante, siguen existiendo lagunas considerables². Muchos Estados todavía no cuentan con disposiciones legislativas que aborden específicamente la violencia contra la mujer e, incluso cuando existe legislación, a menudo está limitada en su ámbito de aplicación y cobertura, o no se cumple.

La adopción y el cumplimiento de leyes nacionales que regulen y castiguen todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, de conformidad con las normas internacionales en materia de derechos humanos, es uno de los cinco resultados clave que la campaña del Secretario General Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres pretende conseguir en todos los países antes de 2015³. Este Manual tiene por objeto proporcionar a todos los interesados orientación detallada para apoyar la adopción y la aplicación efectiva de legislación que evite la violencia contra las mujeres, castigue a quienes cometan tales actos y garantice los derechos de los supervivientes en cualquier lugar. Específicamente, se espera que el Manual resulte de utilidad a funcionarios del gobierno, parlamentarios, sociedad civil, personal de organismos de las Naciones Unidas y otros actores en sus esfuerzos por garantizar que exista un fundamento jurídico sólido para acabar con la lacra de la violencia contra la mujer.

El Manual esboza primero los marcos jurídico y político a escala internacional y regional que exigen a los Estados que promulguen y apliquen leyes completas y efectivas con el fin de afrontar la violencia contra la mujer. A continuación, presenta un marco modelo de legislación en materia de violencia contra la mujer, dividido en catorce capítulos. Por último, el Manual facilita a los usuarios una lista de consideraciones a tener en cuenta a la hora de elaborar legislación sobre violencia contra la mujer, y en la que se destaca la importancia de identificar un objetivo legislativo claro; emprender consultas amplias e inclusivas con todas las partes interesadas y, en particular, las víctimas/los supervivientes; y adoptar un enfoque empírico en relación con la elaboración de legislación.

El marco modelo de legislación sobre violencia contra la mujer presenta recomendaciones sobre el contenido de la legislación, acompañadas de comentarios explicativos y ejemplos de buenas prácticas. Aunque muchas de las recomendaciones del marco son aplicables a todas las formas de violencia contra la mujer, algunas se circunscriben a determinadas formas, como la violencia doméstica o sexual.

¹ Si se desea más información en relación con la legislación promulgada, sírvase visitar la base de datos del Secretario General de las Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, disponible en línea en: <http://www.un.org/esa/vawdatabase> (último acceso el 8 de abril de 2009).

² Véase Naciones Unidas (2006) *Fin a la violencia contra la mujer: Hechos, no palabras, Informe del Secretario General* (A/61/122/Add.1 y Corr.1). Véanse, entre otras, las páginas 96-97 que presentan los órganos del tratado en materia de derechos humanos internacionales.

³ Para obtener más información en relación con la campaña del Secretario General *Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres*, consúltese la página web siguiente: <http://endviolence.un.org/>

El marco comprende: a) aspectos generales, aplicación y evaluación (3.1 – 3.3) definiciones de formas de violencia (3.4); c) prevención (3.5); d) protección, apoyo y derechos de los supervivientes (3.6 – 3.7); e) investigación, enjuiciamiento y condena (capítulos 3.8 – 3.11); y f) asuntos relativos a las demandas del derecho civil (3.12); y al derecho de familia (3.13) y de asilo (3.14). Los principales asuntos tratados se destacan a continuación.

3.1 enfatiza la importancia de adoptar un enfoque legislativo amplio, que comprenda no sólo la tipificación como delito de todas las formas de violencia contra la mujer y el enjuiciamiento y castigo efectivos del autor del delito, sino también la prevención de la violencia, y el empoderamiento, el apoyo y la protección de los supervivientes. Recomienda que la legislación reconozca explícitamente la violencia contra la mujer como forma de discriminación por razón de género y como violación de los derechos humanos de las mujeres.

3.2 recomienda que la legislación contenga disposiciones para su aplicación, evaluación y supervisión efectivas. La legislación debe proporcionar un vínculo orgánico con un plan o estrategia de acción nacionales completos; encargar un presupuesto para su aplicación; disponer la elaboración de las normas, los reglamentos y los protocolos necesarios para la aplicación plena y efectiva de la ley; y requerir la capacitación de todos los funcionarios pertinentes. El capítulo II también recomienda que la legislación encargue la creación de instituciones y funcionarios especializados para aplicar legislación en materia de violencia contra la mujer.

3.3 enfatiza la importancia crítica de supervisar la aplicación de la ley y recomienda que la legislación establezca mecanismos institucionales, como equipos de tareas o comités multisectoriales, o relatores nacionales, para ejercer esta tarea. Asimismo, recomienda que la legislación exija una recopilación regular de datos y estudios estadísticos a fin de garantizar una base de conocimientos suficiente para una aplicación y supervisión efectivas.

3.4 insta a la promulgación en la legislación de definiciones amplias de todas las formas de violencia contra la mujer de conformidad con normas internacionales de derechos humanos, y proporciona recomendaciones específicas en relación con las definiciones adecuadas de violencia doméstica y violencia sexual.

3.5 recomienda que la ley otorgue prioridad a la prevención y disponga la adopción de una serie de medidas a tal fin, entre otras, campañas de concienciación, sensibilización de los medios de comunicación e inclusión de material sobre violencia contra la mujer y derechos humanos de la mujer en los planes de estudios.

3.6 se centra en la necesidad de que la legislación contemple el empoderamiento de la víctima/superviviente, así como su apoyo y protección. Recomienda que la promulgación de disposiciones legislativas que garantizan el acceso de los supervivientes a servicios amplios e integrados de apoyo y asistencia.

3.7 recomienda que se promulguen disposiciones jurídicas específicas que garanticen los derechos de las mujeres inmigrantes que sean víctimas/supervivientes de violencia.

3.8 destaca la importancia de los legislar deberes específicos de la policía y los fiscales en casos de violencia contra la mujer.

3.9 proporciona recomendaciones detalladas con el objetivo de evitar la victimización secundaria de la víctima/superviviente durante el proceso judicial. El capítulo trata las normas probatorias, la reunión de pruebas, el procedimiento judicial y los derechos de las víctimas/supervivientes durante los procesos judiciales.

3.10 facilita orientación sustancial sobre cómo legislar a favor de órdenes de protección en casos de violencia contra la mujer e insta a la tipificación como delito de cualquier violación de dicha orden.

3.11 insta a que la legislación garantice que las condenas en casos de violencia contra la mujer sean coherentes con la gravedad del delito cometido. Recomienda la eliminación de exenciones o reducciones de las condenas impuestas a quienes hayan cometido actos de violencia contra la mujer en determinadas circunstancias, como cuando un violador se casa con su víctima o en casos de los denominados crímenes de honra.

3.12 destaca el papel valioso que las demandas civiles pueden desempeñar como complemento o alternativa al enjuiciamiento criminal, órdenes civiles de protección y otros recursos jurídicos disponibles.

3.13 recomienda que el derecho de familia pueda estudiarse y modificarse para garantizar la consideración favorable y apropiada de la violencia contra la mujer en procesos de este tipo. Asimismo, indica ámbitos particulares que merecen atención, incluidos asuntos de pensiones alimenticias y el derecho a permanecer en el domicilio familiar.

3.14 reconoce que la violencia contra la mujer puede constituir persecución y que las demandantes/supervivientes de dicha violencia deben constituir “un grupo social particular” a efectos de la legislación en materia de asilo.

En el siguiente enlace: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-handbook.htm> de la página web de la División para el Adelanto de la Mujer puede encontrarse una presentación de PowerPoint del marco modelo de legislación; un vídeo que contiene un diálogo entre dos expertos en el que se destacan las principales recomendaciones del marco modelo y se comenta su importancia práctica; y una versión electrónica del Manual. La finalidad de dichos recursos es proporcionar al usuario más herramientas para comprender y utilizar el modelo de marco de legislación.

Para conocer disposiciones legislativas específicas en materia de trata de personas, nos remitimos a la Ley modelo contra la trata de personas (“Model Law Against Trafficking in Persons”) elaborado por UNODC.⁴

Para obtener más información, acerca de las resoluciones en materia de violencia contra la mujer adoptadas por los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas, así como vínculos a la labor de las entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones sobre violencia contra la mujer, sírvase consultar la página web de la División para el Adelanto de la Mujer sobre violencia contra la mujer:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw>.

⁴ Disponible en línea en: http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Model_Law_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

2. MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICA A ESCALA INTERNACIONAL Y REGIONAL

En los dos últimos decenios, la violencia contra la mujer ha llegado a entenderse como forma de discriminación y violación de los derechos humanos de las mujeres. La violencia contra la mujer, y la obligación de promulgar leyes para abordar la violencia contra la mujer, es ahora objeto de un completo marco jurídico y de política a escala internacional y regional.

2.1. Instrumentos jurídicos y de política y jurisprudencia a escala internacional

2.1.1. *Tratados internacionales en materia de derechos humanos*

Con el tiempo, los órganos de los tratados creados para supervisar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos han ido asumiendo progresivamente las obligaciones de los Estados partes de hacer frente a la violencia contra la mujer. En su recomendación general Núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer confirmó que “[e]n virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados... pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización”⁵. En relación con marcos jurídicos nacionales, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó que los Estados partes:

- velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad⁶; y
- adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas, medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia⁷.

Además, el Comité también solicitó que los Estados partes incluyesen información acerca de las medidas jurídicas que se hubiesen adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas, en sus informes de conformidad con la Convención⁸. Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos ha pedido que los Estados partes faciliten “información sobre las leyes y prácticas nacionales relativas a la violencia en el hogar y otros tipos de violencia contra la mujer, con inclusión de la violación” en sus informes de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹. En consecuencia, actualmente constituye una práctica de los Estados partes el facilitar información pertinente en relación con la violencia contra la mujer a los órganos de los tratados en materia de derechos humanos.

⁵ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general No. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, párr. 9.

⁶ Documento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer citado en la nota anterior, párr. 24 b).

⁷ Documento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer citado en la nota anterior, párr. 24 t).

⁸ Documento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer citado en la nota anterior, párr. 24 v), véase también la recomendación general No. 12 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1989), párr. 1.

⁹ Observación general No. 28 del Comité de Derechos Humanos (2000), en el artículo 3 (Igualdad de derechos entre hombres y mujeres).

Durante su revisión de los informes de los Estados partes, los órganos de los tratados han expresado su preocupación cuando los ordenamientos jurídicos de los Estados partes carecen de legislación o de disposiciones legislativas específicas para tipificar como delito la violencia contra la mujer y/o mantener leyes discriminatorias que refuercen la vulnerabilidad de las mujeres con respecto a la violencia. Además, han expresado preocupación sobre problemas con la legislación existente, incluidos el ámbito de aplicación y la cobertura, y la falta de aplicación efectiva de dicha legislación. Además, en países en los que prevalece el derecho consuetudinario al tiempo que el codificado, los órganos de los tratados han expresado su preocupación por el uso de leyes y prácticas consuetudinarias discriminatorias, pese a las leyes promulgadas para proteger a las mujeres de la violencia.

A la luz de estas preocupaciones, los órganos de los tratados y, en particular, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, han hecho un llamamiento a los Estados partes para que garanticen que:

- se enjuicie y castigue la violencia contra la mujer;
- las mujeres víctimas de violencia tengan medios inmediatos de reparación y protección; y
- los funcionarios públicos, especialmente el personal responsable de hacer cumplir la ley, los proveedores de servicios sanitarios, los trabajadores sociales y los profesores, estén plenamente familiarizados con las disposiciones jurídicas aplicables y sensibilizados con el contexto social de la violencia contra la mujer.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también se ha ocupado de la obligación de los Estados partes de promulgar, aplicar y supervisar legislación que aborde la violencia contra la mujer en su trabajo de conformidad con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En el asunto de *AT contra Hungría*¹⁰, el Comité dictaminó que la falta de legislación específica que combata la violencia doméstica y el acoso sexual constituía una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, especialmente del derecho a la seguridad de su persona. En los asuntos de *Sahide Goekce (difunta) contra Austria*¹¹, y *Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria*¹², el Comité recomendaba que al Estado parte “Reforzar la aplicación y la vigilancia de la Ley Federal de protección contra la violencia doméstica y las leyes penales conexas, actuando con la debida diligencia para prevenir esa violencia contra la mujer y responder a esa violencia, y prever sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento”¹³. En su investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención en relación con los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, el Comité recomendaba que México “sensibilizara a todas las autoridades estatales y municipales para la violencia de género encarada como violación de derechos fundamentales, para una revisión substantiva de la legislación en esta perspectiva”¹⁴.

¹⁰ *A. T. contra Hungría*, comunicación No. 272003, dictamen adoptado el 26 de enero de 2005. Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/CEDAW%20Decision%20on%20AT%20vs%20Hungary%20Spanish.pdf>.

¹¹ *Sahide Goekce (difunta) contra Austria*, comunicación No. 5/2005, dictamen adoptado el 6 de agosto de 2007. Véase <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/495/46/pdf/N0749546.pdf?OpenElement>.

¹² *Fatma Yildirim (fallecida) contra Austria*, comunicación No. 6/2005, dictamen adoptado el 6 de agosto de 2007. Véase <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/495/46/pdf/N0749546.pdf?OpenElement>.

¹³ *Sahide Goekce (difunta) contra Austria*, documento mencionado en la nota 8, párr. 12.3 a) y *Fatma Yildirim (fallecida) contra*

Austria, documento mencionado en la nota 9, párr. 12.3 a).

¹⁴ Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, párr. 286. Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf>.

2.1.2. Otros tratados internacionales

Además de los tratados internacionales de derechos humanos, hay otros instrumentos internacionales que crean obligaciones para que los Estados partes promulguen legislación que regule la violencia contra la mujer, entre los que se incluyen el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (el Protocolo de Palermo), y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (el Estatuto de Roma).

El *Protocolo de Palermo* exige a los Estados partes que:

- adopten las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la trata de personas, cuando se cometa intencionalmente (artículo 5);
- velen por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas información sobre procedimientos judiciales y administrativos y asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes (artículo 6);
- velen por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos (artículo 6);
- adopten o refuercen las medidas legislativas o de otra índole a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños (artículo 9); y
- consideren la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda (artículo 7).

El *Estatuto de Roma* proporciona el mayor reconocimiento legal hasta la fecha de la violencia por razón de género como delito con arreglo al derecho penal internacional. En la letra g) del apartado 1 del artículo 7, el Estatuto de Roma clasifica la “[v]iolación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable” cometidos “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil” como crímenes de lesa humanidad. Los mismos delitos se clasifican en el punto xxii) de la letra b) del apartado 2 del artículo 8 como violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados y, por tanto, clasificables como crímenes de guerra. Con arreglo al principio de complementariedad establecido por el Estatuto, los Estados partes tienen la responsabilidad primordial de llevar ante la Justicia el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El preámbulo del Estatuto de Roma recuerda que “es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales”. Por tanto, se ha defendido que es “esencial que todos los Estados Partes, así como otros Estados, reformen su derecho interno o promulguen legislación nueva en la que se definan los delitos de acuerdo con el derecho internacional”¹⁵.

¹⁵ Amnistía Internacional, *Corte Penal Internacional: Directrices para la aplicación efectiva del Estatuto de Roma*, disponibles en línea en: <http://www.amnesty.org/es/library/info/IOR40/013/2004/es/>.

2.1.3. Instrumentos internacionales de política

Las convenciones y los protocolos esbozados más arriba se han complementado con el desarrollo de instrumentos de política a nivel internacional que proporcionan orientación detallada sobre las medidas que los Estados y otras partes interesadas deben adoptar para reforzar el marco jurídico con el fin de abordar todas las formas de violencia contra la mujer. Dichos instrumentos incluyen declaraciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Naciones Unidas, y los documentos producidos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el artículo 4 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993¹⁶, adoptada por la Asamblea General, solicita a los Estados miembros que:

- condenen la violencia contra la mujer y no invoquen ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla;
- establezcan, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las víctimas;
- proporcionen acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz; y
- eviten eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer.

De forma comparable, la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995¹⁷, insta a los gobiernos a:

- introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales con el fin de castigar y reparar los daños causados a las víctimas;
- adoptar, aplicar, revisar y analizar las leyes pertinentes a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; y
- adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores.

Dicho llamamiento se reiteró durante la revisión quinquenal de la Plataforma de Acción de Beijing de 2000¹⁸.

En años recientes, la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha ocupado de la violencia contra la mujer en general, así como formas y manifestaciones específicas de dicha violencia, incluida la trata de mujeres y niñas, prácticas tradicionales o consuetudinarias que afectan a la salud de las mujeres y las niñas, delitos contra las mujeres cometidos en nombre de la "honra", y la violencia doméstica contra las mujeres¹⁹. En las resoluciones pertinentes, la Asamblea General ha venido instando a los Estados miembros a reforzar sus

¹⁶ Resolución 48/104 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 1993.

¹⁷ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Beijing, China, 4-15 de septiembre de 1995 (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.96.IV.13), párr. 124.

¹⁸ Véase la resolución de la Asamblea General S-23/3, anexo, párr. 69.

¹⁹ Las comisiones funcionales del Consejo Económico y Social, incluida la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos) y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, también han adoptado con regularidad resoluciones en materia de violencia contra las mujeres.

marcos jurídicos. Por ejemplo, la resolución 61/143 de 19 de diciembre de 2006 sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer subraya la necesidad de tipificar como delitos punibles por la ley todas las formas de violencia contra la mujer, e insta a los Estados a que revisen o deroguen todas las leyes y normas que discriminen a la mujer o que tengan efectos discriminatorios en su contra, y garanticen que las disposiciones de múltiples sistemas jurídicos se ajusten a las obligaciones internacionales de derechos humanos. La resolución 63/155 de 18 de diciembre de 2008 sobre el mismo asunto insta a los estados a utilizar las mejores prácticas para poner fin a la impunidad y a la cultura de permisividad respecto de la violencia contra la mujer, entre otras cosas mediante la evaluación y el análisis de los efectos de las leyes, normas y procedimientos vigentes en relación con la violencia contra la mujer; reforzar las disposiciones de derecho y procedimiento penales relativas a todas las formas de violencia contra la mujer; e incorporar en la legislación medidas encaminadas a prevenir la violencia contra la mujer.

2.2. Instrumentos jurídicos y de política y jurisprudencia a escala regional

El marco jurídico y de política a escala internacional esbozado más arriba se ha acompañado de la adopción de varios marcos jurídicos y de política a escala regional. La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, también conocida como la *Convención de Belém do Pará*, es la única Convención dirigida exclusivamente a la eliminación de la violencia contra la mujer. Solicita que los Estados partes actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer y contiene disposiciones detalladas relativas a las obligaciones de los Estados de promulgar legislación. De conformidad con el artículo 7, los Estados partes están obligados a:

- adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar o amenazar a la mujer;
- tomar 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 la mujer;
- establecer procedimientos legales justos y eficaces para las víctimas; y
- establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las víctimas tengan acceso eficaz a un resarcimiento justo y eficaz.

El *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, relativo a los derechos de la mujer en África* trata de la violencia contra la mujer en muchas de sus disposiciones, y establece obligaciones relativas a la reforma jurídica. De conformidad con el Protocolo, los Estados partes están obligados a:

- promulgar y cumplir leyes para prohibir todas las formas de violencia contra la mujer (artículo 4, apartado 2);
- adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y económicas que garanticen la prevención, el castigo y la erradicación de la violencia contra la mujer (artículo 4, apartado 2);
- adoptar todas las medidas legislativas y de otro tipo que sean necesarias para eliminar prácticas perjudiciales (artículo 5); y
- promulgar medidas legislativas nacionales para garantizar que no se celebre ningún matrimonio sin el consentimiento libre y pleno de ambas partes y que la edad mínima para contraerlo sea de 18 años para las mujeres (artículo 6).

En el Sur de Asia, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC, en sus siglas en inglés, ha adoptado la *Convención sobre la prevención y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución*, que obliga a los Estados partes, de conformidad con el artículo III, a adoptar medidas efectivas para garantizar que la trata constituya un delito con arreglo a su legislación penal respectiva y sea punible mediante las penas apropiadas.

En febrero de 2008 entró en vigor el *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas*. Dicho instrumento obliga a los Estados partes a tipificar como delito la trata de seres humanos y los delitos relacionados²⁰. La legislación debe garantizar que los delitos tipificados den lugar a “sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias”²¹. Asimismo, el Convenio obliga a los Estados partes a adoptar medidas legislativas o de otro tipo para asistir a las víctimas en su recuperación, y proporcionarles una indemnización²².

El Consejo de Europa también ha exigido acción en su Recomendación (2002)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia. La Recomendación insta a los Estados miembros a garantizar que:

- se castiguen todos los actos de violencia,
- se adopten medidas rápidas y efectivas contra los autores, y
- se proporcionen recursos, indemnización y protección, y apoyo a las víctimas.

