

# Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer\*

Por VÍCTOR MERINO SANCHO  
Instituto Universitario de Derechos Humanos  
(Universidad de Valencia)

## RESUMEN

*El sistema de Naciones Unidas nace con la condición de garante de los derechos humanos. La violencia contra las mujeres empezó a considerarse una cuestión de derechos humanos recientemente. La comunidad internacional adoptaba una serie de medidas encaminadas a erradicar dicha violencia. El nombramiento de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, fue uno de los mecanismos que más ha contribuido a la lucha por la eliminación de esta violencia y la promoción y protección de los derechos humanos. Sus aportaciones conceptuales deben ser tenidas en cuenta por su función interpretativa de los documentos internacionales, especialmente de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, reconstruyendo conceptos como el de igualdad, violencia o la norma de debida diligencia.*

Palabras clave: ONU, derechos humanos, igualdad, violencia contra las mujeres, debida diligencia.

## ABSTRACT

*United Nations has shaped Human Rights system since its creation. Violence against women started to be considered as a human rights question*

---

\* Este texto se inscribe en el proyecto de Investigación «Mujeres, derechos y ciudadanía» 150/05 del Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

recently. International community started adopting a series of measurements directed to eradicating the above mentioned violence. The appointment of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on violence against women, its causes and consequences, was one of the mechanisms they have more contributed to the struggle for the elimination of this violence and the promotion and protection of women's human rights. Her conceptual contributions must be in mind for her interpretive function of the international documents, specially the Declaration on the elimination of violence against women, She has introduced in the international community workplan and human rights law a new point of view on equality, violence against women and the due diligence standard.

Key words: *United Nations, human rights, equality, violence against women, due diligence.*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.-2. LA (RE)CONFIGURACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE IGUALDAD Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS.-3. LA NORMA DE DEBIDA DILIGENCIA. LA ADAPTACIÓN DE UN PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.-4. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres se interpreta en el seno de Naciones Unidas como una cuestión de Derechos Humanos desde 1993. Con anterioridad, la organización emitió diversos informes y resoluciones, en los que se referían a la violencia de forma fragmentada<sup>1</sup>. El acceso a la información en tiempo real y probablemente la exacerbación de los actos de violencia contra las mujeres ocurridos durante el conflicto bélico en la antigua Yugoslavia<sup>2</sup> removieron la conciencia

<sup>1</sup> Véanse los documentos Informe del Secretario General a la Comisión CSW en la primera revisión de la implementación de las Estrategias de Futuro de Nairobi, evaluando el progreso en los niveles nacional, regional e internacional de 1989 E/CN.6/1990/5. Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social que contiene «Recomendaciones y conclusiones resultantes del primer examen y evaluación de la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000. Informe Las Mujeres del Mundo: Tendencias y Estadísticas, 1970-1990. ST/ESA/STAT/SER.K/8. En The United Nations And The Advancement of Women (1945-1996). The United Nations. Blue Book Series. Vol. IV. New York. Revised Edition. 1996.

<sup>2</sup> No en vano, el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia origina una serie de sentencias que afirman la consideración de estos tipos como crímenes de lesa humanidad, contra la paz e, incluso, de genocidio. Véase L. M. DE BROUWER, ANNE-MARIE: *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence. The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*. School of Human Rights Research Series, Vol. 20. Intersentia. Antwerpen - Oxford. 2005.

de la comunidad internacional. Empezaron entonces a adoptarse textos en los diferentes órganos y organismos de Naciones Unidas, con una perspectiva más uniforme; se empezaba a considerar esta violencia como una violación de los derechos humanos con una entidad diferenciada.

Con la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (conocida como Convención de la Mujer o la CEDAW), se reforzó el modelo asimilacionista de derechos sobre el que se asentaba el sistema general. La prohibición de discriminación y la paridad de trato, especialmente respecto de los derechos civiles y políticos, se configuraron como el paradigma de igualdad respecto de los derechos humanos de las mujeres. El sistema general de derechos humanos había establecido un marco normativo en el cual el principio de prohibición de la discriminación y la paridad de trato, basados en un modelo asimilacionista, se mostraban insuficientes para erradicar la desigualdad estructural que afectaba a miles de mujeres en todo el mundo. Los diversos informes sobre Desarrollo, las comunicaciones e informes del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (el CEDAW, acrónimo anglosajón por el que se conoce), entre otros, revelaban a diario una realidad a la que se añadía un grave indicador de déficit de derechos como es la violencia. Los derechos humanos de las mujeres habían necesitado un documento específico que los afirmara, tras la constatación de su exclusión del sistema general.

En este marco, deben inscribirse los primeros documentos en los que se aborda la cuestión de la violencia contra las mujeres, previos a la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres* (conocida también por su acrónimo en inglés, DEVAW). La Declaración puede considerarse la iniciativa más completa para erradicar la violencia, modificando el paradigma desde el cual tratar, fundamentar y/o reivindicar los derechos humanos de las mujeres. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993, la Declaración establecía una definición jurídica de la violencia contra las mujeres. De igual modo, Naciones Unidas decide adoptar como medida para eliminar esta violencia el nombramiento de una Relatoría Especial sobre la violencia contra las mujeres.

La Relatora fue nombrada por la Comisión de Derechos Humanos, tras la aprobación de la resolución 1994/45 titulada «La cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer»<sup>3</sup>, documento en el que se establecieron las funciones de la Relatora. Según la mencionada resolución, en su párrafo 7, la

---

<sup>3</sup> El título de la resolución manifiesta la intención de Naciones Unidas de *integrar* los derechos humanos de las mujeres en los mecanismos de derechos humanos de las mujeres, lo que es una prueba más de la exclusión de los derechos humanos de las mujeres en el sistema general de derechos humanos.

Comisión «Invita al Relator Especial a que en el desempeño de sus funciones, y en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de todos los demás instrumentos internacionales de derechos humanos, con inclusión de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer:

a) Solicite y reciba información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, de los gobiernos, los órganos creados en virtud de tratados, de los organismos especializados, de otros relatores especiales encargados de diferentes cuestiones de derechos humanos y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con inclusión de las organizaciones de mujeres, y que responda eficazmente a esa información;

b) Recomiende disposiciones y medios aplicables en los planos nacional, regional e internacional para eliminar la violencia contra la mujer y sus causas, y para remediar sus consecuencias;

c) Trabaje en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, así como con los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta la petición formulada por la Comisión con objeto de que incluyan, con regularidad y sistemáticamente, en sus informes, la información disponible sobre violaciones de derechos humanos que afecten a la mujer, y coopere estrechamente con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el desempeño de sus funciones».

La propia Relatora interpreta, en su Informe Preliminar<sup>4</sup>, su mandato como comprensivo de dos componentes. «El primero consiste en determinar los elementos del problema, las normas jurídicas internacionales y un estudio general de los incidentes y cuestiones relacionadas con las muchas esferas problemáticas. El segundo componente consiste en identificar e investigar situaciones de hecho y denuncias que las partes interesadas han presentado a la Relatora Especial»<sup>5</sup>. Su función de determinación de los elementos del problema añade a su propia denominación la expresión *con inclusión de sus causas y consecuencias*, como ocurre en la Resolución por la cual es nombrada.