Además del desarrollo de instrumentos jurídicos y de política a escala regional, también existe un creciente cuerpo de jurisprudencia sobre violencia contra la mujer de conformidad con los tratados regionales en materia de derechos humanos. Las causas vistas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han dictado a los Estados que:

- creasen legislación penal apropiada;
- estudiasen y revisasen las leyes y políticas en vigor; y
- supervisasen la forma de aplicación de la legislación

En *X e Y contra los Países Bajos*²³, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que los Países Bajos habían infringido sus responsabilidades en materia de derechos humanos de conformidad con el Convenio de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 8) al no haber creado la legislación penal apropiada aplicable a la violación de una joven con discapacidad psíquica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos abordó la necesidad de estudiar y revisar las leyes y políticas en vigor a fin de eliminar la discriminación contra la mujer en el asunto *María Mamérita Mestanza*

²⁰ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, artículos 18-20.

²¹ *Ibid.*, artículo 23, apartado 1.

²² *Ibid.*, artículo 12, apartado 1 y artículo 15.

²³ *X e Y contra los Países Bajos*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 8978/80, 1995. Véase <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=x%20%7C%20y%20%7C%20netherlands&sessionid=21406792&skin=hudoc-en>.

*Chávez contra el Perú*²⁴, que trataba de la esterilización forzada. En *MC contra Bulgaria*²⁵, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos destacó la importancia de supervisar la forma de hacer cumplir la legislación. En dicho asunto se concluyó que, aunque el artículo del Código Penal búlgaro que prohibía la violación no mencionaba el requisito de la resistencia física de la víctima, en la práctica, la resistencia física parecía constituir un requisito para poder imputar el cargo de violación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha subrayado la importancia de hacer cumplir la legislación de forma apropiada en el asunto de *Maria da Penha contra el Brasil*²⁶, en el que la Comisión dictaminó que el Gobierno brasileño había infringido sus obligaciones en materia de derechos humanos debido al considerable demora e ineficacia de la investigación de la violencia doméstica.

2.3. Leyes y estrategias modelo

A medida que se han aclarado las obligaciones de los Estados de abordar la violencia contra la mujer, distintas partes interesadas han elaborado leyes, estrategias y medidas modelo para facilitar e impulsar las actuaciones. En 1996, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias presentó un marco de legislación modelo en materia de violencia doméstica²⁷, el cual insta a los Estados a adoptar legislación que, entre otras cosas:

- contiene la definición más amplia posible de actos de violencia doméstica y relaciones en las que se da dicha violencia.
- incluye mecanismos de denuncia y deberes de los agentes de policía, incluido el que la policía ha de responder a toda petición de asistencia y protección en casos de violencia doméstica y explicar a las víctimas sus derechos legales;
- establece mandatos judiciales de amparo y conminatorios ex parte;
- aborda tanto el procedimiento penal como civil; y
- establece servicios de apoyo a las víctimas, programas para los autores de los actos y capacitación para agentes de policía y funcionarios judiciales.

En 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal²⁸. Los aspectos pertinentes de este modelo exhortan a los Estados Miembros a:

²⁴ *María Mamérita Mestanza Chávez contra el Perú*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Petición 12.191, Informe No. 71/03, 2003. Véase <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Peru.12191.htm>.

²⁵ *MC contra Bulgaria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 39272/98, 4 de diciembre de 2003. Véase <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Bevacqua%20%7C%20bulgaria&sessionid=21408082&skin=hudoc-en>.

²⁶ *Maria da Penha contra el Brasil*, asunto 12.501, informe No. 54/01, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 rev. en 704 (2000). Véase <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>.

²⁷ Informe presentado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias (1996) "Marco de legislación modelo sobre la violencia doméstica" E/CN.4/1996/53/Add.2. Véase asimismo *Fifteen Years of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1994-2009) – A Critical Review [Quince años de existencia de la figura del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer (1994-2009), revisión crítica]*, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (2009), disponible en línea en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf>.

²⁸ Anexo a la resolución de la Asamblea General 52/86, Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer.

- revisar sus leyes para cerciorarse de que todos los actos de violencia contra la mujer están debidamente prohibidos (párr. 6);
- revisen sus procedimientos penales para cerciorarse de que la responsabilidad principal de entablar una acción penal recaiga en el ministerio público, de que la policía tenga autorización para allanar domicilios y efectuar detenciones en casos de violencia contra alguna mujer, de que se hayan adoptado medidas para facilitar el testimonio de las víctimas, de que en todo proceso penal se tengan en cuenta pruebas de actos de violencia perpetrados con anterioridad, y de que los tribunales estén facultados para dictar mandatos judiciales de amparo y conminatorios (párr. 7);
- se cercioren de que se dé la respuesta que corresponda a los actos de violencia y de que los procedimientos policiales tengan en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de la víctima (párr. 8, letra c);
- se cercioren de que sus políticas en materia de condenas hagan que todo infractor responda de sus actos contra la víctima y de que las sanciones sean comparables a las previstas para otros delitos violentos (párr. 9, letra a);
- adopten medidas para proteger a las víctimas y los testigos durante la celebración del proceso y a raíz del mismo (párr. 9, letra h);
- establezcan capacitación de la policía y el personal del sistema de justicia penal (párr. 12, letra b).

Otros organismos que han llevado a cabo iniciativas para desarrollar enfoques modelo a fin de abordar la violencia contra la mujer han sido la secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1991²⁹; la Organización Panamericana de la Salud (OPS), una oficina regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en coordinación con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y organizaciones regionales no gubernamentales en 2004³⁰; varios Estados, como Australia³¹ y otros como el Consejo Nacional de Magistrados de Tribunales de Familia de los Estados Unidos de América.

²⁹ Disponible en línea en:

http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/model_legislation_women_issues.jsp (en inglés).

³⁰ Disponible en línea en: <http://www.paho.org/Spanish/DPM/GPP/GH/LeyModelo.htm>.

³¹ Partnership Against Domestic Violence (1999) *Model Domestic Violence Laws Report*, disponible en línea en: http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Publications_Modeldomesticviolencelaws-report-April1999 (en inglés).

3. MARCO MODELO PARA LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

3.1. Enfoque exhaustivo y basado en los derechos humanos

3.1.1. La violencia contra las mujeres como forma de discriminación por razón de género

Recomendación

La legislación ha de:

- reconocer que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación, una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, y una violación de los derechos humanos de las mujeres;
- definir la discriminación contra la mujer como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera; y
- establecer que no pueda invocarse ninguna costumbre, tradición ni consideración religiosa para justificar la violencia contra la mujer.

Comentario

En los dos últimos decenios, la violencia contra las mujeres ha llegado a entenderse como forma de discriminación y violación de los derechos humanos de las mujeres. La legislación sobre la violencia contra la mujer debe ser conforme con la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* de la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 48/104 de 1993), leída en conjunto con el artículo 1 de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* y las recomendaciones generales núm. 12 (1989) y 19 (1992) del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Se han elaborado varios actos legislativos que reconocen explícitamente la violencia contra la mujer como una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos. Algunos se refieren específicamente a instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 1 de la *Ley costarricense de penalización de la violencia contra las mujeres* (2007) establece: “La presente Ley tiene como fin proteger los derechos de las víctimas de violencia y sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no, en cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Ley N° 6968, de 2 de octubre de 1984, así como en la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley N° 7499, de 2 de mayo de 1995”. En la legislación costarricense, el término “violencia patrimonial” se refiere a la denegación de propiedad o

herencia. El artículo 9 de la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (2008) de Guatemala establece que en los delitos tipificados contra la mujer no podrán invocarse costumbres o tradiciones culturales o religiosas como causa de justificación o de exculpación para perpetrar dicha violencia.

3.1.2. Enfoque legislativo exhaustivo

Recomendación

La legislación ha de:

- ser exhaustiva y multidisciplinar y tipificar todas las formas de violencia contra la mujer, así como comprender cuestiones de prevención, protección, empoderamiento y apoyo de supervivientes (sanitario, económico, social y psicológico), así como un castigo adecuado de los autores y la disponibilidad de soluciones jurídicas para los supervivientes.

Comentario

Hasta la fecha, muchas leyes sobre violencia contra la mujer se han centrado sobre todo en su tipificación como delito. Es importante que los marcos jurídicos superen este enfoque limitado para hacer un uso efectivo de una serie de ámbitos del derecho, incluido el civil, el penal, el administrativo y el constitucional, y aborden la prevención de la violencia y la protección y el apoyo a los supervivientes. Por ejemplo, *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) incorpora disposiciones sobre sensibilización, prevención y detección y los derechos de los supervivientes de violencia; crea mecanismos institucionales específicos para abordar la violencia contra la mujer; introduce normas con arreglo al derecho penal; y establece asistencia judicial para los supervivientes. También resulta importante que la legislación incorpore un enfoque multidisciplinar a la regulación de la violencia contra la mujer. Las reformas del Código Penal sueco en relación con la violencia contra la mujer, introducidas por el paquete “Kvinnofrid” en 1998, destacan la importancia de la colaboración entre la policía, los servicios sociales y los proveedores de servicios sanitarios.

3.1.3. Igualdad de aplicación de la legislación a todas las mujeres y medidas para abordar la discriminación múltiple

Recomendación

La legislación ha de:

- proteger a todas las mujeres sin discriminar por razón de raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, patrimonio, estado civil, orientación sexual, condición de seropositiva, condición de inmigrante o refugiada, edad o discapacidad; y
- reconocer que la experiencia que las mujeres tienen de la violencia se ve influida por factores como su raza, color, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, patrimonio, estado civil, orientación sexual, condición de seropositiva, condición de inmigrante o refugiada, edad o discapacidad, e incluye medidas orientadas a determinados grupos de mujeres, en su caso.

Comentario

En ocasiones, la legislación sobre la violencia contra la mujer contenía disposiciones o ha sido aplicada por el sistema judicial de tal forma que establecía distinciones entre distintos grupos de mujeres. La reforma del Código Penal turco en 2004 eliminó disposiciones que imponían sanciones menores o inexistentes en casos de violencia contra mujeres no casadas o no vírgenes y actualmente garantiza que la legislación proteja a todas las mujeres por igual.

La experiencia que las mujeres tienen de la violencia y del sistema judicial se ve influida además por su raza, color, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, patrimonio, estado civil, orientación sexual, condición de seropositiva, condición de inmigrante o refugiada, edad o discapacidad. En muchas sociedades, las mujeres que pertenecen a una determinada etnia o a determinados grupos raciales sufren violencia por razón de género además de violencia por razón de su identidad étnica o racial. Es importante que la legislación, o la legislación subsidiaria, en su caso, dispongan específicamente el trato apropiado y concienciado de las mujeres demandantes/supervivientes de violencia que sufren múltiples formas de discriminación. El título VI del *Proyecto de Ley estadounidense de Orden Público en las Comunidades Tribales* (2008), en caso de aprobarse, promulgaría disposiciones específicas en relación con el enjuiciamiento y la prevención de la violencia doméstica y la agresión sexual cometidas contra mujeres americanas autóctonas.

3.1.4. Legislación sobre cuestiones de género

Recomendación

La legislación ha de:

- tener en cuenta las cuestiones de género, no pasarlas por alto.

Comentario

La legislación que tiene en cuenta cuestiones de género reconoce las desigualdades entre la mujer y el hombre, así como las necesidades específicas de la mujer y el hombre. Un enfoque de la legislación en materia de violencia contra la mujer que tenga en cuenta cuestiones de género reconoce que las experiencias que las mujeres y los hombres tienen de la violencia son distintas y que la violencia contra la mujer es una manifestación de la desigualdad histórica de las relaciones de poder entre el hombre y la mujer y de la discriminación contra la mujer.

Durante mucho tiempo se ha debatido cuál era la mejor forma de velar por que se tuviesen en cuenta las cuestiones de género en la legislación en materia de violencia. La legislación dedicada a las cuestiones de género se ha considerado importante, especialmente en Latinoamérica, por cuanto reconoce la violencia contra la mujer como forma de discriminación por razón de género y aborda las necesidades particulares de las mujeres demandantes/supervivientes. No obstante, la legislación dedicada a las cuestiones de género en materia de violencia contra la mujer no permite el enjuiciamiento de la violencia contra hombres y niños y en algunos países puede impugnarse por considerarse inconstitucional. Varios países han adoptado legislación neutral con respecto a las cuestiones de género y que es aplicable tanto a mujeres como a hombres. Sin embargo, dicha legislación puede ser objeto de manipulación por parte de quienes perpetran delitos de violencia. Por ejemplo, en algunos países, se ha enjuiciado a las propias mujeres supervivientes de violencia por su incapacidad para proteger a sus hijos de la violencia. Asimismo, la legislación neutral con respecto a las cuestiones de género ha tendido a priorizar la estabilidad de la familia por

encima de los derechos de las personas demandantes/supervivientes (predominantemente mujeres) porque no refleja ni aborda específicamente la experiencia que las mujeres tienen de la violencia cometida contra ellas.

Alguna legislación combina disposiciones neutras y específicas en relación con las cuestiones de género con el objetivo de reflejar las experiencias y necesidades específicas de las demandantes/supervivientes de la violencia, al tiempo que permite el enjuiciamiento de la violencia perpetrada contra hombres y niños. Por ejemplo, la sección 4a del capítulo 4 del Código Penal sueco, en su versión reformada por el paquete “Kvinnofrid” en 1998, contiene un delito neutral de “grave violación de la integridad” que existe cuando una persona comete violaciones reiteradas, como el abuso físico o sexual, contra una persona con la que tiene, o ha tenido, una relación cercana, así como el delito específico de género de “grave violación de la integridad de una mujer”, constituido por los mismos elementos, y que existe cuando lo comete un hombre contra una mujer. Desde 2006, el Código de Procedimiento Penal austriaco dispone procedimientos y derechos específicos para las demandantes/supervivientes de violencia en el proceso judicial penal con el fin de evitar su victimización secundaria.

3.1.5. Relación entre derecho consuetudinario o religioso y el sistema judicial formal

Recomendación

La legislación ha de establecer que:

- cuando existen conflictos entre derecho consuetudinario o religioso y el sistema judicial formal, el asunto ha de resolverse con respeto para los derechos humanos del superviviente y de acuerdo con normas en materia de igualdad entre los géneros; y
- el procesamiento de un asunto de conformidad con el derecho consuetudinario o religioso no excluye la posibilidad de que se someta al sistema judicial formal.

Comentario

En muchos países, los asuntos de violencia contra la mujer siguen tramitándose a través de procedimientos y medidas de derecho consuetudinario o religioso, como la prestación de “compensación” a la familia o comunidad de la superviviente, y de prácticas consuetudinarias de reconciliación consistentes en ceremonias de perdón. La aplicación de dichas leyes se ha demostrado problemática, por cuanto no se centra en la curación de la superviviente ni en la concesión de soluciones jurídicas. Además, en muchos casos se ha considerado que el uso del derecho consuetudinario o religioso excluye la posibilidad de que la superviviente recurra al sistema judicial formal. Por otro lado, existen pruebas de los beneficios de determinados mecanismos judiciales informales, como los “tribunales de mujeres”, que suelen ser más accesibles a las supervivientes de violencia que el sistema judicial oficial, tanto en términos de su ubicación geográfica como en relación con el lenguaje y la forma en que se lleva a cabo el procedimiento judicial.

Por consiguiente, es importante aclarar la relación entre el derecho consuetudinario o religioso y el sistema judicial formal y codificar el derecho de la persona superviviente a ser tratada de acuerdo con las normas en materia de derechos humanos e igualdad de género en ambos procesos. La *Ley de derecho penal (compensación)* de 1991 de Papua Nueva Guinea es un ejemplo interesante de integración del derecho consuetudinario en el sistema judicial formal, al permitir a las personas supervivientes de delitos, incluidas la violencia sexual y doméstica, solicitar compensación al autor de los mismos. La solicitud

de compensación por delito o falta constituye una característica común del derecho consuetudinario de Papua Nueva Guinea, y la promulgación de legislación sobre compensación tenía el objetivo de reducir la incidencia de los delitos cometidos para “pagar” otro previo.

3.1.6. Enmienda o supresión de disposiciones legales contradictorias

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer la enmienda o supresión de disposiciones incluidas en otros ámbitos de derecho, como el derecho de familia y divorcio, el derecho de propiedad, normativas en materia de vivienda, el derecho de seguridad social y el derecho del trabajo que contradigan la legislación adoptada, con el fin de garantizar un marco jurídico que fomente los derechos humanos y la igualdad de género de la mujer, y la eliminación de la violencia contra la mujer.

Comentario

Para que la eficacia sea completa, la adopción de nueva legislación sobre violencia contra la mujer debe acompañarse de una revisión y enmienda, en su caso, de todas las demás leyes pertinentes a fin de velar por la incorporación coherente de los derechos humanos de las mujeres y la eliminación de la violencia contra la mujer. Por ejemplo, en España, conjuntamente con la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) se modificaron otras con el fin de garantizar la coherencia, como el Estatuto de los Trabajadores, la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, la Ley General de la Seguridad Social, disposiciones adicionales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Código Civil, el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y la Ley General de Publicidad. En los Estados Unidos de América, la *Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo* (1996) creó una Opción de Violencia Familiar que permite a los supervivientes de la violencia doméstica quedar exentos de determinadas restricciones de empleo relacionadas con la percepción de pagos de asistencia pública. En abril de 1999, el Departamento de Servicios Sanitarios y Humanos de los Estados Unidos de América emitió normas relativas a la aplicación de la Opción de Violencia Familiar.

3.2. Aplicación

3.2.1. Plan de acción o estrategia nacional

Recomendación

La legislación ha de:

- cuando todavía no exista un plan de acción o estrategia nacional sobre la violencia contra la mujer, encargar la formulación de un plan, que debe incluir un conjunto de actividades con referencias e indicadores, con el fin de velar por que exista un marco para un enfoque exhaustivo y coordinado de la aplicación de la legislación; o

- cuando ya exista un plan de acción o estrategia nacional, referirse al plan como el marco para la aplicación exhaustiva y coordinada de la legislación.

Comentario

Lo más probable es que la legislación se aplique de forma eficaz si va acompañada de un marco de política exhaustivo que incluya un plan de acción o estrategia nacional. La *Ley uruguaya de Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación de la Violencia Doméstica* (2002) dicta la formulación de un plan nacional contra la violencia doméstica. El artículo 46 de la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) de Kenya exige que el ministro pertinente prepare un marco de política nacional que oriente la aplicación y administración de la Ley y revise el marco de política al menos una vez cada cinco años. La *Ley mexicana de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) establece la inclusión prioritaria de medidas y políticas dirigidas a erradicar la violencia contra la mujer en el Plan Nacional de Desarrollo y obliga al Gobierno a formular una política nacional con la finalidad de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

3.2.2. Presupuesto

Recomendación

La legislación ha de:

- encargar la asignación de un presupuesto para su aplicación mediante:
 - la creación de una obligación general del Gobierno de proporcionar un presupuesto adecuado para la ejecución de las actividades pertinentes;
 - la solicitud de asignación de financiación para una actividad específica, por ejemplo, la creación de una fiscalía especializada; o
 - la asignación de un presupuesto específico destinado a organizaciones no gubernamentales para una gama determinada de actividades relacionadas con su aplicación.

Comentario

Sin financiación adecuada, la legislación no puede aplicarse de forma efectiva. En consecuencia, es cada vez más corriente que la legislación en materia de violencia contra la mujer contenga disposiciones que exijan una asignación presupuestaria para su aplicación. Por ejemplo, la *Ley mexicana de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) establece la obligación de que el Estado y los municipios tomen medidas presupuestales y administrativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En los Estados Unidos de América, la *Ley de Violencia contra la Mujer* (1994) y sus enmiendas proporcionan una fuente notable de financiación para las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la violencia contra la mujer. Es importante que toda asignación presupuestaria se base en un análisis completo de la financiación necesaria para aplicar todas las medidas que contiene la legislación.

3.2.3. Formación y capacitación de los empleados públicos

Recomendación

La legislación ha de exigir:

- la formación y capacitación regulares e institucionalizadas de los empleados públicos sobre la cuestión de la violencia contra la mujer teniendo en cuenta las cuestiones de género;
- la formación y capacitación específicas de los empleados públicos pertinentes cuando se promulgue nueva legislación, con el fin de garantizar que sean conscientes de su existencia y competentes en el uso de sus nuevas obligaciones; y
- que dicha formación y capacitación se desarrolle y lleve a cabo en estrecha consulta con organizaciones no gubernamentales y proveedores de servicios a demandantes/supervivientes de violencia contra la mujer.

Comentario

Resulta crucial velar por que las personas a quienes se exija la aplicación de legislación relativa a la violencia contra las mujeres incluida la policía, fiscales y jueces, tengan una comprensión profunda de dicha legislación y sean capaces de aplicarla de forma apropiada y teniendo en cuenta las cuestiones de género. Cuando no se forma de manera exhaustiva a los empleados públicos que participan en la aplicación de la ley en relación a su contenido, existe el riesgo de que no se aplique de forma efectiva o uniforme. Se han realizado múltiples y variados esfuerzos para formar a los empleados públicos e incluir la capacitación de la violencia contra la mujer en los planes oficiales de formación de estas profesiones. Se ha demostrado que dichos esfuerzos formativos y de capacitación son más efectivos, y se aplican con el mayor rigor, cuando son exigidos por ley y desarrollados en estrecha colaboración con organizaciones no gubernamentales.

El artículo 47 de la *Ley Orgánica* española de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) exige al Gobierno y al Consejo General del Poder Judicial que aseguren una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales, fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses. De conformidad con el artículo 7 de la *Ley* albanesa de *Medidas contra la Violencia en Relaciones Familiares* (2006), el Ministerio del Interior se encarga de formar a la policía sobre la gestión de casos de violencia doméstica, y el Ministerio de Justicia es responsable de formar a los expertos médico-jurídicos en violencia doméstica y abuso de menores, y de formar a los agentes judiciales en el servicio de las órdenes de protección. La sección 42 de la *Ley* filipina *Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004) exige que todas las agencias que respondan a la violencia contra la mujer y sus hijos asistan a cursos educativos y formativos sobre a) la naturaleza y las causas de la violencia contra las mujeres y sus hijos; b) derechos y soluciones jurídicas de las demandantes/supervivientes; c) servicios disponibles; d) obligaciones legales de agentes de policía de efectuar detenciones y ofrecer protección y asistencia; y e) técnicas de gestión de incidentes de violencia contra las mujeres y sus hijos. El proyecto de legislación sobre órdenes de protección de los Países Bajos, en caso de aprobarse, establecerá un programa de formación para la policía.

3.2.4. Unidades especializadas de la policía y la fiscalía

Recomendación

La legislación/legislación subsidiaria ha de velar por:

- la designación o el reforzamiento de unidades especializadas de la policía y unidades especializadas de la fiscalía sobre violencia contra la mujer y proporcionar financiación suficiente para su trabajo y la formación especializada de su personal; y
- que las demandantes/supervivientes tengan la opción de comunicarse con agentes de policía o fiscales que sean mujeres.

Comentario

Las autoridades policiales y los fiscales resultan de vital importancia para garantizar que se castigue a los autores de actos violentos, especialmente con respecto a la investigación de actos de violencia contra la mujer, la conservación de pruebas y la emisión de autos de procesamiento. La calidad del trabajo de la policía y la fiscalía es crucial a la hora de determinar si se ha instruido un procedimiento o si se ha condenado a una persona. No obstante, en muchos países se ha visto que los actos de violencia contra la mujer no se investigan de forma exhaustiva o no se documentan de forma precisa, y que la violencia doméstica sigue considerándose un asunto privado y no un delito penal, mientras que las denuncias de violencia sexual siguen tratándose con escepticismo. Se ha comprobado que las unidades especializadas son más receptivas y efectivas para la gestión de la violencia contra la mujer. La experiencia ha demostrado que la creación de dichas unidades puede facilitar el desarrollo de conocimientos especializados en este ámbito y suponer un incremento en el número de asuntos investigados y una mejora de la calidad y de la eficiencia del proceso para la persona demandante/superviviente. No obstante, en algunos países la experiencia indica que la creación de dichas unidades puede dar lugar a la marginación de las cuestiones relacionadas con la mujer. Por tanto, es esencial que la creación de unidades especializadas se acompañe de financiación suficiente y de formación de los trabajadores. En Italia, muchas comisarías de policía han puesto en marcha servicios especiales de investigación para responder de forma más adecuada a las mujeres que denuncian actos de violencia sexual. En Jamaica se ha constituido una unidad de delitos sexuales dentro de la policía con el objetivo de crear un entorno que anime a las demandantes/supervivientes a comunicar incidentes de agresión sexual y abuso de menores; investigar de forma efectiva las denuncias de agresión; y ofrecer servicios de asesoría y terapia. Las *Orientaciones Nacionales para Fiscales en Asuntos de Delitos Sexuales* (1998) del Departamento de Justicia de Sudáfrica indican que "un fiscal especialista es la persona ideal para este tipo de asunto".

3.2.5. Tribunales especializados

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer la creación de tribunales especializados o procedimientos judiciales especiales que garanticen la tramitación oportuna y eficiente de asuntos de violencia contra la mujer; y

- velar por que el personal asignado a tribunales especializados reciba formación especializada y que existan medidas para minimizar el estrés y la fatiga de dichos trabajadores.

Comentario

Las experiencias de las demandantes/supervivientes con el personal de los tribunales ordinarios sugiere que es frecuente que dicho personal no preste atención suficiente a las cuestiones de género o no comprenda de forma exhaustiva las diversas leyes aplicables a los asuntos de violencia contra la mujer; que no preste atención suficiente a los derechos humanos de las mujeres; y que tenga una carga excesiva de trabajo, lo que ocasiona demoras y aumentos de costes para la persona demandante/superviviente. Existen tribunales especializados en diversos países, entre ellos el Brasil, España, el Uruguay, Venezuela, el Reino Unido y varios Estados de los Estados Unidos de América, que han resultado efectivos en muchos casos por brindar mayores posibilidades de que el personal de los tribunales y de la Justicia esté especializado y sea más receptivo a las cuestiones de género en relación con la violencia contra la mujer, y suelen contar con procedimientos para acelerar asuntos de violencia contra la mujer. Los tribunales especializados integrados creados con arreglo al título V de la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) en España y al artículo 14 de la *Ley Maria da Penha* (2006) en Brasil tratan todos los aspectos jurídicos de asuntos relacionados con la violencia doméstica, incluidos procedimientos de divorcio y custodia de los hijos y procedimientos penales. Al simplificar y centralizar los procesos judiciales, dichos tribunales integrados eliminan órdenes contradictorias, mejoran la seguridad de las demandantes/supervivientes y reducen su necesidad de testificar de forma reiterada. Sin embargo, es importante velar por que las demandantes/supervivientes conserven el control del procedimiento y no se sientan forzadas a emprender acciones, como un divorcio o una separación, si no están preparadas. La experiencia de España sugiere que los procedimientos instruidos en tribunales especializados a veces progresan demasiado rápido para las demandantes/supervivientes y, en consecuencia, algunas se retiran de la causa. También es importante garantizar que todos los profesionales pertinentes estén disponibles en los tribunales especializados. Los Tribunales de Delitos Sexuales creados en Sudáfrica como parte de la estrategia de lucha contra la violación están dotados de un cuadro de fiscales, trabajadores sociales, oficiales de instrucción, jueces, profesionales sanitarios y policía.

3.2.6. Protocolos, orientaciones, normas y reglamentos

Recomendación

La legislación ha de:

- exigir que los ministros pertinentes, en colaboración con la policía, los fiscales, los jueces y el sector sanitario y educativo formulen reglamentos, protocolos, orientaciones, instrucciones, directivas y normas, incluidos formularios normalizados, para la aplicación exhaustiva y oportuna de la legislación; y
- establezcan que dichos reglamentos, protocolos, orientaciones y normas se elaboren dentro de un número limitado de meses posteriores a la entrada en vigor de la legislación.

Comentario

Sin la promulgación de reglamentos, protocolos, orientaciones y normas, la legislación no se aplicará de forma exhaustiva y la formación del personal no producirá resultados efectivos. Las secciones 66 y 67 de la *Ley de Modificación de la Legislación Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Relacionados)* (2007) sudafricana contemplan procedimientos detallados para la elaboración de directivas, instrucciones y reglamentos nacionales. La sección 47 de la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) de Kenya establece la promulgación de reglamentos. El apartado 3 del artículo 21 de la *Ley de Eliminación de la Violencia Doméstica, Protección y Apoyo a las Víctimas* (2006) de Georgia insta al Ministerio de Asuntos Internos a elaborar y aprobar, en el plazo de un mes a partir de la publicación de la ley, un formulario normalizado para las órdenes de protección de emergencia emitidas por la policía. La *Ley búlgara de Protección contra la Violencia Doméstica* (2005) exige a los ministerios del Interior, Justicia, Sanidad y otros que elaboren programas de prevención y protección contra la violencia doméstica en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley.

3.2.7. Límite de tiempo para la activación de las disposiciones legislativas

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer un plazo límite en relación con el tiempo que puede transcurrir entre su adopción y su entrada en vigor.

Comentario

La experiencia ha demostrado que pueden darse demoras considerables entre la adopción de legislación y su entrada en vigor. Para solucionar este problema, algunos países han incluido una disposición legislativa que especifica la fecha en la que entrarán en vigor la legislación pertinente y todas sus disposiciones. Por ejemplo, la sección 72 de la *Ley de Modificación de la Legislación Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Relacionados)* (2007) sudafricana establece que la mayor parte de la ley producirá efectos a partir del 16 de diciembre de 2007 y especifica que los capítulos 5 y 6 de la ley producirán efectos a partir del 21 de marzo de 2008 y el 16 de junio de 2008, respectivamente.

3.2.8. Sanciones por incumplimiento de las autoridades competentes

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer sanciones efectivas contra las autoridades competentes que no cumplan sus disposiciones.

Comentario

Para garantizar que el personal encargado de aplicar la legislación en materia de violencia contra la mujer acate íntegramente sus responsabilidades, existe la necesidad de que la

legislación contemple sanciones por incumplimiento. El artículo 5 de la *Ley costarricense de penalización de la violencia contra las mujeres* (2007) establece que quienes, en el ejercicio de sus funciones, estén obligados a conocer de situaciones de violencia contra las mujeres “deberán actuar ágil y eficazmente, respetando tanto los procedimientos como los derechos humanos de las mujeres afectadas; de lo contrario, podrán incurrir en el delito de incumplimiento de deberes”. Los artículos 22, 23 y 24 de la *Ley venezolana sobre la violencia contra la mujer y la familia* (1998) establecen sanciones para los patronos o autoridades de superior jerarquía en los centros de empleo, educación o cualquier otra actividad, profesionales de la salud y funcionarios del sistema judicial que no den la debida tramitación a la denuncia dentro del plazo previsto.

3.3. Supervisión y evaluación

3.3.1. Mecanismo institucional específico para supervisar la aplicación

Recomendación

La legislación ha de:

- contemplar la creación de un mecanismo específico multisectorial que supervise la aplicación de la legislación e informe al Parlamento con regularidad. Las funciones de dicho mecanismo deben incluir:
 - recopilación y análisis de información;
 - entrevistas con demandantes/supervivientes, abogados, procuradores, policía, fiscales, jueces, agentes de libertad vigilada y proveedores de servicios en relación con el acceso de las demandantes/supervivientes al sistema jurídico y con la eficacia de las soluciones jurídicas, incluidos los obstáculos que han de sortear determinados grupos de mujeres; y
 - la proposición de enmiendas a la legislación en caso necesario; y
- establecer una financiación adecuada para el mecanismo.

Comentario

Para garantizar que la legislación se aplique de forma efectiva y no tenga efectos adversos no previstos, resulta esencial que se ejerza una supervisión atenta y regular. Podría revelar lagunas en el ámbito de aplicación y efectividad de la ley, la necesidad de formar a los profesionales jurídicos y otras partes interesadas, la falta de una respuesta coordinada y consecuencias no previstas de la ley para las demandantes/supervivientes, identificando así áreas que requieren reformas legales. La supervisión resulta más efectiva cuando es el Gobierno quien la efectúa en colaboración con organizaciones no gubernamentales y cuando cuenta con la participación de las demandantes/supervivientes de la violencia y los proveedores de servicios para garantizar que las evaluaciones reflejen la experiencia de la ley en el terreno.

En Honduras, tras la promulgación de la *Ley contra la Violencia Doméstica* (1997) se creó una Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica compuesta de miembros procedentes del Gobierno y la sociedad civil. En 2004, la Comisión

propuso enmiendas a la ley, incluida la ampliación de las disposiciones relativas a los órdenes de protección y la tipificación como delitos de la violencia doméstica reiterada. El Congreso aprobó dichas modificaciones, que están en vigor desde 2006. La *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) contempla la creación de dos instituciones. La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, a la que corresponde formular políticas que aborden la violencia por razón de género, la promoción de la sensibilización pública a través de planes y campañas nacionales, la coordinación de las iniciativas de las distintas partes interesadas, la recopilación de datos y la realización de estudios. El titular de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer está legitimado ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en defensa de los derechos de las mujeres. Una segunda institución, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, se encarga del asesoramiento y remisión de un informe anual al Gobierno. Además, el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a los tres años de la entrada en vigor de la ley elaborará y remitirá al Congreso de los Diputados un informe en el que se hará una evaluación de los efectos de su aplicación en la lucha contra la violencia de género. La sección 39 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004) establece la creación de un Consejo Interinstitucional sobre la Violencia contra las Mujeres y sus Hijos para supervisar la eficacia de las iniciativas emprendidas para combatir la violencia contra las mujeres y desarrollar programas y proyectos destinados a la eliminación de dicha violencia.

La *Ley uruguaya de Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación de la Violencia Doméstica* (2002) contempla la creación de un Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica responsable de promocionar un enfoque integral que atienda las necesidades de las demandantes/supervivientes de la violencia. En Indonesia, el Decreto Presidencial número 181/1998 instituyó la Comisión Nacional sobre la Violencia contra la Mujer (Komnas Perempuan), que constituye un órgano independiente responsable de la promoción del respeto de los derechos humanos de las mujeres y de la eliminación de la violencia contra la mujer en Indonesia. El *Proyecto de Ley de Prohibición de la Violencia* de Nigeria, en caso de que se promulgue, crearía una Comisión Nacional sobre la Violencia contra la Mujer financiada íntegramente por el Gobierno con el fin, entre otros, de supervisar la aplicación de lo dispuesto en la ley.

3.3.2. Recopilación de los datos estadísticos

Recomendación

La legislación ha de:

- exigir que los datos estadísticos se recopilen a intervalos regulares en relación con las causas, las consecuencias y la frecuencia de todas las formas de violencia contra la mujer, y sobre la eficacia de las medidas destinadas a prevenir, castigar y erradicar la violencia contra la mujer y proteger y apoyar a las demandantes/supervivientes; y
- exigir que dichos datos estadísticos se desglosen por sexo, raza, edad, origen étnico y otras características pertinentes.

Comentario

La recopilación de datos, incluidos los estadísticos, resulta fundamental para supervisar la eficacia de la legislación. Esta investigación debe incluir la compilación de datos sobre reincidencia del agresor, y si dichos delitos tienen la misma víctima u otra diferente. Pese a los progresos alcanzados en los últimos años, sigue habiendo una necesidad urgente de reforzar la base de conocimientos sobre todas las formas de violencia contra las mujeres para informar el desarrollo de la legislación. Cuando sea posible, es importante que los institutos nacionales de estadística participen en la recopilación de datos estadísticos.

Algunos países han respondido a la necesidad de recopilar más datos obligando a dichas actividades en la legislación. La *Ley financiera italiana (2007)* creó un Observatorio Nacional sobre la Violencia contra la Mujer y destinó tres millones de euros anuales durante los tres años siguientes a sus actividades. La *Ley guatemalteca contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (2008)* obliga al instituto nacional de estadística a recopilar datos y a crear indicadores sobre violencia contra la mujer. La *Ley albanesa de Medidas contra la Violencia en Relaciones Familiares (2006)* obliga al Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades a mantener datos estadísticos sobre los niveles de violencia doméstica. Los artículos 7 y 8 de la *Ley polaca de Violencia Doméstica (2005)* exigen al ministro de Asuntos Sociales que dirija y financie estudios y análisis sobre violencia doméstica. En México, la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)* contempla la creación de un banco de datos nacional sobre casos de violencia contra la mujer, incluidas las órdenes de protección y las personas sometidas a ellas. Los proyectos de ley sobre violencia doméstica de Armenia, en caso de aprobarse, exigirían al Gobierno que recopilase estadísticas, elaborase estudios, supervisase y financiase centros de asesoramiento y de refugio.

3.4. Definiciones

3.4.1. Definición de las formas de violencia contra la mujer

Recomendación

La legislación ha de:

- ser aplicable a todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas las siguientes, aunque no se excluyen otras posibilidades:
 - violencia doméstica;
 - violencia sexual, incluidos la agresión sexual y el acoso sexual;
 - prácticas perjudiciales, como matrimonio a edad temprana, matrimonio forzado, mutilación genital femenina, infanticidio femenino, selección prenatal del sexo, comprobación de virginidad, limpieza de VIH/SIDA, los llamados crímenes de honra, ataques con ácido, crímenes cometidos por causa del precio de la novia y la dote, maltrato de viudas, embarazo forzado y juicio de mujeres por brujería/hechicería;
 - femicidio/feminicidio;
 - trata; y
 - esclavitud sexual; y

- reconocer la violencia contra la mujer cometida por actores específicos, y en contextos específicos, como:
 - la violencia contra la mujer en la familia;
 - la violencia contra la mujer en la comunidad;
 - la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto; y
 - la violencia contra la mujer condonada por el Estado, incluida la violencia en custodia policial y la violencia cometida por las fuerzas de seguridad.

Comentario

Las formas y manifestaciones de violencia contra la mujer varían en función de los contextos sociales, económicos, culturales y políticos concretos. No obstante, la legislación relativa a la violencia contra la mujer se ha ocupado de forma predominante de la violencia ejercida por la pareja. Varios países han aprobado legislación específica que regula otras formas de violencia, como la *Ley de Prevención de los Crímenes con Ácido* (2002) y la *Ley de Control del Ácido* (2002) de Bangladesh, la sección 304B del Código Penal indio que tipifica como delito las "muertes por dote" y la *Ley de Represión de la Práctica de la Mutilación Genital Femenina* (No. 3 de 2003) de la República de Benin. Otros países han aprobado legislación que se ocupa de varias formas de violencia. Por ejemplo, la *Ley mexicana de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) regula las formas de violencia en la familia, en el lugar de trabajo y en instituciones educativas, en la comunidad, en instituciones estatales y el femicidio. El femicidio es una forma extrema de violencia que puede culminar en homicidio de mujeres y que puede incluir tortura, mutilación, crueldad y violencia sexual.

Independientemente de si las formas de violencia se regulan en distintos actos legislativos o en uno solo, un marco jurídico amplio ha de ser aplicable a cada forma, incluidas medidas de prevención de la violencia, protección y apoyo a la demandante/superviviente, castigo del autor del acto violento, y medidas que garanticen la implementación y evaluación exhaustivas de la ley.

3.4.2. Definición de violencia doméstica

3.4.2.1. Definición amplia de tipos de violencia doméstica

Recomendación

La legislación ha de:

- incluir una definición amplia de la violencia doméstica, incluida la física, sexual, psicológica y económica.

Comentario

La legislación relativa a la violencia doméstica ha tendido a abordar sólo la violencia física. Sin embargo, al haber surgido una comprensión más detallada de la naturaleza de la violencia doméstica, varios países han promulgado o modificado legislación para adoptar definiciones que incluyan algunos o todos los siguientes tipos de violencia: física, sexual, emocional o psicológica, y patrimonial, relativa a la propiedad o económica. Por ejemplo, el capítulo II de la *Ley india de protección de las mujeres frente a la violencia doméstica*

(2005) incluye las agresiones físicas, sexuales, verbales, emocionales y económicas, y el artículo 5 de la *Ley Maria da Penha* (2006) brasileña dice: “configura violencia doméstica y familiar contra la mujer cualquier acción u omisión basada en el género que le cause la muerte, lesión, sufrimiento físico, sexual o psicológico y daño moral o patrimonial”. Sin embargo, en la práctica, las definiciones de violencia doméstica que incluyen la violencia psicológica y económica pueden ser problemáticas. La experiencia ha demostrado que los autores de violencia pueden intentar aprovecharse de dichas disposiciones solicitando órdenes de protección al alegar que su pareja abusa psicológicamente de ellos. Además, posiblemente muchas mujeres no esperen una respuesta contundente del sistema judicial a los denominados actos de violencia psicológica o económica cometidos contra ellas. Por otro lado, la violencia psicológica es muy difícil de demostrar. Por tanto, resulta esencial que toda definición de violencia doméstica que incluya violencia psicológica o económica se cumpla de forma apropiada y teniendo en cuenta las cuestiones de género. Debe recurrirse a los conocimientos técnicos especializados de los profesionales pertinentes, como psicólogos y asesores, abogados y proveedores de servicios para las demandantes/supervivientes de violencia y al mundo académico para determinar si el comportamiento constituye violencia.