---

<sup>4</sup> *Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias* Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos, incluido en un documento de la Comisión de Derechos Humanos, bajo el título de *Ulterior promoción y fomento de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Otros enfoques y medios que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Ref. E/CN.4/1995/42.

<sup>5</sup> *Ibid.* Párrafo 8.º

Esta función primordial de la Relatora la ha convertido en el organismo de Naciones Unidas que tiene entre sus funciones la de interpretar el concepto de violencia contra las mujeres establecido en la Declaración de 1993, o al menos así ha sucedido. El resto de órganos y organismos han seguido emitiendo informes en los que se ha tenido en consideración los de la Relatora, aunque se han dirigido a evaluar aspectos concretos, como determinados tipos de violencia o fenómenos relacionados con la misma o todo aquello relativo a su persistencia. Su labor interpretativa, a través de informes generales en los que analiza el concepto de violencia contra las mujeres, ha contribuido a la configuración de dos elementos básicos de la violencia contra las mujeres como una cuestión de los derechos humanos. En primer lugar, ha analizado el propio concepto de violencia, revirtiendo en el principio de igualdad bajo el cual se construye este concepto. Y, en segundo lugar, ha evaluado el principio de responsabilidad estatal a la luz de la consideración de la violencia como una cuestión de los derechos humanos, especialmente a través de la concreción de la norma de debida diligencia.

La Declaración de 1993 conformó el marco de referencia en el cual se consideraba la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos. El propio texto empezó a modificar los principios bajo los cuales se configuraban los mecanismos recientes que habían surgido para promocionar y proteger los derechos humanos de las mujeres. El acercamiento de Naciones Unidas a la violencia contra las mujeres puso de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos existentes. La Relatora ha sido consciente de ello y en cada informe ha ofrecido algunas reflexiones sobre los conceptos mencionados que merecen ser analizadas.

## 2. LA (RE)CONFIGURACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE IGUALDAD Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, emite diversos informes en el cumplimiento de sus funciones. Es importante distinguir aquellos en los que, de algún modo, trata de interpretar los diversos tipos de violencia que se establecieron en la Declaración, de aquellos otros que son resultado de sus misiones en los países y del análisis de determinadas situaciones concretas como las misiones especiales en caso de conflicto armado. En todos ellos, no obstante, está presente su voz crítica y evaluadora. Sus aportaciones al concepto de igualdad y de violencia contra las mujeres repercuten en los informes de otros órganos y organismos de Naciones Unidas, así como en los de algunos países y de las organizaciones internacionales de distinto signo. La

labor de la Relatora se ha convertido en un criterio decisivo para evaluar políticas internacionales, gubernamentales y/o regionales.

La Relatora analiza ambos conceptos a través de sus acercamientos al marco referencial establecido y de los actos concretos de violencia, especialmente en sus informes generales sobre los distintos tipos de violencia establecidos en la Declaración, los resúmenes presentados<sup>6</sup> y algunos informes concretos. Las interpretaciones acerca del principio de igualdad surgen tras su análisis de la violencia. Esta implicación es una muestra de la estrecha relación entre dicho principio y este tipo de violencia ejercida contra las mujeres. La propia Declaración establece en su preámbulo esta relación al reconocer «que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación». El concepto de igualdad, sobre el que la Relatora reconfigura el marco referencial de la violencia, surge tras el cambio producido por la aprobación de la Declaración, ampliando incluso su alcance.

La Declaración supera el modelo asimilacionista sobre el cual se había configurado hasta su aprobación el sistema de derechos humanos. Los principios sobre los que se constituye el sistema de derechos humanos de las mujeres, iniciado con la Convención de la Mujer, se basó en este modelo. Ferrajoli lo define como «el de la *homologación jurídica de las diferencias*<sup>7</sup>». Este modelo de tratamiento jurídico de la igualdad y la diferencia implica la asunción de un posicionamiento neutro respecto del sujeto de derechos. Del mismo se deriva «un marco jurídico general y abstracto para todos»<sup>8</sup>, desconocedor de las situaciones sociales en las que se encuentran los sujetos. Del tratamiento de la igualdad que se asuma en el ámbito jurídico, dependerá que se construyan conceptos e instituciones sociales determinadas que per-

---

<sup>6</sup> Existen informes concretos que se presentan en forma de resúmenes por responder a situaciones concretas relativas al desempeño del cargo, especialmente. Es el caso del último informe presentado por la primera Relatora designada para el cargo, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer*. Ref. E/CN.4/2003/75, y el primero de la segunda *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, YAKIN ERTÜRK. Ref. E/CN.4/2004/66.

<sup>7</sup> En cursiva en el original. Véase FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Tercera Edición. Trotta. 2002, p. 75.

<sup>8</sup> Véase RUBIO, Ana: «Igualdad y Diferencia. ¿Dos Principios Jurídicos?». *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. Universidad Carlos III de Madrid.-Boletín Oficial del Estado. Núm. 4. Año II. Enero-junio (1995). pp. 259-289, p. 281.

mitirán o no la adopción de medidas eficaces para la erradicación de esta violencia.

La Convención establece dos principios básicos, resultantes del mencionado modelo. La prohibición de discriminación y la paridad de trato. Sin embargo, serán dos principios articulados sobre el modelo de derechos instaurado por el sistema general de derechos humanos. Por ello, el énfasis permanece en los derechos políticos y civiles y el proyecto de igualdad en el acceso a los derechos por parte de las mujeres, igualdad formal, obviando el contexto social que configura a los sujetos. La propia Relatora se refiere al «concepto elusivo de igualdad» contenido en la Convención, que afirmaba «la igualdad de hombres y mujeres y el derecho de las mujeres a ser tratadas en pie de igualdad (debe entenderse «con el hombre»; el parámetro referencial neutro del sujeto de derechos seguía siendo el hombre) de todas las circunstancias de la vida».