3.4.2.2. **Ámbito de personas protegidas por la ley**

Recomendación

La legislación debe ser aplicable como mínimo a:

- personas que mantengan o hayan mantenido una relación íntima, incluidas las relaciones matrimoniales, no matrimoniales, homosexuales y no cohabitacionales, personas con relaciones mutuas de familia y miembros del mismo hogar.

Comentario

Las leyes sobre violencia doméstica han venido aplicándose sólo a personas que mantienen relaciones íntimas y, en particular, a las parejas casadas. Con el tiempo, ha habido una ampliación de legislación para incluir otras personas demandantes/supervivientes de violencia doméstica, como los miembros de parejas no casadas o que mantienen una relación cohabitacional, las personas que mantienen relaciones de familia y los miembros del mismo hogar, incluidos los trabajadores domésticos. La *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) define las relaciones de violencia doméstica de forma amplia para incluir las relaciones con un cónyuge o ex cónyuge, relaciones no matrimoniales, relaciones no cohabitacionales, relaciones sentimentales y sexuales y relaciones entre los miembros de la familia o el hogar, como ascendientes, descendientes, personas con relaciones de sangre, personas que residen juntas y menores o personas discapacitadas sujetos a tutela o custodia. El artículo 5 de la *Ley Maria da Penha* (2006) brasileña incluye la violencia cometida en la “unidad doméstica”, definida como el espacio de convivencia permanente de personas, con o sin vínculo familiar; en la “familia”, definida como la comunidad formada por individuos que son o se consideran parientes, unidos por lazos naturales, por afinidad o por voluntad expresa, y en cualquier relación íntima. El *Proyecto de Ley de Prohibición de la Violencia* de Nigeria, en caso de aprobarse, define una relación doméstica de forma amplia, con el fin de incluir cónyuges, ex

cónyuges, personas comprometidas, que salen juntas o en una relación consensual, padres de un niño, miembros de la familia, o residentes del mismo hogar. La *Ley indonesia sobre la eliminación de la violencia en el hogar* (Ley No. 23 de 2004) se amplía a los trabajadores domésticos. En Austria, el requisito de que las personas demandantes/supervivientes demuestren su relación con el autor de la violencia para gozar de protección de conformidad con la ley ha tenido como consecuencia a veces la victimización secundaria de la demandante/superviviente. En ocasiones, los autores de la violencia han negado la existencia de una relación para evitar someterse a una orden de protección. En consecuencia, se ha solicitado a demandantes/supervivientes que demuestren que existía una relación, lo que ha llevado a cuestiones relativas a qué constituye una “relación”, incluido si la persona demandante/superviviente debe probar que ha tenido relaciones sexuales con el autor del acto violento para tener derecho a protección.

3.4.3. Definición de violencia sexual

3.4.3.1. Definición de delito amplio de agresión sexual que incorpora la violación, incluida la violación en el matrimonio

Recomendación

La legislación ha de:

- definir la agresión sexual como una violación de la integridad corporal y la autonomía sexual;
- sustituir los delitos existentes de violación y agresión “indecente” con un delito amplio de agresión sexual graduada basada en el daño;
- contemplar circunstancias agravantes incluidas, aunque no exclusivamente, la ley del superviviente, la relación del autor de la violencia y la persona superviviente, el uso o amenaza de violencia, la presencia de autores múltiples de violencia, y consecuencias físicas o mentales graves del ataque sobre la víctima;
- suprimir todo requisito de que la agresión sexual sea cometida por fuerza o violencia, y todo requisito de prueba de penetración, y minimizar toda victimización secundaria de la persona demandante/superviviente en procedimientos mediante la promulgación de una definición de agresión sexual que:
 - exija la existencia de “acuerdo inequívoco y voluntario” y que la persona acusada aporte pruebas de las medidas adoptadas para determinar si la demandante/superviviente había dado su consentimiento; o
 - exija que el acto tenga lugar en “circunstancias coercitivas” e incluya una amplia gama de circunstancias coercitivas; y
- tipifiquen específicamente como delito la agresión sexual dentro de una relación (es decir, la “violación en el matrimonio”):
 - estableciendo que las disposiciones en materia de agresión sexual sean aplicables “independientemente de la naturaleza de la relación” entre quien comete la violencia y quien la denuncia; o
 - afirmando que “ningún matrimonio u otra relación constituirá una defensa frente a un cargo de agresión sexual con arreglo a la legislación”.

Comentario

La violencia sexual se ha tratado a menudo en el problemático marco de la moralidad, la decencia pública y la honra y como delito contra la familia o la sociedad, más que una violación de la integridad corporal de la persona. Se han obtenido resultados positivos a la hora de abordar esta cuestión. Varios países latinoamericanos, como Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador, han revisado sus códigos penales para reflejar la violencia sexual como violación de la demandante/superviviente, en lugar de una amenaza a su "honra" o "moralidad". La reforma del Código Penal turco en 2004 definía las violaciones sexuales como "crímenes contra el individuo" en lugar de "crímenes contra la costumbre moral y la sociedad" y eliminaba todas las referencias a la "moralidad", "castidad" y "honra", como las reformas Kvinnofrid al Código Penal sueco de 1998.

La violación ha constituido la principal "forma" de violencia sexual tratada por el derecho penal y las definiciones de violación se centraban a menudo en la prueba de penetración. Dichas definiciones no tienen en cuenta toda la gama de violaciones sexuales que sufren las mujeres y las repercusiones que tienen en la demandante/superviviente. Por esta razón, algunos países han incluido en su legislación penal una definición amplia de "agresión sexual", que comprende el delito anteriormente tipificado como violación y no depende de la prueba de penetración. Por ejemplo, el Código Penal canadiense contempla los delitos graduados de agresión sexual (sección 271), agresión sexual con arma, amenazas a una tercera parte o causantes de daños corporales (sección 272), y agresión sexual agravada, en las que el autor del acto violento hiere, lesiona, desfigura o pone en peligro la vida de la persona demandante (sección 273). El artículo 102 del Código Penal turco (2004) define la agresión sexual como el delito de violar la integridad corporal de otra persona por medio de la conducta sexual; la violación como el delito de violar la integridad personal de otra persona, incluido el cónyuge en el matrimonio, mediante la inserción de un órgano u otro objeto dentro del cuerpo.

Las definiciones de violación y agresión sexual han evolucionado con el tiempo del requisito del uso de la fuerza o violencia al requisito de ausencia de consentimiento. Por ejemplo, el Código Penal canadiense contiene una norma de consentimiento positivo que establece: por "consentimiento" se entiende, a los efectos de esta sección, el acuerdo voluntario de la persona demandante a participar en la actividad sexual en cuestión. La *Ley de Delitos Sexuales* (2004) del Reino Unido ha reforzado y modernizado la legislación en materia de delitos sexuales, y mejorado las medidas preventivas y la protección de las personas frente a los delincuentes sexuales. Las tres disposiciones esenciales de la ley son: una definición codificada de consentimiento, una prueba de creencia razonable en el consentimiento y un conjunto de presunciones probatorias y conclusivas sobre el consentimiento y la creencia de la persona demandada en el consentimiento. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, en la práctica, las definiciones de agresión sexual basadas en la ausencia de consentimiento han tenido como consecuencia la victimización secundaria de la persona demandante/superviviente al forzar al fiscal a probar fuera de toda duda razonable que la demandante/superviviente no había dado su consentimiento. En un intento de evitar la

victimización secundaria, algunos países han desarrollado definiciones de violación basadas en la existencia de determinadas circunstancias, en lugar de en la demostración de la ausencia de consentimiento. Por ejemplo, la definición de violación con arreglo a la *Ley de Lucha contra la Violación* (2002) de Namibia exige la existencia de determinadas “circunstancias coercitivas” en lugar de la prueba de ausencia de consentimiento. Una definición similar se ha adoptado en la *Ley de Delitos Sexuales* (2003) de Lesotho. En los casos en los que se ha adoptado una definición de “circunstancias coercitivas” es importante velar por que las circunstancias que se mencionen sean amplias y no vuelvan a resaltar el uso de la fuerza o violencia.

Históricamente, la violación y la agresión sexual no se tipificaban como delito cuando se cometían en el contexto de una relación íntima. Aunque el concepto de violación dentro de relaciones íntimas sigue siendo muy problemático en muchos países, en un número cada vez mayor de ellos se están suprimiendo las exenciones de la violación/agresión sexual en una relación íntima en los códigos penales o se están promulgando disposiciones específicas para tipificarla como delito. Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia han tipificado como delito la violación en el matrimonio. La *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) de Namibia lo hace estableciendo lo siguiente: “Ningún matrimonio u otra relación constituirá una defensa frente a un cargo de violación con arreglo a esta Ley”. En 2002, el Tribunal Supremo de Nepal en el asunto de *Foro de Mujeres, Derecho y Desarrollo contra el Gobierno de su Majestad/Nepal* dictaminó que la excepción de la violación en el matrimonio era inconstitucional y contraria al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En 2003, la introducción de la *Ley del Código Penal (Delitos Sexuales y Delitos contra Menores)* de 2002 de Papua Nueva Guinea abolió la impunidad marital en relación con la violación.

3.4.3.2. Definición de acoso sexual

Recomendación

La legislación ha de:

- tipificar como delito el acoso sexual;
- reconocer el acoso sexual como una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos de las mujeres con consecuencias para su salud y su seguridad;
- definir el acoso sexual como comportamiento inoportuno determinado sexualmente tanto en relaciones horizontales como verticales, por ejemplo en el empleo (incluido el sector del empleo no estructurado), la educación, la recepción de bienes y servicios, actividades deportivas y transacciones de propiedad; y
- establecer que el comportamiento inoportuno determinado sexualmente incluye (directamente o por implicación) conducta física y avances; la solicitud o exigencia de favores sexuales; observaciones con connotaciones sexuales; la exhibición de imágenes, carteles o graffiti de contenido sexual explícito y cualquier otra conducta física, verbal o no verbal de carácter sexual.

Comentario

El acoso sexual se ha asociado tradicionalmente en exclusiva con los delitos laborales y se ha definido como un acto que ocurre sólo en el contexto de las relaciones desiguales de poder (como la del jefe contra el empleado). En consecuencia, a menudo el acoso sexual se ha tratado en los códigos laborales de los países y sólo se ha aplicado a quienes sufren dicho comportamiento en el sector del empleo estructurado. Con el tiempo, los países han reconocido estas limitaciones y comenzado a tratar el acoso sexual de forma más completa y en varios ámbitos de derecho, como la lucha contra la discriminación y el derecho penal. La *Ley Antidiscriminación* (1977) del Estado de Nueva Gales del Sur, Australia, establece que el acoso sexual es ilegal cuando ocurre en el empleo; instituciones educativas; la recepción de bienes o servicios; el alquiler o intento de alquiler de alojamiento; la compra o venta de terrenos; y actividades deportivas. En Turquía, una de las principales reformas del Código Penal en 2004 fue la tipificación como delito del acoso sexual. En Kenya, el acoso sexual se regula en tres leyes: la sección 23 de la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) (delito penal para cualquier persona que ejerza autoridad o desempeñe un cargo oficial), sección 6 de la *Ley de Empleo* (2007) (acoso por parte de los empleadores o compañeros de trabajo), y la sección 21 de la *Ley de la Ética del Funcionario* (2003) (acoso dentro del servicio público y prestación de servicios públicos). En el asunto de *Vishaka contra el Estado de Rajastán y Ors AIR 1997 S.C:3011*, el Tribunal Supremo de la India aplicó los artículos 11, 22 y 23 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, así como la recomendación general Núm. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y las secciones pertinentes de la Plataforma de Acción de Beijing (en relación con la promoción de la salud y la seguridad en el trabajo) para crear una definición jurídicamente vinculante de acoso sexual, invocando una definición amplia del "lugar de trabajo".

3.5. Prevención

3.5.1. Incorporación de disposiciones en materia de prevención de la violencia contra la mujer

Recomendación

La legislación debe otorgar prioridad a la prevención de la violencia contra la mujer y debe incluir disposiciones, conforme lo expuesto más adelante en las partes 5.B a 5.D del marco, sobre las siguientes medidas destinadas a prevenir la violencia contra la mujer:

- actividades de concienciación sobre los derechos humanos de la mujer, igualdad entre los géneros y el derecho de las mujeres a no sufrir violencia;
- utilización de planes de estudios para modificar los patrones de conducta sociales y culturales discriminatorios, así como estereotipos de género despectivos; y
- sensibilización de los medios de comunicación en relación con la violencia contra la mujer.

Comentario

Las primeras respuestas legislativas a la violencia contra la mujer tendían a centrarse exclusivamente en la tipificación como delito y, por tanto, no intentaban abordar las raíces de la violencia contra la mujer. No obstante, con el tiempo se ha ido subrayando la importancia de incluir medidas preventivas en la legislación. La *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer* (2008), que acaba de adoptarse en Guatemala, afirma que el Gobierno es responsable de la coordinación entre agencias, la promoción y la supervisión de campañas de sensibilización, generando diálogo y promocionando políticas públicas para prevenir la violencia contra la mujer. El artículo 8 de la *Ley Maria da Penha* brasileña (2006) establece medidas de prevención integradas, incluido el fomento de los medios de comunicación para evitar papeles estereotipados que legitimen o impulsen la violencia doméstica y familiar, campañas educativas públicas, y énfasis, en planes de estudios a todos los niveles, sobre derechos humanos y el problema de violencia doméstica y familiar contra la mujer. El capítulo II de la *Ley venezolana sobre la violencia contra la mujer y la familia* (1998) establece políticas sobre prevención de violencia y asistencia a supervivientes. El Tribunal Supremo de la India, en el asunto de *Vishaka contra el Estado de Rajastán y Ors AIR 1997 S.C.3011*, exigía a los empleadores que garantizaran la creación de condiciones apropiadas con respecto al trabajo, el ocio, la salud y la higiene con el fin de evitar el acoso sexual en el lugar de trabajo. El proyecto de ley italiano sobre *Medidas de prevención y represión de los delitos contra la persona dentro de la familia, la orientación sexual, el género y cualquier otra causa de discriminación*, en caso de aprobarse, destacaría las políticas de prevención.

3.5.2. Concienciación

Recomendación

La legislación debe establecer apoyo y financiación gubernamentales para campañas de concienciación sobre violencia contra la mujer, por ejemplo:

- campañas generales que conciencien a la población sobre la violencia contra la mujer como manifestación de desigualdad y una violación de los derechos humanos de la mujer; y
- campañas específicas de concienciación orientadas a reforzar el conocimiento de leyes promulgadas para abordar la violencia contra la mujer y las soluciones jurídicas que contienen.

Comentario

Las campañas de concienciación son cruciales para exponer y transmitir el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer. Deben transmitir el mensaje de tolerancia cero para la violencia contra la mujer, incluida la promoción de los derechos humanos de las mujeres, poner énfasis en la condena social de las actitudes discriminatorias que perpetúan la violencia contra la mujer y abordar las actitudes que estigmatizan a las demandantes/supervivientes de la violencia. Además, constituyen una herramienta importante para informar a las demandantes/supervivientes de sus derechos y de las leyes existentes y las soluciones jurídicas que contienen. En muchos países, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel esencial en la concienciación en relación con la inaceptabilidad de la violencia contra la mujer, especialmente mediante una formación de coaliciones amplias y la práctica de actividades de difusión pública y contactos con los medios de comunicación. Muchos gobiernos también han realizado campañas de

sensibilización, a menudo en colaboración con organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales.

El artículo 3 de la *Ley Orgánica* española de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) establece la puesta en marcha del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, dirigido tanto a hombres como a mujeres, para concienciar sobre los valores basados en el respeto de los derechos humanos y la igualdad entre el hombre y la mujer. El Plan será controlado por una Comisión que contará con la presencia de los afectados, las instituciones, los profesionales y de personas de reconocido prestigio social relacionado con el tratamiento de estos temas. El artículo 11 de la *Ley de protección de las mujeres frente a la violencia doméstica* (2005) de la India ordena al Gobierno central y al Gobierno de cada uno de los Estados a adoptar medidas para garantizar que las disposiciones de la Ley tengan amplia publicidad a través de los medios de comunicación, incluida la televisión, la radio y los medios escritos, a intervalos regulares.

3.5.3. Planes de estudios

Recomendación

La legislación ha de establecer:

- la educación obligatoria a todos los niveles de escolarización, desde el jardín de infancia hasta el nivel terciario, sobre los derechos de las mujeres y las niñas, la promoción de la igualdad entre los géneros y, en particular, el derecho de las mujeres y las niñas a no sufrir violencia;
- que dicha educación tenga en cuenta las cuestiones de género e incluya información apropiada relativa a las leyes en vigor que promueven los derechos humanos y abordan la violencia contra la mujer; y
- que los planes de estudio pertinentes se desarrollen previa consulta con la sociedad civil.

Comentario

Uno de los puntos de entrada más efectivos en los que pueden cuestionarse las actitudes discriminatorias relativas a la igualdad entre los géneros y la violencia contra la mujer es el sistema educativo. Las iniciativas para prevenir la violencia contra la mujer serán más efectivas cuando los estereotipos despectivos y actitudes discriminatorias hacia las mujeres se eliminen de los planes de estudio y cuando el contenido que promueve los derechos humanos de las mujeres y la igualdad entre los géneros y que condena la violencia contra la mujer se incorpore en todos los niveles de educación. El capítulo I de la *Ley Orgánica* española de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) se centra en la promoción de la igualdad de género y resolución pacífica de conflictos a distintos niveles de educación, también a través de la formación del profesorado. El artículo 6 de la Ley exige que las Administraciones educativas velen para que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas o discriminatorios. Como resultado de esta disposición, se han revisado muchos libros incluidos en los planes de estudios. En México, la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) exige el desarrollo de programas educativos a todos los niveles de escolarización que promuevan la igualdad entre los géneros y una vida libre de violencia para las mujeres. La *Ley chilena de Violencia Intrafamiliar* (1994) afirma en el apartado a) de su artículo 3 que deben incorporarse en los planes y

programas de estudio contenidos dirigidos a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia intrafamiliar.

3.5.4. Sensibilización de los medios

Recomendación

La legislación ha de:

- impulsar la sensibilización de periodistas y otro personal de los medios de comunicación en relación con la violencia contra la mujer.

Comentario

Las representaciones de los medios de comunicación influyen notablemente en las percepciones sociales de lo que se consideran comportamiento y actitudes aceptables. La formación de periodistas y otro personal de los medios de comunicación en cuestiones de derechos humanos de las mujeres y las causas originarias de la violencia contra la mujer puede influir en la forma de comunicar este asunto y, por tanto, repercutir en las actitudes sociales. La *Ley Orgánica* española de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) establece en su artículo 14: “[l]os medios de comunicación fomentarán la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos” y “[l]a difusión de informaciones relativas a la violencia sobre la mujer garantizará, con la correspondiente objetividad informativa, la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos”. En Brasil, el artículo 8 de la *Ley Maria da Penha* (2006) insta a los medios de comunicación a evitar papeles estereotipados que legitimen o refuercen la violencia doméstica y familiar.

3.6. Protección, apoyo y asistencia a las demandantes/supervivientes

3.6.1. Servicios de apoyo amplios e integrados

Recomendación

La legislación ha de:

- obligar al Estado a financiar o a contribuir a crear servicios de apoyo amplios e integrados y a asistir a los supervivientes de violencia;
- afirmar que todos los servicios para las supervivientes de violencia también presten apoyo suficiente a los niños de esas mujeres;
- declarar que la ubicación de dichos servicios permita el acceso equitativo a los servicios, en particular por parte de las poblaciones urbanas y rurales; y
- en la medida de lo posible, establecer al menos el siguiente nivel mínimo de disponibilidad de los servicios de apoyo para las demandantes/supervivientes:
 - una línea telefónica nacional de ayuda a las mujeres en la que las demandantes/supervivientes de violencia puedan obtener asistencia las veinticuatro horas del día de forma gratuita y en la que las puedan dirigir a otros proveedores de servicios;
 - una casa de acogida o refugio por cada 10.000 habitantes donde se facilite alojamiento seguro de emergencia, asesoramiento cualificado y asistencia para la búsqueda de alojamiento a largo plazo;

- un centro de defensa y asesoramiento de la mujer por cada 50.000 mujeres que facilite apoyo proactivo e intervención de crisis para las demandantes/supervivientes, incluido asesoramiento y apoyo jurídicos, así como apoyo a largo plazo para las demandantes/supervivientes, y servicios especializados para determinados grupos de mujeres (por ejemplo, servicios especializados para inmigrantes supervivientes de violencia, supervivientes de la trata de mujeres o mujeres que hayan sufrido acoso sexual en el lugar de trabajo), en su caso;
- un centro de crisis para casos de violación por cada 200.000 mujeres; y
- acceso a la asistencia sanitaria, incluida la asistencia sanitaria reproductiva y la profilaxis frente al VIH.