Sin embargo, la Declaración reconoce una situación de subordinación<sup>9</sup> estructural de las mujeres respecto de los hombres como grupo, atendiendo a la situación social de ambos. Esta afirmación debe interpretarse como una superación del modelo anterior. La Relatora incide en la necesidad de desvelar esta realidad social y reitera en muchas ocasiones que el sistema de derechos humanos debe reconocer esta realidad. Retomando el preámbulo de la Declaración, afirma que «el sistema de dominio masculino tiene raíces históricas y sus funciones y manifestaciones varían con el tiempo [...], la opresión de la mujer es una cuestión política y es necesario analizar las instituciones del Estado y la sociedad, el condicionamiento y la socialización de los individuos y el carácter de la explotación económica y social. El uso de la fuerza es sólo uno de los aspectos de este fenómeno, que la somete por la intimidación y el miedo»<sup>10</sup>

Esta violencia es una violación de la igualdad<sup>11</sup>, pero también de los derechos humanos de las mujeres. La Relatora contribuye a reconfigurar el sistema de derechos humanos atendiendo a la especificidad

---

<sup>9</sup> Entendiendo la subordinación «como desigualdad estructural de carácter grupal». Véase BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Ángeles: «Problemas del derecho antidiscriminatorio: Subordinación *versus* Discriminación y Acción Positiva *versus* Igualdad de Oportunidades». *Revista Vasca de Administración Pública*. Instituto Vasco de la Administración Pública. Núm. 60. Mayo-agosto (2001). pp. 145-166. (p. 153). En este mismo sentido, AÑÓN ROIG, M.<sup>a</sup> José y MESTRE I MESTRE, Ruth: «Violencia contra las Mujeres: discriminación, subordinación y derecho». En *La nueva Ley Contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre)*. Coord. Javier Boix Reig y Elena Martínez García. Madrid. Iustel. 2005. pp. 31-63.

<sup>10</sup> Véase Informe Preliminar, párrafos 46 a 57.

<sup>11</sup> La Relatora emite un *Informe sobre la política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer*, Informe E/CN.4/2000/68/Add.5, en cuya introducción afirma esta relación, alegando que «[l]a violencia contra la mujer por lo general se deriva de su supuesta inferioridad y de la desigual condición jurídica y social que le conceden las leyes y las normas de la sociedad». Esta afirmación manifiesta las dos esferas de preocupación de la Relatora, la actuación estatal y la comuni-



de esta violencia<sup>12</sup>. Estamos ante una violencia específica contra las mujeres, estructural y sistémica, que afecta a sus derechos. La Relatora logra introducir en el sistema de derechos humanos la opresión<sup>13</sup> de las mujeres como punto de partida para el reconocimiento de derechos y el debate sobre la igualdad, reconociendo que «algunas modalidades de dominio patriarcal<sup>14</sup> son universales, aunque dicho dominio adopte diferentes formas como resultado de experiencias históricas particulares y diferentes»<sup>15</sup>. En el primer informe de la segunda Relatora nombrada, Yakin Ertürk, también se interrelacionan igualdad y violencia afirmando «la *universalidad* de la violencia contra la mujer, la *multiplicidad* de sus formas y la *convergencia* de los diversos tipos de discriminación contra la mujer y su vinculación a un sistema de dominación basado en la subordinación y la desigualdad»<sup>16</sup>. Esta advertencia debe tener en cuenta la posibilidad de cruce de sistemas de opresión. Cada uno de ellos genera relaciones de opresión entre sujetos, que puede ocasionar la pertenencia de un sujeto a diversos grupos oprimidos y que supone una opresión múltiple (en todo caso no en un nivel cuantitativo sino cualitativo)<sup>17</sup>.

El reconocimiento del sistema sexo/género y de la opresión/subordinación (que puede generarse o no) en los informes de la Relatora condiciona el modo en el que Naciones Unidas y, extensivamente, algunas políticas gubernamentales deben entender la igualdad y la violencia. El sistema general de derechos humanos trataba jurídicamente la igualdad como ausencia de discriminación y paridad de trato, pero articular mecanismos jurídicos sobre la opresión, y ya no tanto sobre la discriminación, permite garantizar los derechos humanos de las mujeres. Se identifican así los obstáculos en el acceso a los derechos y la violencia se erige como una violación de la igualdad y de los

---

dad en la que desarrollan sus proyectos de vidas las mujeres supervivientes o que están en situación de violencia.

<sup>12</sup> En su Informe Preliminar la Relatora afirma que «los derechos de la mujer se han convertido en normas internacionales de derechos y [...] porque forman parte del ordenamiento internacional general de los derechos humanos», párrafo 101.

<sup>13</sup> La Relatora en su Informe 1996/53, *inter alia*, afirma que «la violencia en el hogar es un poderoso instrumento de opresión». Párrafos 27 y 28.

<sup>14</sup> Aunque la Relatora siga hablando en términos de patriarcado, incluso en sus últimos informes, considero más oportuno hablar de sistema social sexo/género y la posibilidad que de él se generen situaciones de opresión. Cfr. MESTRE I MESTRE, Ruth M.: *La caixa de Pandora. Introducció a la teoria feminista del dret*. Publicacions de la Universitat de València. València. 2006. pp. 73 y ss.

<sup>15</sup> Informe Preliminar, párrafo 50.

<sup>16</sup> Informe 2004/66, resumen, p. 2.

<sup>17</sup> Véase WILLIAMS, Kimberlé Crenshaw. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color». En Martha ALBERTSON FINEMAN, Rixanne MYKITIUK (Eds.) *The Public Nature of Private Violence*. Routledge. Nueva York. 1994. pp. 93-118. La Relatora afirma en su informe 2004/66 que «las relaciones de dominación son múltiples y se interrelacionan, lo cual somete a las mujeres a diversas capas de desigualdad y a diferentes tipos de violencia», párrafo 53.



derechos. Retomando el discurso sobre la universalidad de la opresión, la Relatora discute, en cierto modo, la posición dominante en el sistema de derechos humanos hasta la Declaración. El CEDAW emitió en 1992 la Recomendación General número 19 en la que entendía incluida la violencia en el concepto de discriminación previsto en el artículo primero de la Convención. Según esta interpretación<sup>18</sup>, la violencia debía considerarse como un tipo de discriminación cubierta (y por ende prohibida) por la Convención, entendiendo que los principios de no discriminación y paridad de trato eran los únicos principios rectores en la lucha por la erradicación de la violencia.

La Relatora, sin embargo, analiza la violencia en su informe sobre la violencia contra la mujer en el hogar<sup>19</sup> afirmando el carácter de la misma como forma de discriminación pero que «debe considerarse una violación de los derechos humanos en sí misma». En este documento, su aproximación pretende mostrar la relación entre violencia e igualdad. No obstante, acerca de la definición de la primera por parte del Comité, interpreta la violencia como una violación de los derechos humanos, en un intento de acentuar la entidad de la misma, sin desvincularla de la igualdad, calificándola como «forma diferenciada de discriminación que debería constituir en sí misma una violación de las normas constitucionales de derechos humanos».

Por todas estas razones, las aportaciones de la Relatora al derecho internacional de los derechos humanos se basan en el reconocimiento del sistema sexo/género que puede generar relaciones de opresión, como obstáculo a la igualdad y generador de la violencia específica que se ejerce contra las mujeres. Su afirmación de las relaciones de dominio y situaciones de subordinación permite el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres, al introducir en el lenguaje, los mecanismos y las instituciones jurídicas (en el plano del derecho internacional de los derechos humanos) las experiencias de las mujeres. Estas aportaciones invalidan el modelo asimilacionista sobre el que se pretendía garantizar el acceso a los derechos humanos por parte de las mujeres en un primer momento.

Su mayor incidencia en el sistema de derechos humanos parte del análisis del marco conceptual creado por la Declaración de 1993. Su interpretación de la violencia como una violación de los derechos humanos, una cuestión política y una de las formas institucionalizadas a través de las cuales se manifiesta la opresión estructural de las mujeres, parte de una concepción de la igualdad en los derechos que tiene en cuenta las experiencias de las mujeres como sujetos titulares de estos derechos, configurando los parámetros bajo los cuales deben articularse los mecanismos jurídicos y/o extrajurídicos para la eliminación de esta violencia. La Relatora se ha convertido en la intérprete de la Declaración y «fiscaliza», aunque sus funciones sean muy limi-

---

<sup>18</sup> En mi opinión, forzada por su calidad de intérprete de la Convención.

<sup>19</sup> Véase nota 13.

tadas y sus informes meramente declarativos, todas las medidas relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres.

La Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer dispone en su artículo primero que «por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada». A continuación, enuncia un listado abierto de actos que deben entenderse cubiertos por la definición previa. La clasificación de los mismos responde al sujeto que la causa o al ámbito en el que se producen estos actos, a saber, violencia contra la mujer en la familia, violencia contra la mujer dentro de la comunidad y la violencia contra la mujer perpetrada o tolerada por el Estado. Este marco jurídico y conceptual se configura tras numerosas iniciativas para combatir la violencia contra la mujer en y desde el sistema de Naciones Unidas<sup>20</sup>, entre las cuales se encuentra el nombramiento de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias.

Asumiendo como premisas la consideración de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos y una violación o efecto de la situación de opresión que, como grupo, enfrentan las mujeres, el análisis que la Relatora lleva a cabo respecto del marco conceptual anterior resulta sumamente interesante. Son sus interpretaciones de dicho marco una de sus funciones primordiales, especialmente cuando se trata de analizar los elementos del problema. Cabe advertir que sus informes no pretenden alterar en lo más mínimo el concepto establecido en la Declaración y tratará únicamente de desarrollar dicho marco. No obstante, como intérprete de la misma, aportará interesantes reflexiones.

Me interesa destacar tres aspectos, sobre los cuales incide la Relatora en sus informes y que muestran cómo articula un discurso autónomo, partiendo de los presupuestos establecidos en la normativa internacional surgida tras la Convención. El primero de ellos viene referido a la delimitación conceptual respecto de la violencia contra las mujeres. Afirmando la especificidad de esta violencia entre iguales, ejercida hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres, distingue los caracteres de esta categoría. En segundo lugar, e íntimamente relacionado con el anterior, la Relatora advierte del objetivo de este tipo de violencia. El mantenimiento del control y del poder de definición, los cuales han sido negados a las mujeres sustentando el sistema sexo/género, legitimador de esta violencia. En último lugar, la Relatora afirma la posibilidad de concebir tipos concretos de esta violencia

---

<sup>20</sup> La propia Relatora incluye en su informe 1995/42 una cronología de las iniciativas adoptadas por el sistema de Naciones Unidas para combatir la violencia, párrafos 20 a 45.

como actos de tortura. Por primera vez, un organismo institucional internacional que forma parte del sistema de Naciones Unidas introduce argumentos que pretenden mostrar la necesaria revisión de conceptos cercanos a los derechos humanos en el sentido relatado.

El concepto de esta violencia específica genera todavía hoy posiciones encontradas. Tras la aprobación de la Declaración de 1993<sup>21</sup>, el sistema de Naciones Unidas determinó el concepto referido que se ha convertido en una de las definiciones más acertadas y utilizadas. Muchos países, como es el caso del Estado español, han configurado sus ordenamientos jurídicos según la misma, pero en muchas ocasiones se ha desvirtuado<sup>22</sup>. Los primeros documentos de Naciones Unidas referidos a la violencia ejercida contra las mujeres reconocían la existencia de una violencia que afectaba desproporcionadamente a las mujeres en el ámbito familiar. Este fenómeno inició el proceso de configuración del marco jurídico para la eliminación de la violencia contra las mujeres, lo cual supuso que en un primer momento se hablara sólo de violencia doméstica o familiar.

La Relatora es clara respecto al concepto. Según la definición establecida, esta violencia se dirige contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Su especificidad no es el ámbito en el que se ejerce, ni la persona que la ejerce; se trata de una violencia ejercida contra las mujeres por ser mujeres. Por esta razón, la Relatora mantiene esta concepción, llegando a afirmar incluso que estamos ante una violencia sexista<sup>23</sup>. Importa su consideración como resultado de relaciones de poder históricamente desiguales, su carácter estructural y sistémico. Estos caracteres no pueden ser obviados por los ordenamientos jurídicos que creen mecanismos para erradicar esta violación de derechos. Se habla de violencia doméstica, de violencia masculina, de violencia en la pareja, de violencia de género... Pero la Declaración y la Relatora definen de forma concisa esta violencia y su nomenclatura para evitar regulaciones fragmentadas e insuficientes.

La definición de la violencia contra la mujer, establecida en la Declaración y modulada en los informes de la Relatora, engloba los caracteres que la conforman. El rasgo definitorio es la intención de infringir daño a un sujeto mujer por su pertenencia al sexo femenino. Se ha pretendido englobar bajo una única categoría todas las formas de violencia para poder aplicar las normas jurídicas previstas (aunque cabe recordar que la Declaración de 1993 es un documento meramente declarativo). La Relatora es consciente de la multiplicidad de las

---

<sup>21</sup> La Relatora se refiere a ella en su Informe Preliminar como «el primer conjunto verdadero de normas internacionales que tratan específicamente de este problema», párrafo 96. Previamente, en el párrafo 33 del mismo artículo la había calificado como «el primer instrumento internacional de derechos humanos».

<sup>22</sup> En mi opinión, éste ha sido el caso de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre). Véase Nota 10.

<sup>23</sup> Informe 2003/75, p. 1.

formas bajo las cuales se cometen los actos de violencia, pero si y sólo si se establece un marco conceptual de referencia se pueden articular las normas con las que hacer frente a esta violencia.

La Relatora aporta un análisis detallado de cada uno de los tipos de violencia. Su interpretación de la violencia radica en un entendimiento de la misma como producto de unas relaciones de subordinación, derivadas del sistema sexo/género legitimado a través de numerosas instancias, discursos y mecanismos sociales institucionalizados. La inclusión en los informes que presenta de estos orígenes supone el reconocimiento de una situación que debe revertir en el derecho. Todas las instancias a las que se refiere generan un sistema normativo concreto y controles informativos<sup>24</sup> en los que la violencia se legitima. La Relatora afirma que «[e]l principio básico del sistema patriarcal representa una convergencia de culturas en que la violencia o la amenaza de violencia se ha utilizado como mecanismo legítimo para aplicar y mantener ese sistema de dominación». Su afirmación afecta no sólo la concepción de la igualdad sobre la que deben construirse los ordenamientos jurídicos, sino el mismo sistema de derechos humanos.