Comentario

Las personas que sobreviven a la violencia contra la mujer necesitan acceso oportuno a la asistencia sanitaria y servicios de apoyo para responder a lesiones a corto plazo, protegerse de otras violaciones y satisfacer necesidades a más largo plazo. En muchos países, dichos servicios no están exigidos por ley. En consecuencia, a menudo los prestan organizaciones no gubernamentales con medios económicos limitados y con financiación pública no predecible, lo que implica limitaciones de disponibilidad. Por consiguiente, muchas mujeres que han sufrido violencia no reciben servicios de apoyo, o reciben servicios insuficientes. No obstante, aunque el Estado puede desempeñar un papel importante a la hora de crear y financiar servicios, muchas veces no es el órgano más apropiado para gestionar los servicios. En la medida de lo posible, los servicios deben ser gestionados por organizaciones no gubernamentales independientes y con experiencia del ámbito de las mujeres que presten apoyo amplio relacionado con las cuestiones de género y el empoderamiento a las supervivientes de la violencia, basándose en principios feministas.

Hasta la fecha, la mayoría de los servicios se han dirigido a los supervivientes de violencia ejercida en la pareja, mientras que la experiencia ha demostrado que los supervivientes de toda forma de violencia contra la mujer requieren acceso a dichos servicios. Por ejemplo, en Honduras, los refugios gestionados por organizaciones no gubernamentales para supervivientes de violencia doméstica también han sido utilizados por supervivientes de violencia sexual.

Cada vez hay más Estados que proporcionan mandatos legislativos para el establecimiento de servicios. El artículo 17 de la *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer* (2008) de Guatemala exige al Gobierno que garantice a las supervivientes de violencia accesos a centros de servicios integrados, por ejemplo, proporcionando recursos financieros. La *Ley mexicana de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) exige al Estado que apoye la instalación y el mantenimiento de refugios. En Turquía, la Ley de Administración Local obliga a la creación de refugios en municipios con más de 50.000 habitantes. De conformidad con la *Ley de Protección contra la Violencia* (1997) de Austria, todas las provincias deben crear centros de intervención en los que las demandantes/supervivientes de la violencia doméstica reciban asistencia de forma proactiva tras las intervenciones de la policía. Los centros de intervención son gestionados por organizaciones no gubernamentales de mujeres y financiados por el Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer sobre la base de contratos quinquenales.

3.6.2. Centros de crisis para casos de violación

Recomendación

La legislación ha de:

- proporcionar acceso inmediato a servicios amplios e integrados, incluidas pruebas de embarazo, contracepción de emergencia, servicios abortivos, tratamiento para enfermedades de transmisión sexual, tratamiento para lesiones, profilaxis después de la exposición y asesoramiento psicosocial, para demandantes/supervivientes de violencia sexual con cargo al Estado; y
- declarar que el acceso a dichos servicios no esté condicionado al hecho de que la demandante/superviviente denuncie la violación a la policía.

Comentario

Las supervivientes de la violencia sexual necesitan acceso inmediato a servicios amplios e integrados. Algunos ejemplos de servicios que organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han ido desarrollando con el tiempo incluyen centros de crisis para casos de violación en los Estados Unidos de América y Alemania, centros de servicios integrales en Malasia, y centros favorables a las mujeres adjuntos a hospitales en la India. En algunos países, el acceso a los servicios sigue estando condicionado a que la superviviente denuncie la violación pertinente a la policía. Dicho requisito es problemático por cuanto puede desalentar a las mujeres a buscar asistencia médica y psicológica. En Filipinas, la *Ley de asistencia a las víctimas de violación* (1998) exige la creación de un centro de crisis para casos de violación en cada provincia o ciudad. No obstante, al no obligar a la asignación de los fondos pertinentes, los gobiernos locales han encontrado dificultades para crear dichos centros.

3.6.3. Apoyo a la superviviente en su empleo

Recomendación

La legislación ha de:

- proteger los derechos laborales de las supervivientes de violencia contra la mujer, prohibiendo también a los empleadores que las discriminen o penalicen por las consecuencias de sus agresiones.

Comentario

Algunas supervivientes de violencia contra la mujer han perdido su empleo por faltar al trabajo debido a lesiones y otras consecuencias de la violencia, incluida la necesidad de encontrar vivienda o acudir a los tribunales. El artículo 21 de la *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) establece varios derechos laborales y de seguridad social para supervivientes de violencia, incluido el derecho a reducir o reordenar el tiempo de trabajo. De conformidad con el artículo 43 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004), las supervivientes tienen derecho a tomarse una licencia remunerada de hasta diez días además de otras licencias remuneradas. Tras las enmiendas a la *Ley de Violencia Doméstica* de Honduras de 2006, tanto los empleadores del sector público como los del privado tienen que dar permiso a los empleados para que asistan a programas relacionados, como grupos de autoayuda para supervivientes y sesiones de reeducación para autores de actos violentos.

3.6.4. Derechos de las supervivientes a una vivienda

Recomendación

La legislación ha de:

- prohibir la discriminación en materia de vivienda contra supervivientes de violencia, por ejemplo prohibiendo a los propietarios desalojar a una inquilina, o que se nieguen a alquilar a una posible inquilina por ser superviviente de violencia; y
- permitir a una superviviente romper su contrato de arrendamiento sin sanción para poder buscar una nueva vivienda.

Comentario

La violencia contra la mujer afecta directamente a las viviendas de las supervivientes. En muchos casos, las supervivientes de violencia han permanecido en situaciones en las que son vulnerables a agresiones debido a incapacidad para encontrar alojamiento adecuado. Las supervivientes de violencia que se encuentran en régimen de alquiler sufren a menudo desalojos de su vivienda y discriminación en las solicitudes de alojamiento. En los Estados Unidos de América, la *Ley de Violencia contra la Mujer y de enmienda del Departamento de Justicia* (2005) introdujo nuevas disposiciones y programas para proporcionar a los supervivientes de violencia más derechos en materia de vivienda. La ley modificó varios actos legislativos con el fin de garantizar que las supervivientes de violencia doméstica no sean desalojadas ni se les niegue el acceso a viviendas públicas por ser supervivientes. También proporcionó financiación para la educación y la formación del personal de agencias de viviendas públicas, mejorar las admisiones a las viviendas y las políticas de ocupación y mejores prácticas y mejorar la colaboración entre las agencias de viviendas públicas y las organizaciones encargadas de ayudar a las supervivientes de violencia. En Austria, el Ayuntamiento de Viena presta asistencia a las mujeres que han sufrido violencia y perdido sus viviendas a alquilar pisos a precios asequibles. Desde 2001, los inmigrantes también tienen derecho a la adjudicación de dichas viviendas.

3.6.5. Ayuda financiera para la superviviente

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer la prestación eficiente y oportuna de asistencia financiera a las supervivientes para satisfacer sus necesidades.

Comentario

Los supervivientes de la violencia contra las mujeres incurren en costes financieros significativos a corto y largo plazo relacionados con dolor y sufrimiento, reducción del empleo y la productividad, y el gasto en servicios. Es importante que las supervivientes de la violencia tengan acceso a asistencia financiera más allá de la orden de protección (mencionada en la parte 8.C), el derecho de familia (mencionado en la parte 10), y los procedimientos de condena (mencionados en la parte 9.E) debido a la incertidumbre sobre la duración de dichos procedimientos y la asistencia financiera que puedan ofrecer. De conformidad con las secciones 1061JA y 1061 JH de la *Ley de Seguridad Social* australiana, en su forma enmendada en 2006, las supervivientes de la violencia doméstica pueden solicitar una "prestación de crisis" a la agencia federal de bienestar "Centrelink", cuando hayan

abandonado su hogar debido a la violencia y/o cuando permanezcan en él tras la marcha del autor de la violencia y atraviesen dificultades económicas graves. Dependiendo del contexto jurídico, dicha asistencia podría canalizarse a través de un fondo fiduciario para supervivientes de violencia al que contribuyan el Estado y otros actores. La sección 29 de la *Ley de Violencia Doméstica* (2007) de Ghana instituye un Fondo de Apoyo a las Víctimas de la Violencia Doméstica, que recibe contribuciones voluntarias de individuos, organizaciones y el sector privado; dinero aprobado por el Parlamento y dinero de cualquier otra fuente aprobada por el Ministro de Finanzas. El dinero del Fondo se utiliza para una amplia gama de fines, incluido el apoyo material básico de las víctimas de la violencia doméstica; cualquier otro asunto vinculado al salvamento, rehabilitación y reintegración de víctimas de violencia doméstica; la construcción de rescates para supervivientes de violencia doméstica; y formación y capacitación de personas vinculadas al suministro de refugio, rehabilitación y reintegración.

3.7. Derechos de las mujeres inmigrantes

3.7.1. *Situación migratoria independiente y favorable para las supervivientes de la violencia contra la mujer*

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer que no se deporta a las supervivientes de violencia contra la mujer ni se las someta a otras acciones punitivas relacionadas con su situación migratoria cuando denuncien dicha violencia a la policía o a otras autoridades; y
- permitir a las inmigrantes que sean supervivientes de violencia que soliciten con carácter confidencial la situación migratoria legal independientemente del autor de los actos violentos.

Comentario

Las mujeres supervivientes de violencia doméstica o de violencia en el lugar de trabajo cuya situación migratoria en un país esté vinculada a su estado civil, o a su situación familiar o laboral suelen ser reacias a denunciar los actos violentos a la policía. Con el tiempo, los Estados han desarrollado legislación o legislación subsidiaria que establece el derecho de las supervivientes a solicitar la situación migratoria legal independientemente del autor de la violencia. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la *Ley de Violencia contra la Mujer* (1994) y sus enmiendas permiten a las supervivientes de violencia doméstica cuya situación migratoria dependa de la de un ciudadano o residente legal permanente de los Estados Unidos de América pedir de forma autónoma la regularización de su propia situación migratoria en determinadas circunstancias. Además, la Ley permite a las supervivientes de violencia doméstica cumplir determinados requisitos para obtener la suspensión de los procesos de deportación y convertirse en residentes legales permanentes. En Canadá, la *Ley de inmigración y protección de los refugiados* (2002) permite a las supervivientes solicitar la residencia permanente independientemente de que su cónyuge apoye la solicitud, del mismo modo que la *Ley sueca de Extranjería* (2005). En los Países Bajos, las pruebas de violencia sexual o de otro tipo en una relación constituyen un motivo aparte de concesión de la condición de residente para las personas que están en posesión de un permiso de residencia. El *Complemento Provisional* a las

Directrices de Aplicación de la Ley de Extranjería (TBV 2003/48) de los Países Bajos indica que, si una niña corre riesgo de mutilación genital femenina, ella y su familia podrán obtener la condición de residente en los Países Bajos. En el Reino Unido, las *Normas de Concesión en Casos de Violencia Doméstica* permiten a las mujeres cuya situación en materia de residencia dependa de una persona que ejerza la violencia que soliciten permanecer en el Reino Unido por tiempo indefinido.

3.7.2. Restricciones a los mediadores en matrimonios internacionales y respeto de los derechos de las “novias por correo”

Recomendación

La legislación ha de incluir:

- medidas destinadas a minimizar los riesgos que suponen los mediadores en matrimonios internacionales, como: la imposición de restricciones sobre las operaciones de los mediadores en matrimonios internacionales, la restricción de la capacidad de los hombres intimidadores para utilizar dichos mediadores, garantizar que las mujeres a las que se contrate a través de mediadores en matrimonios internacionales superen la mayoría de edad y hayan dado su consentimiento voluntario e informado y proporcionar a todas las mujeres contratadas información sobre su futuro esposo y sus derechos legales; y
- el derecho al divorcio y a la obtención de una situación migratoria independiente para las novias internacionales que sean supervivientes de violencia.

Comentario

La industria de los mediadores en matrimonios internacionales comporta varios peligros para las mujeres. Cuando se “anuncia” a mujeres de países económicamente desfavorecidos como novias para hombres de países ricos, a menudo éstas se encuentran en situaciones de aislamiento e impotencia en las que dependen de un cónyuge que apenas conocen, sin ser conscientes de sus derechos legales. Debido a su ánimo de lucro y al hecho de que sean los hombres quienes paguen sus honorarios, los mediadores en matrimonios internacionales suelen estar incentivados a fomentar la satisfacción del hombre por encima del bienestar de la mujer. Al combinarse, estos factores suponen un grave riesgo de violencia doméstica para las mujeres contratadas a través de mediadores en matrimonios internacionales. Tanto los países emisores como los receptores de novias internacionales han adoptado iniciativas legislativas para abordar este problema. La *Ley por la que se Declara Ilegal la Práctica de Emparejar a Mujeres Filipinas para el Matrimonio con Ciudadanos Extranjeros por Correo y otras Prácticas Similares* (1990), entre otras cosas, declara ilegal que cualquier persona o empresa se establezca o realice negocios con el propósito de emparejar mujeres filipinas para su matrimonio con ciudadanos extranjeros por correo o por presentación personal; anunciar, publicar, imprimir o distribuir o ser causante del anuncio, publicación, impresión o distribución de todo folleto, tarjeta publicitaria o material propagandístico destinado a promocionar los actos prohibidos. En los Estados Unidos de América, la *Ley de Regulación de la Mediación en Matrimonios Internacionales* (2005) exige que se facilite información a las mujeres extranjeras sobre los antecedentes penales y matrimoniales de su futuro esposo, así como información sobre los derechos y los recursos disponibles para las supervivientes de violencia doméstica en los Estados Unidos de América. Además, obliga a los mediadores en matrimonios internacionales a obtener el consentimiento escrito de la mujer antes de distribuir información sobre ella y prohíbe la distribución de información de personas menores de dieciocho años. Asimismo, restringe la capacidad de solicitar visados para varias prometidas en los Estados Unidos de América.

3.8. Investigación

3.8.1. Obligaciones de los agentes de policía

Recomendación

La legislación debe disponer que los agentes de policía:

- respondan con diligencia a todas las solicitudes de asistencia y protección en casos de violencia contra la mujer, incluso cuando la persona denunciante no sea la demandante/superviviente;
- asignen la misma prioridad a las llamadas relativas a casos de violencia contra la mujer que a llamadas relativas a otros actos de violencia y asignen la misma prioridad a las llamadas relativas a la violencia doméstica que a las llamadas relacionadas con cualquier otra forma de violencia contra la mujer; y
- tras recibir una denuncia, elaboren una evaluación coordinada de riesgos del lugar del delito y respondan de forma acorde en un idioma que comprenda la denunciante/superviviente, entre otras cosas:
 - interrogando a las partes y los testigos, incluidos menores, en habitaciones separadas a fin de garantizar que tengan oportunidad de hablar libremente;
 - tomando nota de la denuncia en detalle;
 - asesorando a la demandante/superviviente sobre sus derechos;
 - cumplimentando y presentando un informe oficial sobre la denuncia;
 - Proporcionando u organizando el transporte de la demandante/superviviente al hospital o centro médico más cercanos para su tratamiento, en caso de necesidad o solicitud;
 - proporcionando u organizando el transporte de la demandante/superviviente y sus hijos o dependientes, en caso de necesidad o solicitud; y
 - dispensando protección a la persona denunciante de la violencia.

Comentario

La policía desempeña un papel crucial en toda respuesta coordinada a la violencia contra la mujer. No obstante, las demandantes/supervivientes de violencia contra la mujer suelen ser reacias a llamar a la policía por temor a que no se las tome en serio o se las considere mentirosas y suelen tener poca confianza en el sistema de justicia. Está aumentando el número de leyes que incluyen disposiciones relativas a las obligaciones de los agentes de policía en casos de violencia contra la mujer. El artículo 7 de la *Ley contra la Violencia Doméstica* (2007) de Ghana establece que los agentes de policía deben “responder a toda solicitud de asistencia frente a violencia doméstica y brindarán la protección que las circunstancias del caso o de la persona denunciante requieran, incluso aunque la persona denunciante no sea la víctima de la violencia doméstica” y el artículo 8 prosigue con una exposición detallada de las obligaciones de los agentes. La sección 30 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004) impone una multa contra las autoridades rurales o los responsables de hacer cumplir la ley que no notifiquen un incidente de violencia.

3.8.2. Obligaciones de los fiscales

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer que la responsabilidad de castigar la violencia contra la mujer recaer en las autoridades del ministerio público y no en las personas demandantes/supervivientes de violencia, independientemente del nivel o el tipo de lesión;
- exigir que, en todas las etapas pertinentes del proceso legal, se informe de forma diligente y adecuada a las demandantes/supervivientes, en un idioma de su comprensión, de:
 - sus derechos;
 - los detalles de los procesos judiciales pertinentes;
 - los servicios, mecanismos de apoyo y medidas de protección disponibles;
 - las oportunidades de obtener restitución y compensación a través del sistema judicial;
 - los detalles de los actos relacionados con su caso, incluidos el lugar y la hora de las audiencias; y
 - la liberación de los perpetradores de la detención previa al juicio o de la cárcel; y
- exigir que los fiscales que pongan fin a la investigación de un asunto de violencia contra la mujer expliquen a la demandante/superviviente la causa de dicho sobreseimiento.

Comentario

Dado el odio y la intimidación a que están sometidas las demandantes/supervivientes, es importante que se asignen fiscales, o sus equivalentes, a los asuntos de violencia contra la mujer. Dicha participación del fiscal fue uno de los elementos centrales de la reforma legal original en materia de violencia doméstica emprendida en los Estados Unidos de América. En Austria, el procesamiento *de oficio* se ejerce en asuntos relativos a todas las formas de violencia, independientemente del nivel de lesiones. En algunos países en los que la demandante/superviviente debe denunciar casos de violencia contra la mujer por medio de acusación particular, los abogados han intentado que se enmiende la legislación para obligar a que se incremente la participación de los fiscales.

La falta de información o la mala información en relación con el proceso judicial puede resultar intimidatoria para la demandante/superviviente; impedirle tomar parte íntegra y completamente en el asunto; disuadirla de continuar con la acusación, especialmente en asuntos de violencia doméstica; y poner en riesgo su seguridad. Si la situación de prisión preventiva o encarcelamiento del autor de la violencia cambia y no se informa a la demandante/superviviente, es posible que no pueda garantizarse su seguridad. Si no se informa a la demandante/superviviente de las fechas y los procedimientos del tribunal pertinente, es posible que no comprenda lo que está ocurriendo o no acuda a citas importantes. La sección 9 de la *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) de Namibia impone a los fiscales el deber de garantizar que la demandante/superviviente reciba toda la información relativa al caso. Las reformas del *Código de Procedimiento Penal* de Austria introdujeron en 2006 el derecho de la demandante/superviviente a ser informada en caso de que se ponga en libertad al autor de los actos violentos. La *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2003) proporciona a las demandantes/supervivientes el derecho a recibir información constante sobre sus procedimientos judiciales, incluido cualquier cambio en el proceso y la posible liberación del autor del delito. La sección 29 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004) exige que los fiscales y el personal del tribunal informe a la demandante/superviviente de sus derechos y posibilidades de recurso.

Los casos de violencia contra la mujer suelen desestimarse sin ninguna explicación a la demandante/superviviente. Para abordar este problema, varios países han introducido disposiciones en la legislación, como la Instrucción 8/2005 del Fiscal General del Estado de España, que exige a los fiscales que expliquen a las demandantes/supervivientes los motivos del sobreseimiento de la causa.

3.8.3. Políticas favorables a la detención y el enjuiciamiento

Recomendación

La legislación ha de:

- disponer la aplicación de políticas favorables a la detención y al enjuiciamiento en casos de violencia contra la mujer en los que haya razones fundadas para creer que se ha producido un delito.

Comentario

Pese a la educación y la formación de los agentes de policía y los fiscales, muchos miembros de dichas profesiones continúan creyendo que la violencia contra la mujer, y especialmente la violencia doméstica, no constituye un delito. Los agentes de policía suelen amonestar o reprender a los autores de la violencia contra la mujer en lugar de emprender acciones más contundentes, como la detención. En muchos casos, los fiscales no incoan procedimientos en casos de violencia contra la mujer debido a la percepción de que, en esos casos, no puede confiarse en la demandante/superviviente o debido a las dificultades para reunir pruebas. Se han adoptado varias políticas para abordar estas cuestiones, como la detención y el enjuiciamiento obligatorios, las políticas favorables a la detención y el enjuiciamiento, y las políticas de enjuiciamiento de ausentes-supervivientes.