La introducción de estos elementos en la interpretación de la violencia contra las mujeres impide los acercamientos fragmentados y amplía la responsabilidad estatal en la lucha contra la violencia. El derecho, las normas jurídicas institucionales deben configurarse para hacer frente a esta violación de los derechos humanos. También el derecho internacional de los derechos humanos. Pero no sólo articulando los mecanismos jurídicos existentes para hacer frente a la violencia, sino partiendo de la especificidad de esta violencia<sup>25</sup> y su origen. Cada tipo de actos englobado en las categorías fijadas en la Declaración necesita de una respuesta jurídica concisa, pero sin obviar los caracteres que definen esta violencia, porque de lo contrario no se estará haciendo frente a esta violencia. Por esta razón es tan relevante la labor conceptual de la Relatora; porque en sus informes se parte de una concepción de la violencia que no olvida sus caracteres y que permite enfrentarse a los sistemas simbólicos y aquellos que *de facto* la originan.

Un caso paradigmático de violencia institucional con los caracteres descritos es el control de la sexualidad de las mujeres<sup>26</sup>. La Relatora equipara las cuestiones de las relaciones históricas de poder y la

---

<sup>24</sup> Nuevos sistemas de «normatividad» afirma la Relatora. Véanse los informes 2003/75, párrafo 83 y 2004/66, párrafo 38.

<sup>25</sup> Sin negar nunca que las relaciones de dominación son diversas y pueden cruzarse, provocando situaciones de violencia en las que las mujeres no sólo vean limitados sus derechos o estén en esta situación de violencia por el hecho de ser mujer, sino también por otro motivo. Véase nota 17.

<sup>26</sup> Afirma la Relatora en su informe 2004/66, párrafo 35, que «el poder masculino, como mecanismo social institucionalizado, se utiliza para controlar la sexualidad y la capacidad reproductiva de la mujer. El honor y el prestigio de un hombre, en muchos casos, están intrínsecamente relacionados con la conducta de una mujer,

cuestión de la sexualidad femenina. La regulación de la conducta sexual de las mujeres, a través de la violencia como instrumento regulador o respuesta punitiva a su quebrantamiento, puede ser causa de la violencia y en este mismo sentido formas de «violencia que representan una agresión a la misma sexualidad»<sup>27</sup>. Interesa evaluar cómo existen actos concretos de violencia que deben entenderse como tipos de violencia contra las mujeres por su carácter sexuado. Esta concreción conceptual es interesante para distinguir ésta de la violencia general que no responde a las mismas causas.

La Relatora ejemplifica esta distinción en el caso de la violencia contra las mujeres detenidas, a través de su constatación de algunos sucesos de los que ha sido informada. Advierte como la violencia a la que se enfrentan las mujeres detenidas, en ocasiones, «no tienen una orientación sexual»<sup>28</sup>, aunque no sea ésta la tónica general en cuanto que existen muchos otros tipos de violencia en los que se tienen en cuenta el género o se «utilizan sobre la base de su percepción de las diferencias entre hombres y mujeres»<sup>29</sup>. Pretende mostrar la Relatora que debe existir esta concreción de la causa de la violencia o de la forma en la que se produce para que pueda entenderse como violencia contra las mujeres. Esta ejemplificación de «sexualización de la tortura»<sup>30</sup>, a través de la concreción de los actos, delimita los elementos clave del concepto de violencia contra las mujeres.

En este sentido debe entenderse la distinción que denuncia la Relatora en este informe de cómo la violencia sexual ejercida contra las mujeres detenidas no se ha considerado tortura en la medida en la que debería haberse hecho, pero sí se ha considerado tortura psicológica la que se ejerce contra los varones que se ven obligados a asistir a actos de violación o violencia ejercidos contra y en los cuerpos de las mujeres. Esta inexplicable distinción responde a discursos, incluso jurídicos, en los que la violencia ejercida contra las mujeres es considerada contraria a derecho sólo en aquellos supuestos en los que se entiende afectado el «honor» de los varones relacionados, de alguna forma, con la mujer en situación de violencia. Son estos supuestos denunciados

---

como en el caso de la violación [...], es una manifestación de la forma en que el hombre ejerce su poder y dominación sobre el cuerpo de la mujer».

<sup>27</sup> Véase el Informe Preliminar. Párrafo 58.

<sup>28</sup> Ver informe 1998/54, párrafo 129.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Véase el informe anterior, párrafo 130. Es sumamente interesante la distinción que denuncia la Relatora en este informe de cómo la violencia sexual ejercida contra las mujeres detenidas no se ha considerado tortura en la medida en la que debería haberse hecho, pero sí se ha considerado tortura psicológica la que se ejerce contra los varones que se ven obligados a asistir a actos de violación o violencia ejercidos contra y en los cuerpos de las mujeres. Esta inexplicable distinción responde a discursos, incluso jurídicos, en los que la violencia ejercida contra las mujeres es considerada contraria a derecho sólo en aquellos supuestos en los que se entiende afectado el «honor» de los varones, relacionados, de alguna forma, con la mujer en situación de violencia.

por la Relatora los que van conformando y reforzando los elementos sobre los que se construye el concepto establecido en la Declaración, con la inclusión de las causas y las consecuencias. Esta inclusión permite la introducción en el sistema internacional de derechos humanos de los aspectos clave para la erradicación de la violencia. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos no sólo debe hacer frente a la violencia sino a las estructuras de poder detrás de las cuales se esconden las motivaciones de esta violencia específica.

Otro ejemplo claro y definitorio de las aportaciones conceptuales de la Relatora, respecto de la violencia contra las mujeres, es su concreción de esta violencia en el hogar. En primer lugar, advierte de las diversas formas a través de las cuales se hace referencia a la violencia contra las mujeres en el hogar. Si se habla de violencia familiar, insta a que «en toda definición de la violencia familiar se incluya una definición paralela del concepto de familia»<sup>31</sup>. Cuando se refiere a ésta como violencia en el hogar, la Relatora denuncia sus implicaciones. Con la utilización de este término neutral implica olvidar los caracteres de la propia violencia. Así, afirma que «[a]l calificar ciertas formas de violencia como violencia en el hogar, han surgido definiciones basadas en el concepto original de que se trata de actos privados que ocurren en el seno de la familia. Pero toda definición rígida de la violencia en el hogar, concentrada únicamente en personas privadas legitima la dicotomía entre lo público y lo privado»<sup>32</sup>. Por esta razón, la Relatora define la violencia contra las mujeres en la familia como «toda violencia cometida en el ámbito doméstico y que se dirige contra la mujer debido a su papel en ese ámbito, o bien la violencia dirigida en forma directa y negativa a la mujer en el ámbito doméstico»<sup>33</sup>. Manifiesta a través de esta definición su interés por la concreción de los sujetos contra las que se ejerce esta violencia, las mujeres.

### 3. LA NORMA DE DEBIDA DILIGENCIA. LA ADAPTACIÓN DE UN PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

De forma análoga a las aportaciones al marco conceptual sobre violencia contra las mujeres, la Relatora dedica una considerable atención a una norma o principio general del derecho internacional. El principio de debida diligencia, corolario de la responsabilidad estatal en caso de violación de los derechos humanos, es analizado en nume-

---

<sup>31</sup> «... cosa que rara vez sucede, negándose así la realidad de las mujeres cuyas experiencias no coinciden con las categorías tradicionales de la familia». Informe 1996/53, párrafo 24.

<sup>32</sup> Informe 1996/53, párrafo 26.

<sup>33</sup> Debe entenderse esta definición teniendo en cuenta su concepto amplio de «familia» (véase Nota 31) y su crítica previa a la escisión público/privado. Informe 1996/53, párrafo 28.

rosas ocasiones en los informes de la Relatora. La Declaración estableció la obligación de los Estados de «proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme, a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares»<sup>34</sup>. Esta tendencia del derecho internacional de los derechos humanos<sup>35</sup> ha supuesto la consideración de los sujetos titulares de los derechos como sujetos de derecho internacional, revirtiendo en gran medida la configuración moderna del derecho internacional público.

Esta obligación exige a los Estados responsabilidad por los actos perpetrados por sujetos particulares, y este reconocimiento para poder exigir responsabilidad a los Estados permite a las mujeres articular demandas en situación de violencia, incluyendo todo tipo de actos, desde la violencia ejercida en la pareja como aquélla que ejercen sus agentes o las fuerzas gubernamentales, y los que no lo son, en tiempos de conflicto armado. Cabe destacar no sólo el reconocimiento de la responsabilidad por actos cometidos por sujetos particulares, sino también la obligación de prevenir todo acto de violencia, lo cual permite la exigencia de responsabilidad por omisión de dicha obligación. Los informes de la Relatora acentúan no sólo los elementos de dicha obligación, con especial énfasis en el principio que nos ocupa, sino la falta de actuación estatal respecto de la violencia.

El principio de debida diligencia de los Estados es un principio del derecho internacional público cuyo desarrollo teórico para el supuesto que nos ocupa no hubiera sido necesario si las mujeres hubieran visto sus derechos efectivamente protegidos. Las aportaciones de la Relatora respecto del mencionado principio deben entenderse como una interpretación extensiva del mismo para el supuesto de la violencia ejercida contra las mujeres. Debido a ello, parte del concepto general del principio de debida diligencia, entendiendo como tal la norma «que se ha aceptado como medida para evaluar la responsabilidad del Estado en las violaciones de los derechos humanos cometidas por sujetos de derecho privado»<sup>36</sup>. Como ocurre con las aportaciones al concepto de violencia contra las mujeres, respecto de la norma de debida diligencia, la Relatora traducirá en actos concretos y la delimitación del contenido de dicho principio.

La especificidad de la violencia ejercida contra las mujeres altera las estructuras tradicionales del sistema de derecho internacional público porque el derecho (en este caso el ordenamiento internacional aunque esta crítica sea extensible a los ordenamientos jurídicos nacionales) ha interiorizado las relaciones de subordinación y se ha configurado conforme a la experiencia masculina, convirtiendo la identidad

---

<sup>34</sup> Artículo cuarto, apartado c) de la Declaración.

<sup>35</sup> La Relatora recuerda que la propia Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ya reconocía esta ampliación de la responsabilidad estatal. Informe Preliminar, párrafo 106.

<sup>36</sup> Informe Preliminar, párrafo 103.



masculina en sujeto neutro y universal de derechos. De igual modo, la ficción de la escisión público/privado permitió la exclusión de la responsabilidad estatal en el ámbito considerado privado, ocasionando, entre otras consecuencias, la no legitimidad de intervención estatal y la adscripción de los derechos exclusivamente a la llamada esfera pública. Si bien los ordenamientos jurídicos estatales empiezan a rechazar esta escisión, en el derecho internacional público sigue funcionando<sup>37</sup>. La aplicación efectiva de esta norma puede remediar el mantenimiento de esta ficción que a su vez origina la violencia<sup>38</sup>.

La Relatora es consciente de la necesidad de desarrollar este principio y lo lleva a sus últimas consecuencias. Esta norma existe en el plano del derecho internacional de los derechos humanos; se establece de nuevo en la Convención y la Declaración. Por ello, es necesaria su aplicación a los supuestos de violencia ejercida contra las mujeres. En el caso de la violencia en el hogar, afirma categóricamente que «el papel de la inacción del Estado en la perpetuación de la violencia, combinada con el carácter específicamente sexista de la violencia en el hogar, exige clasificarla y tratarla como un problema que afecta los derechos humanos y no como un mero problema doméstico de justicia penal»<sup>39</sup>. Esta afirmación precede al desarrollo conceptual del principio de debida diligencia que responsabiliza a los Estados de la perpetuación de esta violencia.

La Relatora parte de las indicaciones incluidas en su informe preliminar al respecto de dicho principio y recuerda su afirmación sobre la responsabilidad de los Estados en el Informe Preliminar 1995/42, párrafo 72, en el que dispuso que «[e]n el contexto de las normas recientemente adoptadas por la comunidad internacional, el Estado que no toma medidas para reprimir los actos de violencia contra la mujer es tan culpable como sus autores». Sin embargo, y para este supuesto concreto, su procedimiento para reconocer la responsabilidad estatal es reconocer los principios y derechos vulnerados. Su aportación reside en la interpretación de dichos derechos y principios incorporando las normas jurídicas internacionales relativas a los derechos humanos de las mujeres y a esta violencia específica. Por ello, el Estado es responsable en el caso de que ocurra esta violencia al violar el derecho a la igual protección de la ley, al ocasionar un tipo de dis-

---

<sup>37</sup> En el informe dedicado a la norma de la debida diligencia, Informe 2006/61, párrafo 60, la Relatora afirma que [l]a codificación en el derecho internacional de los ámbitos público y privado no sólo ha servido en muchas sociedades como barrera ideológica para el desarrollo del discurso de los derechos humanos, sino que también se ha utilizado para impedir ese desarrollo. En muchas partes del mundo la lucha a favor de los derechos humanos parece finalizar en el umbral del propio domicilio. Es incluso frecuente que las propias mujeres consideren la violencia en el ámbito privado como algo normal».

<sup>38</sup> La Relatora afirma en su informe 1996/53 que «es importante desarrollar un concepto amplio que describa claramente la relación entre el carácter de la violencia cometida contra la mujer y su persona privada para superar la distinción entre lo privado y lo público al tratar de la violencia», párrafo 26.

<sup>39</sup> Informe 1996/53, párrafo 29.

criminación, según como el Comité entendió la violencia, entre otras. La evolución analítica más interesante es el argumento que ofrece la Relatora para entender que esta violencia «puede interpretarse como una forma de tortura»<sup>40</sup>. Esta afirmación pone de relieve la necesaria adecuación de los mecanismos internacionales existentes encargados de velar para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos a las experiencias y violaciones de derechos a las que se enfrentan las mujeres, siendo un caso paradigmático la violencia contra ellas.