Las políticas de detención obligatoria exigen que los agentes de policía detengan al autor del acto violento si su evaluación de la situación los lleva a tener razones fundadas para creer que se ha producido un delito. Si se aplica dicha política, la policía no podrá imponer una sanción alternativa y la causa debe juzgarse sin excepción. Dichas políticas existen en diversos países, entre ellos varios de las islas del Pacífico. De conformidad con la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) de Kenya, la policía debe presentar todos los cargos y sólo el Fiscal General del Estado puede anular la causa. En caso de aprobarse, el *Proyecto de Ley de Prohibición de la Violencia* de Nigeria establecería lo siguiente: "Ningún fiscal a) renunciará a instituir una acusación; o b) retirará un cargo, con respecto a una infracción del apartado 1) de la sección 18, a menos que haya recibido autorización para ello, tanto en general como en un caso particular, del Director de la Fiscalía". Aunque algunos han acogido con beneplácito el vigor de dichas políticas, otros han expresado su preocupación por la supresión de la representación de la demandante/superviviente, especialmente en casos de violencia doméstica.

Un enfoque alternativo son las políticas favorables a la detención y al enjuiciamiento, que son más flexibles que el enfoque obligatorio y conservan un nivel de representación de la demandante/superviviente al tiempo que garantizan que la policía y los fiscales traten el asunto con seriedad. En España existe una política favorable a la detención y el arresto en casos en los que la policía considera que existe riesgo grave para la demandante/superviviente o cuando la policía es testigo de la comisión del delito. En Honduras, las enmiendas a la *Ley*

contra la Violencia Doméstica, introducidas en 2006, incorporaron una variación de esta política: si una denunciante/superviviente desea desestimar la causa, el juez no podrá clausurarla sin una investigación de los motivos que la han impulsado a ello.

Las políticas obligatorias y favorables a la detención presentan el problema potencial de que las víctimas pueden ser detenidas en el lugar de la agresión si el agente de policía es incapaz de identificar al agresor primario (puede ocurrir que la víctima se haya defendido frente a su agresor y le haya causado lesiones). En respuesta a este problema, en los Estados Unidos de América se han desarrollado estrategias destinadas a determinar el agresor primario y se han creado módulos de formación de policía al respecto.

3.9. Procedimientos judiciales y pruebas

3.9.1. Prohibición de la mediación

Recomendación

La legislación ha de:

- prohibir explícitamente la mediación en todos los casos de violencia contra la mujer, tanto antes como durante los procedimientos judiciales.

Comentario

En las leyes de varios países en materia de violencia contra la mujer, la mediación se fomenta u ofrece como alternativa a la vía penal y los procesos de derecho de familia. No obstante, cuando la mediación se utiliza en casos de violencia contra la mujer, surgen varios problemas. Retira asuntos del control judicial, presupone que ambas partes tienen el mismo poder de negociación, refleja una presunción de que ambas partes son igualmente culpables de la violencia, y reduce la responsabilidad de quien ha cometido el delito. Un número creciente de países están prohibiendo la mediación en casos de violencia contra la mujer. Por ejemplo, en España, la *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) prohíbe la mediación de cualquier tipo en casos de violencia contra la mujer.

3.9.2. Fomento de los procedimientos oportunos y acelerados

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer procedimientos judiciales oportunos y acelerados e impulsar la tramitación de urgencia de asuntos de violencia contra la mujer, en su caso.

Comentario

Las demoras en la celebración de juicios pueden incrementar el riesgo de que la demandante sufra represalias, especialmente si el autor del acto violento no se encuentra bajo custodia policial. Además, las demoras suelen disuadir a las demandantes de continuar con la acusación. En la India, las comisiones de denuncias de acoso sexual creadas por el Tribunal Supremo en el asunto *Vishaka contra el Estado de Rajastán y Ors AIR 1997 S.C.3011* para

abordar las denuncias de acoso sexual tienen que crear un proceso limitado en el tiempo. En algunos países, como España, Sudáfrica, el Reino Unido y varios Estados de los Estados Unidos de América, se han introducido procedimientos para acelerar (es decir, tramitar de urgencia) asuntos relativos a la violencia contra la mujer en los tribunales. La *Ley Orgánica complementaria de la Ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado* (2002) introdujo los juicios rápidos para determinados delitos y permite que los asuntos de violencia doméstica se juzguen en el plazo de quince días a partir de la comisión del delito. Sin embargo, es importante velar por que las demandantes/supervivientes conserven el control del procedimiento y no se sientan forzadas a emprender acciones, como un divorcio o una separación, si no están preparadas. La experiencia de España sugiere que los procedimientos instruidos en tribunales especializados a veces progresan demasiado rápido para las demandantes/supervivientes y, en consecuencia, algunas se retiran de la causa. También es importante garantizar que todos los profesionales pertinentes estén disponibles en los tribunales especializados.

3.9.3. Asistencia judicial gratuita, interpretación y apoyo judicial, incluidos asesor jurídico e intermediarios independientes

Recomendación

La legislación debe velar por que las demandantes/supervivientes tengan el derecho a:

- asistencia judicial gratuita en todos los procedimientos judiciales, especialmente los penales, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y evitar su victimización secundaria.
- apoyo judicial gratuito, incluido el derecho a estar acompañadas y representadas en el juicio por un servicio o intermediario especializado para las demandantes/supervivientes, con carácter gratuito y sin perjuicio para su causa, y acceso a centros de servicio en los juzgados para recibir orientación y asistencia a la hora de desenvolverse en el sistema judicial; y
- libre acceso a un intérprete cualificado e imparcial y a la traducción de los documentos jurídicos en caso de lo solicite o sea necesario.

Comentario

La asistencia judicial, incluido el asesoramiento jurídico independiente, constituyen componentes esenciales del acceso de las demandantes/supervivientes al sistema judicial y a las soluciones jurídicas a que tienen derecho, así como de su comprensión de los mismos. La representación legal ha demostrado incrementar la posibilidad de obtener resultados positivos para la demandante/superviviente en el proceso judicial. Por ejemplo, la supervisión de la *Ley búlgara de Protección contra la Violencia Doméstica* (2005) ha demostrado que, aunque las supervivientes no necesitan un abogado para solicitar una orden de protección, es más probable que la obtengan si cuentan con representación legal. Las barreras lingüísticas constituyen un obstáculo principal para las supervivientes de violencia que son inmigrantes —como las trabajadoras inmigrantes y las supervivientes de violencia doméstica— cuando buscan seguridad para ellas y sus hijos y el que sus agresores rindan cuentas de sus actos.

Han aparecido muchas buenas prácticas en la legislación para el establecimiento de asistencia judicial gratuita y el derecho de la demandante/superviviente a asesoramiento jurídico y apoyo independiente. Por ejemplo, los centros de crisis para casos de violación creados con arreglo a la *Ley de asistencia a las víctimas de violación* (1998) de Filipinas proporcionan asistencia judicial gratuita. El artículo 21 de la *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer* (2008) de Guatemala obliga al Gobierno a proporcionar asistencia judicial gratuita a las supervivientes. En Armenia, un proyecto de ley contempla financiación pública para los centros de asesoramiento y refugio que prestan asistencia psicológica, médica, jurídica y social a las supervivientes de violencia doméstica. En diversas jurisdicciones de los Estados Unidos de América, los centros de servicio para víctimas de abusos domésticos están situados en juzgados para proporcionar acceso eficiente y sencillo al asesoramiento jurídico y otros servicios, en varios idiomas, para las demandantes/supervivientes de violencia doméstica. En España, toda demandante/superviviente de violencia tiene el derecho a asistencia jurídica especializada e inmediata, incluida asistencia judicial gratuita para litigar en todos los procesos administrativos y procedimientos judiciales, directa o indirectamente asociados con la violencia sufrida.

En Kenya, la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) contempla la posibilidad de emprender acciones judiciales en los casos en los que la demandante/superviviente no pueda personarse en el juzgado. El *Código de Procedimientos Penales* (1999) de Honduras contempla la posibilidad de que la demandante/superviviente sea representada por una organización debidamente establecida, como una organización de derechos humanos. Por ejemplo, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras ha actuado en nombre de demandantes/supervivientes, en coordinación con la fiscalía en asuntos de violencia sexual.

En el Reino Unido y los Estados Unidos de América, la acusación tiene la responsabilidad de obtener y abonar los gastos de un intérprete para la demandante/superviviente de violencia doméstica, una vez que se reconozca la necesidad de sus servicios.

3.9.4. Derechos de la demandante/superviviente durante el procedimiento judicial

Recomendación

La legislación ha de:

- garantizar, a través de todo el proceso judicial, el derecho de la demandante/superviviente a:
 - decidir si comparecer o no ante el tribunal o presentar pruebas por medios alternativos, entre otros, declaración jurada/affidávit, solicitud de presentación de información en su nombre por parte del fiscal, o presentación de testimonio grabado;
 - en su comparecencia ante el tribunal, presentar pruebas de manera que la demandante/superviviente no tenga que confrontar al demandado: por ejemplo, mediante el uso de procedimientos a puerta cerrada, bancos de protección de testigos, circuito cerrado de televisión y vínculos de vídeo;
 - protección dentro de la estructura judicial: por ejemplo, salas de espera separadas para demandantes y demandados, entradas y salidas separadas, escoltas policiales y horas escalonadas de llegada y salida;
 - testificar sólo las veces que sean necesarias;
 - solicitar la clausura de la sala durante el proceso, siempre que sea posible desde el punto de vista constitucional; y
 - una orden de reserva en relación con los sujetos implicados en el asunto, con soluciones aplicables en caso de incumplimiento; y
- remisión a legislación de protección de testigos, siempre que exista.

Comentario

A menudo, los procedimientos judiciales vuelven a convertir en víctimas a las demandantes/supervivientes. Por tanto, es importante garantizar que los procedimientos judiciales se instruyan de tal forma que se proteja la seguridad de la demandante/superviviente y se le proporcionen opciones para su participación en el proceso. La *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) de Namibia establece que la demandante tiene el derecho de personarse en el juzgado o de solicitar que el fiscal presente la información pertinente en su nombre si el acusado ha solicitado la libertad condicional. La sección 5 de la *Ley de asistencia a las víctimas de violación* (1998) de Filipinas contempla la investigación, acusación o enjuiciamiento a puerta cerrada y la no difusión pública del nombre y circunstancias personales de la parte perjudicada ni del acusado, ni ninguna otra información tendente a establecer sus identidades. La *Ley contra la Violencia Doméstica* (2007) de Ghana señala en el apartado 2 de su sección 13 que la presencia del demandado probablemente tenga efectos negativos importantes en la víctima o testigo y que el tribunal puede adoptar las medidas que considere necesarias para separar al demandado de la víctima o del testigo, sin sacrificar la integridad del procedimiento. El Tribunal Supremo de la India, en la causa de *Vishaka contra el Estado de Rajastán y Ors AIR 1997 S.C.3011*, exigía que, cuando se trataban denuncias de acoso sexual, los lugares de trabajo y demás instituciones debían velar por que ni las personas demandantes ni los testigos fuesen objeto de victimización o discriminación y que toda demandante tenía el derecho a solicitar el traslado del autor del acto violento o su propio traslado del lugar de trabajo.

La denegación del acceso público al juzgado o la denegación de permiso para hacer público el procedimiento judicial puede proteger a la demandante/superviviente de intimidación, situaciones embarazosas y posibles encuentros perjudiciales durante su personación en el proceso y la prestación de testimonio. La *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) de Namibia impone restricciones estrictas a la publicación de la identidad de la demandante con vistas a garantizar que se proteja su privacidad. El *Proyecto de Ley sobre Delitos Sexuales* que se está estudiando en Mauricio limitaría la difusión de información relativa a la demandante/superviviente y tipificaría como delito la “publicación, difusión, reproducción, emisión o divulgación, por cualquier medio, de datos que conduzcan, o puedan conducir, a miembros del público a identificar a la persona contra la cual se presume que se ha cometido el delito”. De conformidad con la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) de Kenya, la orden de reserva sobre publicaciones y proceso se amplía a la identidad de la familia. El Tribunal Supremo de la India, en el asunto de *Vishaka contra el Estado de Rajastán y Ors AIR 1997 S.C.3011*, contemplaba la confidencialidad en los asuntos vistos por los comités creados para estudiar las denuncias de acoso sexual en los lugares de trabajo y otras instituciones. Con respecto al delito de violación, recientemente se ha modificado la *Ley de Pruebas* india con objeto de prohibir la difusión de la identidad de la parte demandante en cualquier publicación (p. 228).

Es importante remitir a la legislación en vigor en materia de protección de testigos, como en el caso de la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) de Kenya, para velar por que las demandantes en asuntos de violencia contra la mujer sean plenamente conscientes de su existencia y contenidos.

3.9.5. Cuestiones relacionadas con la recopilación y la presentación de pruebas

Recomendación

La legislación ha de:

- exigir la recopilación y presentación apropiadas al tribunal de pruebas médicas y forenses, en la medida de lo posible;
- exigir la oportuna comprobación de las pruebas médicas y forenses recopiladas;
- permitir que las demandantes sean tratadas o examinadas por un médico forense sin necesitar el consentimiento de cualquier otra persona o parte, como un familiar masculino;
- garantizar que las múltiples recopilaciones de pruebas médicas y forenses para limitar la victimización secundaria de la demandante;
- señalar que no se necesitan pruebas médicas ni forenses para condenar a un autor de actos violentos; y
- brindar la posibilidad de acusación en ausencia de la demandante/superviviente en casos de violencia contra la mujer cuando ésta no pueda o no quiera aportar pruebas.

Comentario

La recopilación diligente de pruebas médicas y forenses constituye un deber importante de las autoridades públicas. Varios países están aplicando mayor diligencia en la recopilación de pruebas en los asuntos de violencia contra la mujer, y se anima cada vez más a las demandantes a que accedan a servicios en los que puedan preservar de forma segura y confidencial las pruebas médicas y forenses. En los Estados Unidos de América, de conformidad con la *Ley de Violencia contra la Mujer y de enmienda del Departamento de Justicia* (2005), los Estados deben velar por que las supervivientes tengan acceso a examen forense de forma gratuita si deciden no denunciar el delito a la policía ni cooperar con el sistema judicial penal ni las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. En Kenya, las orientaciones elaboradas con arreglo a la *Ley de Delitos Sexuales* (2006) establece la protección de la dignidad de la superviviente en la reunión de pruebas y exige que: se reúnan pruebas de la forma menos intrusiva posible; haya un número limitado de sesiones; y el formulario médico sea detallado y fácilmente comprensible por todas las partes, incluido el tribunal.

No obstante, es posible que las pruebas forenses y médicas no estén disponibles en los procedimientos judiciales por diversas razones, incluida la falta de conocimiento de la demandante en relación con la importancia de dicha prueba; el temor al examen médico; acciones adoptadas que puedan comprometer las pruebas aún de forma no intencionada, como el lavado posterior a la agresión sexual o el transcurso del tiempo hasta la obtención de servicios; la falta de centros disponibles, o de personal capacitado para la recopilación de pruebas en asuntos de violencia contra la mujer de forma respetuosa para la demandante/superviviente; y la naturaleza de la violencia. Por tanto, es importante que la legislación también permita el enjuiciamiento y la condena de un delincuente en base únicamente al testimonio de la demandante/superviviente, como se detalla en la parte 7.G del marco en relación con órdenes de protección, y la parte 8.J(i) sobre la eliminación de la norma de corroboración o de la advertencia cautelar.

Habrán casos en los que la demandante/superviviente no desee prestar testimonio ni declaración escrita, debido al temor ocasionado por las amenazas del autor de los actos violentos, vergüenza u otras razones. Dada la importancia del testimonio de la demandante/superviviente para las pruebas de la acusación en asuntos de violencia contra la mujer, algunos países han decidido adoptar una política de testimonio obligatorio de la demandante/superviviente. Sin embargo, esta práctica puede disuadir a la demandante/superviviente de ponerse en contacto con la policía. Una alternativa al testimonio obligatorio de la demandante/superviviente es la posibilidad de enjuiciamiento en ausencia de la demandante/superviviente. Este método indica que el sistema judicial se toma en serio el delito y que también puede fomentar la seguridad de la demandante/superviviente. Para reforzar la intervención de la demandante/superviviente resulta crítico garantizar que permanezca informada en todas las etapas del procedimiento en los enjuiciamientos en su ausencia.

3.9.6. Inexistencia de inferencia adversa de la demora de la denuncia

Recomendación

La legislación ha de:

- prohibir a los tribunales que extraigan inferencia adversa alguna de una demora de cualquier magnitud entre la presunta comisión de la violencia y su denuncia;
- exigir que el funcionario judicial que presida la causa en cualquier asunto de violencia contra la mujer informe al jurado, los asesores o a sí mismo de que una demora de la denuncia no debe utilizarse contra la demandante.

Comentario

Las demandantes/supervivientes de violencia suelen demorarse a la hora de denunciar la infracción a las autoridades públicas. Dichos retrasos pueden deberse a diversas razones, entre otras, el temor de la demandante/superviviente a sufrir estigmatización, humillación, falta de credibilidad y represalias; dependencia financiera o emocional del autor del acto violento; y falta de confianza en las instituciones responsables, o falta de acceso a ellas, debido a la ausencia de acceso geográfico a los juzgados o de personal penal especializado. Pese a estas preocupaciones legítimas, las demoras de las denuncias de violencia contra la mujer suelen interpretarse como una demostración de falta de credibilidad de la demandante/superviviente.

Muchos países están legislando en la actualidad con el fin de garantizar que no se extraigan inferencias adversas de ninguna demora entre un acto de violencia contra la mujer y la denuncia de la infracción a las autoridades. La sección 7 de la *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) establece que: “En procedimientos penales en los que se acuse a una persona de un delito de carácter sexual o indecente, el tribunal no extraerá ninguna inferencia exclusivamente de la magnitud de la demora entre la comisión del acto sexual o indecente y la presentación de la denuncia”. La sección 59 de la *Ley de Modificación de la Legislación Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Relacionados)* (2007) contiene un tenor similar. La sección 16 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004) señala que el tribunal no negará la emisión de una orden de protección debido al transcurso de tiempo entre el acto de violencia y la presentación de la solicitud.

3.9.7. *Eliminación de elementos discriminatorios de procedimientos judiciales relativos a la violencia sexual*

3.9.7.1. **Eliminación de la norma de corroboración o advertencia cautelar**

Recomendación

La legislación debe abolir la norma de corroboración o advertencia cautelar con respecto a las demandantes en asuntos de violencia sexual:

- señalando que “será ilegal exigir la corroboración de las pruebas de la demandante”;
- creando una suposición de la credibilidad de la demandante en asuntos de violencia sexual;
- afirmando que “la credibilidad de una demandante en un asunto de violencia sexual sea la misma que la credibilidad de una parte demandante en cualquier otro procedimiento penal”-

Comentario

La advertencia cautelar es una práctica por la cual un tribunal advierte a sí mismo o al jurado que es peligroso condenar a partir de las pruebas no corroboradas de la demandante/superviviente (también conocida como la “norma de corroboración”). Esta práctica se basa en la creencia de que las mujeres mienten sobre la violación y que sus pruebas deben corroborarse de forma independiente. Continúa aplicándose en varios países, especialmente en el derecho consuetudinario y la "sharia". No obstante, muchos países han suprimido la advertencia/norma de sus ordenamientos jurídicos. La *Ley de Modificación de Pruebas* (1986-1987) de las Islas Cook, basada en la legislación neozelandesa, dispone que, cuando una ley o práctica requería anteriormente que la prueba de una superviviente de violación o agresión sexual estuviese respaldada por corroboración para obtener una condena, dicho requisito dejará de ser necesario. Del mismo modo, la sección 5 de la *Ley de Lucha contra la Violación* (2000) de Namibia establece que: “Ningún tribunal tratará la prueba de un demandante en un procedimiento penal en el que se imponga a un acusado un delito de carácter sexual o indecente con especial cautela porque se haya imputado a la persona dicho cargo”. Al condenar al autor de una violación de una menor en Honduras, un tribunal de Honduras citó la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España para argumentar su propia decisión de dar valor probativo al testimonio de la demandante/superviviente cuando era la única prueba disponible para el juez.

3.9.7.2. **No introducción de la prueba del historial sexual de la demandante/superviviente**

Recomendación

La legislación:

- debe impedir la introducción del historial sexual de la demandante tanto en procedimientos civiles como penales.

Comentario

En muchos países, el historial sexual previo de la demandante sigue utilizándose para desviar la atención del acusado a la demandante. Cuando se admite como prueba la experiencia sexual anterior de la demandante/superviviente, puede utilizarse para afectar su credibilidad hasta tal medida que no se la crea y la acusación no prospere. Las pruebas

relacionadas con el historial sexual anterior de la demandante/superviviente se han utilizado para rebajar la condena del autor del delito en el momento de su imposición. Es corriente que las demandantes/supervivientes de violencia sexual vuelvan a sufrir victimización durante los interrogatorios de los abogados defensores en relación con los detalles de su conducta sexual.