Respecto de la violencia en la comunidad, donde aparecen nuevos sistemas de normatividad no jurídicos en los que suelen conformarse los imaginarios sociales, especialmente represivos para el caso de las mujeres cuando a la sexualidad se refieren<sup>41</sup>, la Relatora asevera que una aplicación efectiva de esta norma se traduce en «una obligación positiva del Estado de remediar la situación, no sólo por la vía de la legislación sino también por un cambio fundamental en las pautas de la socialización en la cual la violencia contra la mujer parece ser más legítima»<sup>42</sup>. La responsabilidad estatal excede del ámbito jurídico y, aunque se trate de una obligación diferente de la anterior, el principio de debida diligencia implica que el Estado debe articular todo tipo de medidas encaminadas a erradicar esta violencia consciente y con la pretensión mencionada. En el mismo sentido se pronuncia la Relatora en la adición quinta al informe 2000/68, sobre «La política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer», en la que analiza nuevos tipos concretos de violencia resultado de las políticas estatales, afectando tanto a la condición jurídica de las mujeres, como a las condiciones social, cultural y económica.

El Informe 2006/61 que lleva por título «La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer» es un compendio de toda la labor de la Relatora al respecto de este principio y los presupuestos que lo inspiran. Cabe destacar que el contenido de las obligaciones estatales generadas por este principio sólo se han establecido a través de las aportaciones de la propia Relatora. En el informe 1999/68, párrafo 25, establece que, para evaluar el cumplimiento de los Estados de las obligaciones por este principio, «debían considerarse: las garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; la existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer, sensibilización del sistema de justicia penal y la

---

<sup>40</sup> Informe 1996/53, párrafos 42 a 50.

<sup>41</sup> *Políticas y prácticas que repercuten sobre los derechos reproductivos de la mujer y contribuyen a la violencia contra la mujer, la causan o la constituyen*. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, preparado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Ref. E/CN.4/1999/68/Add.4.

<sup>42</sup> Informe 1997/47, párrafo 15.

policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer». Sólo la Relatora configura dicho contenido.

En el informe referido a la norma de la debida diligencia, se incluye, además, otros de los rasgos de este principio. Se afirma que «[e]l Estado no puede delegar su obligación de proceder con la debida diligencia, ni siquiera en situaciones en que algunas funciones son asumidas por otro Estado o por un agente no estatal»<sup>43</sup>. Para el caso concreto de la violencia contra las mujeres, debe regir el principio de no discriminación, entendido como «la obligación de prevenir, investigar, castigar y proporcionar remedios contra [esta violencia] con la misma decisión que combaten [los Estados] otras formas de violencia»<sup>44</sup>. Este principio debe aplicarse de buena fe, entendiendo que «los Estados deben adoptar medidas positivas para asegurarse de que los derechos humanos de la mujer se protegen, respetan y ejercen [...]. El principio de debida diligencia exige más que «la promulgación de prohibiciones formales»<sup>45</sup>. Finalmente, añade «la obligación de garantizar que las intervenciones concebidas para prevenir y responder a la violencia contra la mujer se basen en datos empíricos exactos»<sup>46</sup>, la cual permitiría ofrecer criterios fiables para la evaluación de las medidas adoptadas para la eliminación de la violencia.

Como indica la Relatora en la adición cuarta al Informe 1999/68, párrafo 46, p. 14, «[e]l hecho de que el gobierno no se ocupe de las causas de violencia contra la mujer que podrían prevenirse constituyen también una afrenta a los derechos humanos de la mujer. Para ser verdaderamente universal, la legislación internacional de derechos humanos debe aplicarse tanto para exigir a los Estados que adopten medidas preventivas y curativas eficaces con respecto a la violencia contra la mujer, como para ofrecer a la mujer la capacidad de lograr su propio poder de decisión, seguridad y autodeterminación. Específicamente, los tratados internacionales de derechos humanos piden a los Estados que adopten medidas para asegurar los derechos de la mujer, incluidos los derechos de la mujer a ser libre mediante sus nuevas capacidades, de todas las formas de discriminación y violencia, a lograr sus derechos a la libertad y a la seguridad, y a tener acceso a los servicios de salud, incluidas la información y la educación en materia de salud, y a los servicios sociales necesarios de tratamiento, y para impedir que sean víctimas de todas las formas de violencia».

---

<sup>43</sup> Informe 2006/61, párrafo 34.

<sup>44</sup> Informe 2006/61, párrafo 35.

<sup>45</sup> Informe 2006/61, párrafo 36.

<sup>46</sup> Informe 2006/61, párrafo 37.

La Relatora configura esta norma con el propósito de adecuar los mecanismos existentes en el derecho internacional de los derechos humanos a la eliminación de la violencia contra las mujeres. Su labor, entendiendo como tal los numerosos informes emitidos desde 1994, responde al propósito que originó su nombramiento; la afirmación de los derechos humanos de las mujeres, a través de la integración de los mismos en el sistema general de derechos humanos. Debido a ello se convierte en un organismo fundamental en el sistema de derechos humanos, contribuyendo a su (re)construcción teórica y su promoción y protección efectiva.

#### 4. CONCLUSIONES

Las mujeres habían sido excluidas del sistema de derechos humanos, como sujetos titulares de los derechos. La violencia ejercida contra ellas representa una de las violaciones de los derechos humanos más frecuentes. El sistema internacional de derechos humanos se mostraba insuficiente ante esta problemática que los movimientos de mujeres *sacaron* del ámbito privado. Esta violencia ha sido, y sigue siendo todavía, legitimada en discursos sociales y jurídicos. Sin embargo, desde 1993, el sistema ONU empezó a enfrentarse a ella con la *Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer* y otras medidas encaminadas en la misma dirección.

El nombramiento de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, fue una de las iniciativas de Naciones Unidas para combatir la violencia contra las mujeres. Las consecuencias de su nombramiento pueden analizarse por la recepción de sus informes en las declaraciones y otros documentos de los distintos órganos y organismos de Naciones Unidas e, incluso, en numerosos informes de organizaciones internacionales y nacionales que luchan por el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Es por esta razón por la que sus aportaciones a conceptos como el de la violencia contra las mujeres, la igualdad o el principio de debida diligencia, inciden en el sistema general de derechos humanos.

Este sistema se mostró insuficiente cuando la comunidad internacional asistía a las violaciones de los derechos más fundamentales dirigidas contra las mujeres en el conflicto bélico acaecido en la antigua Yugoslavia. Este sistema reconocía formalmente la titularidad de los derechos, pero fue necesario un proceso de integración de los derechos humanos de la mujer. No en vano, ésta es la forma en la que los informes de la Relatora se presentan. Las medidas concretas en las que los derechos humanos de las mujeres se promueven y protegen son muestra de su exclusión del sistema de derechos humanos. La atención dirigida sobre la violencia contra las mujeres, como violación grave de los derechos, supone una afirmación de estos mismos derechos.

La Relatora adapta el entramado institucional creado desde la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la*

*mujer* al supuesto concreto de la violencia. Es consciente que la violencia es sólo una manifestación de la situación de subordinación de las mujeres como grupo. La lucha por los derechos humanos debe partir de diversos frentes, no sólo en la eliminación de la violencia. Pero no es menos cierto que si esta violencia persiste, dicha situación de subordinación se mantiene. Es importante delimitar el principio de igualdad que debe regir en el sistema de derechos humanos. Y en las aportaciones de la Relatora se comprueba el cambio de paradigma sobre el que se reconocen, promueven y protegen los derechos humanos de las mujeres al mostrarse insuficiente el modelo asimilacionista.

El concepto de violencia contra las mujeres se establece en 1993, en la Declaración mencionada. Las funciones de la Relatora convierten a este organismo en el máximo intérprete de la Declaración, y serán sus informes, junto a la Declaración, los que (re)configurarán el marco conceptual de referencia sobre violencia contra las mujeres. Un análisis detallado de los mismos permite extraer algunas modulaciones que la Relatora lleva a cabo, así como las consecuencias de la identificación de los elementos claves de la violencia, incluyendo sus causas y consecuencias.

Cuando la Relatora se refiere a cada uno de los tipos de violencia, conforma el marco conceptual de referencia, siendo consciente de la necesaria relación entre la violencia y la igualdad. Sus indicaciones acerca de cada una de las cuestiones tratadas se encuentran conexas en cada uno de sus informes. El tratamiento de la igualdad que realiza le lleva a afirmar rotundamente la persistencia de un sistema basado en relaciones de dominación/subordinación entre hombres y mujeres, un sistema de «dominación patriarcal», en coexistencia con otras formas de opresión que no le pasan desapercibidas. La violencia es una manifestación del mismo a la par que una forma de legitimación. Por ello, sus aportaciones al sistema general de derechos humanos se basan en la introducción de dicho sistema. Las normas de derechos humanos deben tener en cuenta esta forma de opresión para erradicar la violencia.

Este procedimiento posibilita la delimitación del concepto de la violencia contra las mujeres, acentuando los rasgos de la misma. Su carácter estructural, sistemático y la artificiosidad de los discursos, prácticas e instituciones que la generan. No hay posibilidad de confusiones terminológicas válidas cuando la Relatora configura un concepto que se introduce en el sistema de derechos humanos. Con anterioridad a sus informes, la consideración de la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos quedó clara con la Declaración. Tras ellos, el propio sistema de derechos humanos debe reconstruirse a la luz de sus aportaciones. El paradigma de igualdad sobre el que se basó la Convención es insuficiente, como bien ha mostrado la Relatora.

De un modo parecido, su posicionamiento le ha permitido cumplir con otra de sus funciones, a saber, la identificación de nuevas formas de violencia. En 1993, la comunidad internacional fue consciente de la necesidad de abordar una cuestión que se consideraba al margen de los derechos humanos. Con la Relatora, las nuevas formas de violen-

cia que se identifican son tipos de violencia debido a los cambios que se producen en las sociedades. Su denuncia de las constantes violaciones de derechos a las que se enfrentan miles de mujeres, por la desprotección jurídica de sus derechos, se convierte en un mecanismo de promoción y protección efectiva de estos derechos.

Es cierto que sus informes carecen de fuerza jurídica vinculante para los Estados. No obstante, su labor la ha convertido en un mecanismo de integración de los derechos humanos de las mujeres en el sistema general de los derechos humanos. La Relatora ha reafirmado la responsabilidad estatal por las violaciones de los derechos humanos de las mujeres a través de un análisis de la norma de debida diligencia, en función de la especificidad de esta violencia. Ha configurado los criterios bajo los cuales deben medirse las actuaciones estatales y las medidas adoptadas para la eliminación de la violencia, sin olvidar que esta violencia viola los derechos humanos. Por esta razón, los Estados que no cumplen sus obligaciones son cómplices, cuando no agentes directos, de esta violencia y del incumplimiento de los derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- AÑÓN ROIG, M.<sup>a</sup> José y MESTRE I MESTRE, Ruth: «Violencia contra las Mujeres: discriminación, subordinación y derecho». En *La nueva Ley Contra la Violencia de Género (LO 1/2004, de 28 de diciembre)*. Coord. Javier Boix Reig y Elena Martínez García. Madrid. Iustel. 2005, pp. 31-63.
- BARRÈRE UNZUETA, M.<sup>a</sup> Ángeles: «Problemas del derecho antidiscriminatorio: Subordinación versus Discriminación y Acción Positiva versus Igualdad de Oportunidades». *Revista Vasca de Administración Pública*. Instituto Vasco de la Administración Pública. Núm. 60. Mayo-agosto (2001), pp. 145-166.
- CRENSHAW, Kimberlé W.: «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color». En Martha Albertson Fineman, Rixanne Mykitiuk (Eds.) *The Public Nature of Private Violence*. Routledge. Nueva York. 1994, pp. 93-118.
- FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Tercera edición. Trotta. 2002.
- L. M. DE BROUWER, Anne-Marie: *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence. The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*. School of Human Rights Research Series, Vol. 20. Intersentia. Antwerpen-Oxford. 2005.
- MESTRE I MESTRE, Ruth M.: *La caixa de Pandora. Introducció a la teoria feminista del dret*. València. Publicacions de la Universitat de València. 2006.
- RELATORA ESPECIAL SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER CON INCLUSIÓN DE SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS. *Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias* Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos, incluido en un documento de la Comisión de Derechos Humanos, bajo el título de *Ulterior promoción y fomento de los Derechos Humanos y las*



- Libertades Fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Otros enfoques y medios que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.* Ref. E/CN.4/1995/42.
- Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Otros criterios y medios que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1995/85 de la Comisión.* Ref. E/CN.4/1996/53.
- Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Otros criterios y medios que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. *Informe de la Relatora Especial, Sra. Radhika Coomaraswamy, sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias.* Referencia E/CN.4/1997/47.
- Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Otros criterios y medios que ofrece el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales. *Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión.* Ref. E/CN.4/1998/54.
- Políticas y prácticas que repercuten sobre los derechos reproductivos de la mujer y contribuyen a la violencia contra la mujer, la causan o la constituyen.* Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, preparado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Ref. E/CN.4/1999/68/Add.4.
- Informe sobre la política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer,* Informe E/CN.4/2000/68/Add.5
- Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. Violencia contra la mujer.* Ref. E/CN.4/2003/75.
- Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer.* Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Ref. E/CN.4/2004/66.
- Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer.* Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Ref. E/CN.4/2006/61.
- RUBIO, Ana: «Igualdad y Diferencia. ¿Dos Principios Jurídicos?». *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas.* Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado. Núm. 4. Año II. Enero-junio (1995), pp. 259-289.