Las leyes que impiden la introducción de la prueba del comportamiento sexual de la superviviente que no esté relacionado con los hechos objeto del procedimiento pueden proteger la intimidad de las mujeres y evitar la introducción de pruebas que puedan predisponer al juez o al jurado en contra de la superviviente. La Norma Federal sobre Pruebas 412 de los Estados Unidos, en su forma modificada por la *Ley de Violencia contra la Mujer* (1994), prohíbe la introducción de pruebas no pertinentes en relación con el historial sexual de la demandante tanto en procedimientos civiles como penales. En el apartado 2 de la sección 293 de la *Ley de Procedimiento Penal* (1986) de Nueva Gales del Sur, Australia, se establece: “No se admitirán a trámite las pruebas relativas a la reputación sexual de la demandante”. La *Ley de Pruebas (Modificación)* (2003) de la India eliminó la sección de la anterior Ley de Pruebas en la que se permitía la impugnación de la credibilidad de una demandante/superviviente de una violación consumada o en grado de tentativa. Es importante garantizar que dicha legislación no quede debilitada por lagunas legislativas o interpretaciones judiciales desfavorables.

3.9.8. Sin delitos de “acusación falsa”

Recomendación

La legislación ha de:

- no incluir una disposición que penalice falsas acusaciones/alegaciones.

Comentario

La legislación en materia de violencia contra la mujer contiene a veces una disposición de que acusar a alguien falsamente constituye un delito penal con arreglo a derecho. Es posible que disposiciones de este tipo disuadan a las demandantes/supervivientes de entablar un proceso por temor a no ser creídas y existe un riesgo elevado de que dichas disposiciones se apliquen de forma incorrecta y de que el demandado/autor del delito la utilice con fines de represalia. El intento intencionado de engañar al tribunal se trata comúnmente en otros ámbitos de derecho y no ha de incluirse en la legislación en materia de violencia contra la mujer. Por consiguiente, varios instrumentos legislativos recientes sobre violencia contra la mujer, como la *Ley de Modificación de la Legislación Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Relacionados)* (2007) sudafricana, no incluyen dicha disposición.

3.10. Órdenes de protección

3.10.1. Órdenes de protección para todas las formas de violencia contra la mujer

Recomendación

La legislación ha de:

- crear órdenes de protección disponibles a los supervivientes de todas las formas de violencia contra la mujer.

Comentario

Las órdenes de protección son algunos de los recursos jurídicos más efectivos a disposición de las demandantes/supervivientes de la violencia contra la mujer. Se introdujeron por primera vez en los Estados Unidos de América a mediados de la década de 1979 y representaron una solución inmediata a las demandantes/supervivientes de violencia doméstica al autorizar a los tribunales a obligar a alguien que ha cometido un acto violento a abandonar la casa. Actualmente, todos los Estados establecen órdenes de protección. Dichas órdenes varían considerablemente en su especificidad en relación con la duración de la orden, su cumplimiento, quién puede solicitarla y emitirla y si pueden asignarse ayudas financieras u otro tipo de asistencia.

La experiencia ha demostrado que las demandantes/supervivientes de formas de violencia distintas de la violencia doméstica también demandan órdenes de protección y varios avances legislativos recientes han ampliado la aplicación de dichas órdenes de forma acorde. El capítulo 6 de la *Ley mexicana de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (2007) pone órdenes de protección a disposición de las supervivientes de cualquier forma de violencia definidas en la Ley, incluida violencia en la familia, violencia en el lugar de trabajo o centros educativos, violencia en la comunidad, violencia institucional y femicida. La *Ley de Matrimonios Forzados (Protección Civil)* de 2007 del Reino Unido permite a los tribunales emitir una orden con el fin de proteger a) a una persona de ser obligada a contraer matrimonio o de todo intento de ello; o b) a una persona que haya sido obligada a contraer matrimonio.

3.10.2. Relación entre órdenes de protección y otros procedimientos judiciales

Recomendación

La legislación ha de:

- poner órdenes de protección a disposición de las demandantes/supervivientes sin ningún requisito consistente en que ésta instituya otros procedimientos judiciales, como procedimientos penales o de divorcio, contra el acusado/autor del delito.
- declarar que las órdenes de protección han de emitirse además de, y no en lugar de, otros procedimientos judiciales;
- permitir que se introduzca la emisión de una orden de protección como hecho fundamental en procedimientos judiciales posteriores.

Comentario

La emisión de órdenes de protección en algunos países depende de que la demandante/superviviente prosiga las acciones judiciales, por ejemplo, entablando acciones penales o presentando una demanda de divorcio. Este requerimiento puede disuadir a las supervivientes de solicitar órdenes de protección y podría tener como consecuencia que las demandantes/supervivientes sufran una sanción si no lo cumplen. De conformidad con la *Ley de Violencia Doméstica* (2007) de Ghana, los particulares pueden solicitar órdenes de protección independientemente de cualquier otro procedimiento, y la institución de procedimientos penales o civiles no afecta a los derechos de la persona interesada a solicitar una orden de protección de conformidad con la Ley. En Fiji, las solicitudes de órdenes de protección en virtud de la sección 202 de la *Ley de Derecho de Familia* (2003) pueden presentarse de forma independiente de otros procedimientos judiciales. Con arreglo a la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004), la demandante puede solicitar una orden de protección independientemente de una acción penal u otra acción civil.

3.10.3. Contenido y emisión de órdenes de protección

Recomendación

La legislación ha de establecer:

- que las órdenes de protección contengan las medidas siguientes:
 - ordenar al demandado/autor del acto violento a permanecer a una distancia concreta de la demandante/superviviente y sus hijos (y otras personas en su caso) y los lugares que frecuenten;
 - ordenar al acusado que proporcione asistencia financiera a la demandante/superviviente, incluido el pago de facturas médicas, honorarios de asesores o gastos de refugios, compensaciones monetarias y, además, *en casos de violencia doméstica*, préstamos hipotecarios, alquileres, seguros, pensiones alimenticias y apoyo a los hijos;
 - prohibir al demandado/autor del acto violento ponerse en contacto con la demandante/superviviente o ponerse de acuerdo con una tercera parte a tal fin;
 - disuadir al demandado/autor del acto violento de causar más violencia a la demandante/superviviente, sus dependientes, otros familiares y personas pertinentes;
 - prohibir que el demandado/autor del acto violento adquiera, utilice o posea un arma de fuego o cualquier otra arma que especifique el tribunal;
 - exigir que los movimientos del demandado/autor del delito sean objeto de seguimiento electrónico;
 - dar instrucciones al demandado/autor del acto violento *en casos de violencia doméstica* para que abandone el hogar familiar, sin emitir en ningún caso dictamen sobre la propiedad de dicho inmueble o entregue un medio de transporte (como un automóvil) u otros efectos personales esenciales a la demandante/superviviente;
- la emisión de órdenes de protección tanto en procedimientos penales como civiles; y
- que las autoridades no hagan salir a la demandante/superviviente del hogar en contra de su voluntad.

Comentario

Con el tiempo, la gama de medidas incluidas en las órdenes de protección se ha ampliado. La *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2003) dispone una serie de soluciones jurídicas, como prohibir al autor del delito acercarse a la demandante/superviviente directamente o a través de terceras personas; ordenar al acusado que mantenga una distancia concreta en relación con la demandante/superviviente, sus hijos, su familia, su residencia, su lugar de trabajo o cualquier otro lugar que pueda visitar o frecuentar, incluida la obligación de abandonar la residencia común; custodia infantil temporal; determinación de las vacaciones; y pago de la ayuda de manutención de los hijos y los gastos básicos de supervivencia, incluidos alquiler y seguro.

En algunos países, como Albania, los Países Bajos y los Estados Unidos, los tribunales pueden ordenar al autor del acto violento abonar la ayuda de manutención de los hijos, así como realizar pagos para el alquiler, el préstamo hipotecario y el seguro de la superviviente; como condición para la concesión de una orden de protección. El artículo 20 de la *Ley de protección de las mujeres frente a la violencia doméstica* (2005) establece que: “el Magistrado puede ordenar al demandado que abone ayuda monetaria para satisfacer los gastos en que haya incurrido y las pérdidas que haya sufrido la persona agraviada y cualquier hijo de la persona agraviada como resultado de la violencia doméstica”.

El apartado 1 del artículo 10 de la *Ley albanesa de Medidas contra la Violencia en Relaciones Familiares* (2006) autoriza a los tribunales a ordenar al autor del acto violento que abandone el hogar común o pague el alquiler o residencia temporal de la demandante/superviviente. De conformidad con las secciones 33 y 41 de la *Ley de Derecho de Familia* (1996) del Reino Unido, las demandantes/supervivientes pueden solicitar una orden de ocupación, además de una orden de protección, lo que les daría derecho a permanecer en el hogar y “excluir” a quien ha cometido el delito del domicilio o restringirlo a una parte determinada de la vivienda. La sección 20 de la *Ley de Violencia Doméstica* (2007) de Ghana y la sección 19 de la *Ley de protección de las mujeres frente a la violencia doméstica* (2005) contemplan órdenes similares.

3.10.4. Órdenes de emergencia

Recomendación

Cuando haya alegaciones de riesgo inminente de violencia, la legislación ha de:

- dar a los oficiales pertinentes la autoridad para ordenar la expulsión de un demandado del hogar y su permanencia a una distancia determinada de la superviviente; y
- establecer que el procedimiento ocurra con carácter *ex parte* sin una audiencia y debe otorgar prioridad a la seguridad de la superviviente por encima de los derechos de propiedad y otras consideraciones.

Comentario

La legislación en un número creciente de países contempla la emisión de órdenes de protección de emergencia en situaciones en las que exista riesgo inminente de actos violentos. Los requisitos procedimentales para la emisión de órdenes de protección de emergencia varían dependiendo del país. En Austria, y en otros países europeos, incluida Alemania, la República Checa, los Países Bajos y Eslovenia, es posible que la policía emita de oficio una orden destinada a expulsar a una persona que ponga en peligro la vida, salud o libertad de otra persona de una vivienda común durante diez días. En Bulgaria, de conformidad con la *Ley de Protección contra la Violencia Doméstica* (2005), las demandantes/supervivientes pueden solicitar una orden de protección de emergencia a través del juzgado o de la comisaría de policía más próxima. En virtud de la sección 14 de la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004), los Punong Barangay o Kagawad (funcionarios rurales electos) pueden emitir de *ex parte* órdenes de protección de quince días de duración. En los casos en los que la legislación permite a las autoridades tradicionales ejercer poderes cuasijudiciales, es importante que el procedimiento sea transparente y otorgue prioridad a los derechos de la demandante/superviviente por encima de otras consideraciones, como la reconciliación de familias o comunidades. Las leyes sobre violencia doméstica de muchos países latinoamericanos, incluidos el Brasil, Chile, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela, contemplan órdenes similares denominadas medidas de “urgencia” o “protección”. En Fiji, los tribunales pueden dictar una medida cautelar con arreglo a la *Ley de Derecho de Familia* (2003), tras una solicitud *ex parte* de la demandante/superviviente.

3.10.5. Órdenes posteriores a la audiencia

Recomendación

La legislación ha de:

- otorgar a los tribunales la autoridad para emitir órdenes a largo plazo, finales o posteriores a la audiencia, tras su notificación y una oportunidad de celebrar una audiencia completa en base a alegaciones de violencia.

Comentario

Para reforzar la seguridad de la demandante/superviviente, algunas jurisdicciones han introducido órdenes de protección a largo plazo o definitivas. Al reducir el número de veces que una demandante/superviviente debe comparecer ante un tribunal, dichas órdenes reducen las cargas financieras, emocionales y psicológicas que soportan las demandantes/supervivientes, así como el número de veces que se ven obligadas a enfrentarse al autor del acto violento. Por ejemplo, en el Estado de Nueva Jersey, Estados Unidos de América, puede emitirse una orden de protección definitiva tras una audiencia judicial completa. La orden de protección definitiva permanece en vigor a menos que un tribunal la desestime de forma afirmativa. Con arreglo a la sección 14 de la *Ley de Violencia Doméstica* (2007) de Ghana, las órdenes de protección provisionales (de no más de tres meses) pasarán a tener carácter definitivo si el demandado no comparece ante el tribunal para explicar sus alegaciones sobre por qué no ha de darse carácter definitivo a la orden cautelar.

3.10.6. Solicitud de órdenes de protección mediante representación

Recomendación

La legislación ha de:

- limitar la capacidad de solicitar órdenes de protección mediante representación a la demandante/superviviente y, en casos en los que ésta sea incompetente desde el punto de vista jurídico, un tutor legal; o
- permitir a otros actores, como actores públicos, familiares y profesionales pertinentes que puedan tener representación en dichas solicitudes, al tiempo que se garantiza que se respete la intervención de la demandante/superviviente.

Comentario

Existen distintas experiencias sobre quién debe solicitar órdenes de protección. Algunos defienden que sólo la demandante/superviviente debe poder realizar la solicitud, mientras que otros defienden que la policía, trabajadores sociales y otros familiares deben poder presentar la solicitud en nombre de la demandante/superviviente independientemente de que ésta dé su consentimiento. De conformidad con la *Ley Orgánica española de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004), los familiares que convivan con la demandante y el Ministerio Fiscal pueden solicitar órdenes de protección penales, aunque los deseos de la demandante/superviviente han de tenerse en cuenta en la audiencia completa ante el tribunal. De conformidad con la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004), una amplia lista de personas puede solicitar órdenes de protección, incluida la demandante/superviviente; padres, tutores, ascendientes, descendientes y otros familiares de la demandante/superviviente; trabajadores sociales; agentes de policía; funcionarios rurales; y abogados, asesores y proveedores de servicios sanitarios de la demandante/superviviente.

Quienes defienden que sólo la demandante/superviviente pueda presentar la solicitud destacan que autorizar a terceras partes a solicitar órdenes de protección, con independencia de los deseos de la superviviente, puede comprometer sus intereses y seguridad. Uno de los objetivos originales de la orden de protección era conferir poder a la demandante/superviviente. Las terceras partes cuyas motivaciones no sean en el mejor interés de la superviviente o sus hijos pueden aprovecharse de la capacidad de solicitar una orden de protección. Además, a menudo, las supervivientes de violencia son quienes mejor pueden juzgar el peligro que supone para ellas su compañero violento, y permitir a otras personas solicitar dichas órdenes les resta control sobre el procedimiento.

3.10.7. Las pruebas de las demandantes/supervivientes, suficientes para conceder una orden de protección

Recomendación

La legislación ha de establecer:

- que el testimonio en directo o una declaración jurada o *affidávit* de la demandante/superviviente constituya prueba suficiente para la emisión de una orden de protección; y
- que no sean necesarias pruebas independientes —médicas, policiales o de otro tipo— para la emisión de una orden de protección tras el testimonio en directo o una declaración jurada o *affidávit* de la demandante/superviviente.

Comentario

La legislación o la práctica jurídica exigen a veces que, para que pueda concederse una orden de protección, además de la declaración o *affidávit* de la demandante/superviviente, se presenten pruebas. Dicho requisito podría comprometer la seguridad de la demandante/superviviente al causar demoras considerables y aplazamientos de las audiencias. De conformidad con la *Ley de Protección contra la Violencia Doméstica* (2005) de Bulgaria, los tribunales podrán dictar una orden de protección regular o de emergencia basándose exclusivamente en la solicitud y las pruebas de la demandante/superviviente.

3.10.8. Cuestiones específicas relativas a órdenes de protección en casos de violencia doméstica

3.10.8.1. Las órdenes mutuas de protección y las citaciones por conducta provocativa no deben incluirse en la legislación

Recomendación

La legislación ha de:

- abstenerse de conceder autoridad a funcionarios públicos para citar a supervivientes por “conducta provocativa”; y
- abstenerse de autorizar a funcionarios públicos para emitir órdenes mutuas de protección.

Comentario

La legislación de algunos países permite a la policía emitir un aviso a una demandante/superviviente de violencia si ésta ha cometido presuntamente “conducta provocativa”. La experiencia ha demostrado que es poco probable que los tribunales concedan a la demandante/superviviente una orden de protección si se la ha citado por “conducta provocativa”. En consecuencia, los abogados de países en los que existe dicha disposición, incluida Ucrania, están proponiendo actualmente enmiendas a dichas cláusulas.

En los Estados Unidos de América, algunos jueces que han estudiado la solicitud de orden de protección de la demandante/superviviente han emitido órdenes mutuas de protección que limitan la conducta de ambas partes. Dichas órdenes implican que tanto la demandante/superviviente como el autor del auto violento comparten la misma culpa y responsabilidad por las infracciones y pueden generar problemas legales continuos para la demandante/superviviente. Aunque la legislación no recomienda la concesión de órdenes mutuas de protección, algunos jueces continúan dictándolas.

3.10.8.2. Cómo proceder en relación con la custodia de los hijos en procedimientos de órdenes de protección

Recomendación

La legislación ha de incluir las siguientes disposiciones relativas a la custodia de los hijos y el régimen de visitas en procedimientos de órdenes de protección.

- presunción en contra de la concesión de la custodia al autor de los actos violentos;
- presunción en contra de la visita del autor de los actos violentos no supervisada;
- exigencia de que, con anterioridad a la concesión de la visita supervisada, el autor de los actos violentos debe demostrar que han pasado al menos tres meses desde el último acto de violencia, que ha cesado de utilizar cualquier forma de violencia y que está participando en un programa de tratamiento para este tipo de delincuentes; y
- la no concesión de derechos de visita en contra de la voluntad del menor.

Comentario

En muchos países, los delincuentes violentos han utilizado la custodia de los hijos como medio para continuar abusando y teniendo acceso a las supervivientes. En Georgia, la Ley de Eliminación de la Violencia Doméstica, Protección y Apoyo a las Víctimas (2006) autoriza a los tribunales a tener en cuenta la seguridad del niño en decisiones relativas a custodia en procedimientos de órdenes de protección. En Bulgaria, los tribunales pueden trasladar temporalmente “la residencia del menor con el progenitor que sea la víctima o con el progenitor que no haya realizado el acto violento en cuestión”. La sección 28 de la Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos (2004) establece que “la mujer víctima de violencia tendrá derecho a la custodia y el apoyo de su hijo/s y “en ningún caso la custodia del menor se concederá a quien haya cometido el acto contra una mujer que sufra el síndrome de la mujer golpeada”.

La experiencia de algunos países y las causas sugieren que las decisiones en materia de custodia en procedimientos de órdenes de protección deben ser temporales y que las cuestiones relativas a custodia permanente sólo deben tratarse en procedimientos de divorcio o en tribunales de familia. Otra opinión es que los tribunales que deciden en cuestiones de custodia en asuntos de

órdenes de protección tienen más conocimientos sobre violencia de género que los tribunales que deciden la custodia en el contexto de divorcio u otros ámbitos de derecho de familia y, por tanto, debe concedérseles poder para dictar órdenes de custodia. En la parte 10 del marco figuran más recomendaciones sobre cómo proceder en relación con la custodia de los hijos en procedimientos de derecho de familia.

3.10.9. Delito penal de violación de una orden de protección

Recomendación

La legislación ha de:

- tipificar como delito las violaciones de órdenes de protección.

Comentario

En países en los que la legislación no tipifica como delito la violación de una orden de protección civil, los fiscales y la policía han expresado su frustración por su incapacidad para detener al autor de los actos violentos. En España, cualquier violación de una orden de protección queda tipificada como delito y, cuando se infringe una orden de protección, la superviviente tiene derecho a una audiencia completa sobre si los aspectos de la orden de protección deben modificarse, incluida la distancia de protección que ha de mantener el autor de los actos violentos en relación con la superviviente, la duración de la orden de protección o el uso de aparatos electrónicos para detectar al autor de los actos violentos. En caso de riesgo o perjuicio grave, puede recurrirse a la detención preventiva del autor del delito. La violación de una orden de protección es un delito penal con arreglo a la sección 17 de la *Ley de Violencia Doméstica* (1998) de Sudáfrica. Cuando un tribunal dicte una orden de protección en virtud de dicha ley, también emite un auto para la detención del demandado, que se suspende si se cumple la orden. La *Ley de Delitos y Víctimas de la Violencia Doméstica* (2004) del Reino Unido tipifica específicamente como delito la infracción de una orden de protección y, en Turquía, quien viole una orden de protección podría ser condenado a una pena de prisión de entre tres y seis meses. De conformidad con la *Ley filipina Antiviolenencia contra las Mujeres y sus Hijos* (2004), la violación de una orden de protección es un delito penal sancionable mediante multa o seis meses de prisión. Algunos países, como Bulgaria, se encuentran en el proceso de estudio de enmiendas a la legislación en vigor con el fin de tipificar las infracciones como delitos.

3.11. Condenas

3.11.1. Coherencia de las condenas con la gravedad del delito cometido

Recomendación

La legislación ha de establecer que:

- las condenas sean acordes con la gravedad de los delitos de violencia contra la mujer; y
- se elaboren las orientaciones en materia de condena para garantizar coherencia en los resultados de las condenas.

Comentario

Las condenas impuestas en asuntos de violencia contra la mujer en distintos países han variado, han presentado incoherencias y, a menudo, han estado informadas por actitudes discriminatorias de funcionarios de justicia en relación con demandantes/supervivientes de violencia contra la mujer. Se ha venido trabajando para reducir las discrepancias en las condenas y para garantizar que las condenas en asuntos de violencia contra la mujer sean acordes con la gravedad del delito cometido. La experiencia ha demostrado que la introducción de orientaciones en materia de condenas puede contribuir a la normalización de las condenas impuestas en asuntos de violencia contra la mujer. En el Reino Unido, el Consejo de Orientaciones en Materia de Condenas concluyó las Orientaciones en Materia de Condenas sobre la Ley de Delitos Sexuales (2003) en 2007. Se han aplicado condenas mínimas obligatorias en varios países en un intento de reducir las discrepancias en este ámbito. No obstante, la experiencia varía en relación con la eficacia y el valor disuasorio.

3.11.2. Eliminación de excepciones y reducciones en las condenas

Recomendación

La legislación ha de eliminar las disposiciones que:

- contemplen condenas reducidas o exculpen a los autores de actos violentos en asuntos de los denominados delitos de honra;
- exculpen a un autor de actos violentos si posteriormente contrae matrimonio con la superviviente; y
- establezcan la imposición de penas menores en asuntos relativos a “tipos” concretos de mujeres, como trabajadoras del sexo o no vírgenes.

Comentario

En muchos países, la legislación en materia de violencia contra la mujer sigue conteniendo disposiciones que absuelvan o reduzcan las condenas de autores de delitos de violencia contra la mujer en determinadas circunstancias. Por ejemplo, algunos códigos penales contienen disposiciones que establecen que, si el autor de un acto violento contrae matrimonio con la superviviente de la violencia sexual, dicho autor del delito no será responsable del mismo.

Muchos códigos penales contienen disposiciones que establecen la imposición de penas reducidas en casos de los denominados asuntos de honra. Además, algunos países han realizado gestiones para suprimir dichas disposiciones de sus códigos penales. Por ejemplo, en 2003, se suprimió el artículo 462 del Código Penal de Turquía, que anteriormente concedía reducciones de condena al asesinato de una persona o a la lesión de un miembro de la familia que hubiese cometido adulterio. En 1994, el Brasil modificó su Código Penal mediante la Ley 8.930 para eliminar las secciones VII y VIII del artículo 107, y en 2006 el Uruguay modificó el artículo 116 de su Código Penal; ambos exculpaban a los autores de actos violentos que hubiesen contraído matrimonio con la superviviente de violencia sexual.

3.11.3. Ampliación de sanciones para el delito reiterado/agravado de violencia doméstica

Recomendación

La legislación ha de establecer:

- el reforzamiento de la gravedad de las sanciones para incidentes reiterados de violencia doméstica, independientemente del nivel de lesiones; y
- el incremento de las sanciones por violaciones múltiples de órdenes de protección.

Comentario

Los incidentes reiterados de violencia doméstica son comunes y, cuando se aplique la misma pena por cada agresión, el efecto disuasorio es cuestionable. En los Estados Unidos de América y en algunos países de Europa, el reforzamiento de las penas por incidentes reiterados ha demostrado ser efectivo. El paquete de reformas sueco “Kvinnofrid” de 1998 introdujo un nuevo delito, “grave violación de la integridad de una mujer” en el Código Penal para dar respuesta a situaciones en las que un hombre cometa reiteradamente determinados actos criminales contra una mujer con la que está o ha estado casado o con la que convive o ha convivido. El delito es punible mediante ingreso en prisión durante no menos de seis meses y no más de seis años. La sección 215a del Código Penal de la República Checa establece penas ampliadas en asuntos de violencia doméstica reiterada. Las nuevas enmiendas realizadas a las leyes en los Estados Unidos de América establecen que los jueces pueden conceder órdenes de protección que duran cincuenta años cuando una superviviente haya tenido dos órdenes de protección previas contra el agresor o cuando el asesor haya infringido una orden de protección en dos ocasiones.

3.11.4. Consideraciones en la imposición de multas en asuntos de violencia doméstica

Recomendación

La legislación ha de establecer que:

- las multas no se impongan en asuntos de violencia doméstica si ello causase dificultades económicas a la superviviente o sus hijos; y
- cuando las multas se impongan, deberían combinarse con tratamiento y supervisión del autor del delito a través de la libertad condicional.

Comentario

En muchos casos de violencia contra la mujer, puede condenarse al autor del acto violento, en procedimientos penales, u obligarse, en procedimientos civiles, a pagar una multa. Por multa se entiende una cantidad de dinero pagada por el autor del acto violento al Estado por una infracción del derecho penal o civil. Se ha señalado que la imposición de multas a autores de actos de violencia doméstica puede suponer una carga para la superviviente y, por tanto, constituir una forma inapropiada de castigo al autor del delito. Por esta razón, algunos países, como España, han excluido la imposición de multas para este tipo de delito. Además, la experiencia ha sugerido que las multas no son una forma suficiente de castigo para cambiar el comportamiento del autor del acto violento.

3.11.5. Restitución y compensación para los supervivientes

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer que las condenas en asuntos penales puedan ordenar el pago de compensación y restitución del autor del acto violento a la superviviente;
- declarar que, aunque la compensación puede ser un elemento a la hora de sancionar a los autores de los delitos de la violencia contra la mujer, no debe sustituirse por otras sanciones, como el ingreso en prisión; y
- disponer la creación de un programa de compensación patrocinado por el Gobierno, que otorgue a las supervivientes de la violencia contra la mujer el derecho de solicitar y recibir una cantidad justa de compensación.

Comentario

Un aspecto de la imposición de condenas que no se ha utilizado plenamente es la posibilidad de exigir al autor del delito el pago de compensación a la superviviente. No obstante, cada vez más países están promulgando legislación que permite la concesión de compensación en asuntos penales, como el artículo 11 de la *Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer* (2008) de Guatemala, que contempla la reparación proporcional del perjuicio causado por la violencia, y la *Ley de compensación de daños penales* (1995) del Reino Unido. En España, la *Ley de de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual* (1995) creó un fondo para las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

3.11.6. Programas de intervención para autores de actos violentos y condenas alternativas

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer que se las condenas prescriban programas de intervención para autores de actos violentos y que los operadores de dichos programas trabajen en estrecha cooperación con los proveedores de servicios de demandantes/supervivientes;
- aclarar que el uso de condenas alternativas, incluidas las condenas en las que el autor del delito queda obligado a asistir a un programa de intervención para personas que hayan cometido actos violentos y no se le impone ninguna otra pena, se aborde con mucha cautela y sólo se dicte en casos en los que haya un seguimiento continuo de la condena por parte de funcionarios de justicia y organizaciones no gubernamentales de mujeres para garantizar la seguridad de la demandante/superviviente y la efectividad de la condena; y
- dictaminar la revisión y el seguimiento atentos de los programas de intervención de autores de actos violentos y condenas alternativas que tengan que ver con organizaciones no gubernamentales de mujeres y demandantes/supervivientes.

Comentario

Por condena alternativa se entienden todas las condenas y castigos distintos del ingreso en prisión, incluido servicio comunitario o el requisito de que el autor del delito asista a un programa de intervención al efecto. Un creciente número de países ofrecen la opción de condenas que obligan a quien haya cometido un acto violento a asistir a un programa de intervención al efecto de forma adicional a otras penas, o en sustitución de éstas. Aunque

ha habido algunas experiencias positivas con estos programas, los proveedores de servicios para supervivientes han destacado que, cuando se disponga de financiación limitada, debe otorgarse prioridad a las supervivientes sobre los programas para autores de delitos, y que dichas sentencias sólo deben imponerse tras una evaluación para garantizar que no haya riesgos para la seguridad de la superviviente. Los artículos 11 a 20 de la *Ley costarricense de penalización de la violencia contra las mujeres* (2007) establecen instrucciones detalladas sobre cuándo han de imponerse condenas alternativas y las alternativas disponibles. En España, *Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (2004) contempla la posibilidad de la suspensión o la sustitución de otras penas en casos de violencia contra la mujer, cuando la posible pena de prisión sea inferior a dos años. En los casos en los que la condena quede en suspenso, el autor del acto violento está obligado a participar en un programa de intervención. La experiencia ha subrayado la importancia de instituir programas bien desarrollados para garantizar que la superviviente siga estando segura y que el autor del acto violento se beneficie del programa. El Reino Unido ha tenido experiencias positivas con el Programa Integrado de Abusos Domésticos como opción en la imposición de condenas. El programa tiene una duración de veintiséis semanas y se centra en que los autores del acto violento acepten la responsabilidad por su comportamiento y se comprometan a modificar su conducta y actitudes. Los programas acreditados deben asociarse con una organización que apoye a la superviviente para que ésta pueda notificar si la violencia continúa.

3.12. Demandas civiles

3.12.1. Demandas civiles contra quienes han cometido delitos de violencia contra la mujer

Recomendación

La legislación ha de:

- permitir a las demandantes/supervivientes de violencia contra la mujer a presentar demandas civiles contra quienes hayan perpetrado dicha violencia; y
- suprimir requisitos que prohíban a las mujeres presentar demandas contra un cónyuge u otro miembro de la familia, o que exijan el consentimiento del cónyuge u otro familiar para que una mujer pueda presentar una demanda.

Comentario

Las demandas civiles son un complemento o alternativa al enjuiciamiento criminal, órdenes civiles de protección y otros recursos jurídicos disponibles. En función de los fundamentos jurídicos y de la legislación competente, entre las formas de alivio disponibles a las demandantes en demandas civiles pueden incluirse indemnización compensatoria, daños punitivos, alivio declarativo y desagravio por mandato judicial, así como una orden judicial que exija al demandado el abono de los honorarios corrientes de la defensa. En muchos ordenamientos jurídicos, las demandas civiles presentan ventajas sobre acciones penales. Los asuntos civiles están regulados por una carga de la prueba menor que en los asuntos penales, las demandantes/supervivientes tienen el control sobre la demanda, y algunas consideran que los tipos de alivio concedidos cuando se gana una demanda civil resultan de mayor utilidad que el ingreso en prisión del autor de la violencia. En los Estados Unidos de América, recientes cambios de doctrina han facilitado la presentación de demandas civiles

de demandantes/supervivientes contra los autores de actos violentos. Algunos Estados han ampliado la ley de limitaciones para alegaciones de violencia doméstica y la antigua doctrina del derecho consuetudinario de inmunidad en materia de agravio entre cónyuges, que prohibía a un cónyuge demandar al otro, se ha abandonado en muchos Estados.

3.12.2. Demandas civiles contra terceros

Recomendación

La legislación ha de permitir:

- a las demandantes/supervivientes de violencia contra la mujer presentar demandas contra individuos gubernamentales o no gubernamentales y entidades que no hayan ejercido la diligencia debida para prevenir, investigar o castigar la violencia; y
- demandas sobre la base de leyes antidiscriminación o en materia de derechos civiles.

Comentario

Las demandas contra terceros suponen una oportunidad adicional para imputar a organismos gubernamentales y otras instituciones responsabilidades por violencia contra la mujer, y también pueden presentar una fuente de compensación monetaria para la superviviente. En el asunto de *Chairman Railway Board contra Chandrima Das* (MANU/SC/0046/2000), el Tribunal Supremo de la India confirmó la concesión sin precedentes de 10.000.000 de rupias a una superviviente bangladeshí de una violación cometida por funcionarios ferroviarios en Bengala Occidental como compensación por la vulneración del derecho fundamental de la mujer a la vida y la igualdad de conformidad con la Constitución india, independientemente de su nacionalidad extranjera. En el asunto de *Thurman contra City of Torrington*, (595 F. Supp. 1521 D. Conn. 1984), una parte demandó a la ciudad de Torrington, Connecticut, Estados Unidos de América, alegando que los agentes de policía habían desoído reiteradamente sus quejas de violencia cometida por su marido, del que estaba separada, y que incluso fueron testigos sin inmutarse de la brutal paliza que le propinó, por lo que el jurado le concedió 2,3 millones de dólares estadounidenses por daños y perjuicios. Tras este asunto, muchos departamentos de policía reforzaron sus políticas en materia de respuesta a la violencia doméstica.

Existe un subconjunto de demandas civiles contra autores de violencia o terceros compuesto de demandas presentadas con arreglo a leyes antidiscriminación o en materia de derechos civiles. En función de la legislación competente, las leyes antidiscriminación o en materia de derechos civiles pueden autorizar demandas penales, demandas civiles o ambas. Dichas demandas incluyen los actos de violencia contra la mujer en el contexto más amplio de desigualdad sistémica de género y dejan claro que las mujeres tienen derecho a la igualdad así como el derecho a la seguridad física. La violencia contra la mujer se reconoce en la legislación como una forma de discriminación en muchos países, incluida la *Ley de Promoción de la Igualdad y la Prevención de la Discriminación Injusta*. La *Ley de Derechos Humanos* (1993) de Nueva Zelanda define el acoso sexual como forma de discriminación y violación de los derechos humanos de las mujeres. En los Estados Unidos de América, algunos Estados y poblaciones permiten a las demandantes/supervivientes de violencia por razón de género presentar una demanda por vulneración de sus derechos civiles.

3.13. Derecho de familia

Recomendación

La legislación ha de garantizar lo siguiente y modificar todas las disposiciones pertinentes en derecho penal para reflejarlo:

- el divorcio de un cónyuge violento y una pensión alimenticia suficiente para esposas e hijos;
- el derecho de la superviviente a permanecer en la vivienda familiar tras el divorcio;
- los derechos en materia de seguro y pensión de las supervivientes que se divorcien del autor del delito;
- la distribución urgente de propiedades y otros procedimientos pertinentes;
- la selección atenta de todos los asuntos de custodia y visitas para determinar en qué casos hay un historial de violencia;
- una presunción legal contra la concesión de custodia infantil a quien haya cometido actos de violencia contra la mujer;
- la disponibilidad, en su caso, de centros de visita supervisados de gestión profesional;
- una superviviente de violencia que haya actuado en defensa propia, o huido con el fin de evitar más actos de violencia, no debe considerarse que haya cometido delito ni deben extraerse conclusiones negativas en su contra, en decisiones relativas a regímenes de custodia y visitas; y
- los procedimientos en materia de abuso y abandono infantiles deben dirigirse a los autores de violencia contra la mujer y debe reconocerse que la mejor manera de proteger a los niños suele ser proteger a sus madres.

Comentario

La protección de la violencia doméstica y el derecho a una vida libre de violencia deben constituir un principio no sólo en la legislación sobre violencia contra la mujer, sino también en todos los ámbitos pertinentes del derecho de familia y de divorcio. La concesión de la custodia de un menor a una persona que haya cometido violencia contra la mujer supone riesgos tanto para la superviviente adulta como para el niño. La necesidad de contacto permanente tras la separación para organizar la custodia y las visitas suele ser aprovechada por el autor de los actos violentos para continuar abusando de la superviviente.

En los Estados Unidos de América, el Congreso aprobó en 1990 una resolución por unanimidad por la que se insta a todos los Estados a adoptar una presunción legal contra la concesión de la custodia a cualquier progenitor que haya cometido actos de violencia doméstica. Algunos países exigen que un tercero supervise el intercambio de niños al comienzo y el final de la visita por parte del autor de la violencia. No obstante, este sistema plantea una serie de cuestiones. Aún en los casos en que se dispone de centros supervisados de visita, como en los Estados Unidos de América y en países europeos como España y el Reino Unido, resultan demasiado caros para su creación y funcionamiento, y la calidad de dichos centros es irregular. Además, las visitas supervisadas no eliminan el riesgo de que quien ha cometido actos violentos use la visita como oportunidad para infligir daño a la superviviente o a su hijo.

En procedimientos relativos a abuso o abandono infantiles, las supervivientes adultas de violencia se ven en ocasiones acusadas de exponer a sus hijos a la violencia doméstica. En los Estados Unidos de América, los representantes de organizaciones de violencia doméstica y organismos de servicios de protección de menores han colaborado en la elaboración de un conjunto de recomendaciones dirigidas a tribunales, organizaciones comunitarias y otras con el fin de proteger la seguridad y el bienestar de las mujeres y los niños. Una evaluación realizada indicó algunas mejoras en la concienciación y en las prácticas relativas a la violencia doméstica en organismos de bienestar infantil en comunidades que habían recibido financiación federal para aplicar las recomendaciones. No obstante, fue difícil lograr y sostener el cambio institucional.

3.14. Legislación en materia de asilo

Recomendación

La legislación ha de:

- establecer que la violencia contra la mujer puede constituir persecución y que las demandantes/supervivientes de dicha violencia deben constituir “un grupo social particular” a efectos de la legislación en materia de asilo.

Comentario

Los supervivientes de violencia deben poder cumplir los requisitos necesarios para la concesión de asilo en las circunstancias apropiadas. La evolución positiva de la jurisprudencia otorga reconocimiento creciente a la violencia contra la mujer como base para la concesión de asilo. Por ejemplo, en 1999 la Cámara de los Lores de Inglaterra adoptó una decisión de referencia en relación con una solicitud de asilo basada en la violencia doméstica. El asunto *La Corona contra el Tribunal de Apelación en materia de Inmigración; a petición de Shah* [1999] 2 AC 629 se ocupaba de las solicitudes de dos mujeres casadas pakistaníes a las que sus maridos habían obligado a abandonar sus hogares y que corrían peligro de ser acusadas falsamente de adulterio en el Pakistán. La Cámara de los Lores concedió asilo a las dos mujeres en base a que eran miembros de un grupo social particular que, en su sentido más amplio, podría clasificarse como mujeres pakistaníes que sufren discriminación y como grupo desprotegido por el Estado. En el *Asunto de Fauziya Kassinja*, 21 I. & N. Dic. 357, Decisión Provisional 3278, 1996 WL 379826 (Junta de Apelación en materia de Inmigración 1996), la Junta de Apelación en materia de Inmigración del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América concedió asilo a una mujer que había huido de Togo para evitar ser sometida a la mutilación genital femenina. Sin embargo, los tribunales de los Estados Unidos de América no han venido aplicando este razonamiento de forma consistente a todos los casos de violencia por motivos de género.

4. LISTA DE PASOS A SEGUIR A LA HORA DE ELABORAR LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Paso 1: Definir el objetivo legislativo

Al comienzo de todo proceso legislativo debe definirse un objetivo claro. El objetivo de la legislación en materia de violencia contra la mujer debe ser prevenir la violencia contra la mujer para garantizar la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los autores de los actos violentos y proporcionar protección a las demandantes/supervivientes de violencia.

Paso 2: Consultar a las partes interesadas pertinentes

La consulta inclusiva con todas las partes interesadas afectadas por la legislación o que vayan a aplicarla constituye un elemento clave del proceso preparatorio. Garantiza que las realidades de las mujeres que sufren violencia se retraten con precisión y que la respuesta legislativa sea apropiada. Además, mejora las posibilidades de que la legislación se aplique de forma efectiva. La siguiente lista no exhaustiva de partes interesadas conforma una guía de las autoridades a las que debe consultarse a la hora de desarrollar legislación sobre la violencia contra la mujer.

- supervivientes/demandantes;
- organizaciones no gubernamentales dedicadas a la violencia contra la mujer, incluidas las que tienen experiencia en la violencia contra grupos determinados de mujeres, como las indígenas, inmigrantes, discapacitadas o pertenecientes a minorías étnicas;
- proveedores de servicios a supervivientes/demandantes;
- departamentos gubernamentales, incluidos todos los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer;
- instituciones nacionales de derechos humanos;
- policía y demás fuerzas del orden;
- fiscales
- jueces;
- abogados/colegios de abogados;
- profesionales sanitarios;
- personal forense;
- trabajo social/proveedores de asesoramiento;
- profesores y otro personal de sistemas educativos;
- institutos nacionales de estadística;
- funcionarios de prisiones;
- líderes religiosos y comunitarios;
- personal de los medios de comunicación.

□ **Paso 3: Adoptar un enfoque empírico a la elaboración de legislación**

Un enfoque empírico garantiza que el desarrollo y la concepción de la legislación sea informada, y pueda mejorar la calidad y la posible efectividad futura de la legislación. La legislación ha de elaborarse a partir de pruebas fiables, incluidos datos e investigación sobre el alcance, la prevalencia y la incidencia de todas las formas de violencia contra la mujer, sobre las causas y consecuencias de dicha violencia, y sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de otros países para prevenir y abordar la violencia contra la mujer.