

DERECHOS HUMANOS Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO

HUMAN RIGHTS AND GENDER NON-DISCRIMINATION

Juan Manuel DE FARAMIÑÁN GILBERT* (España)

Asociado de Número del IHLADI

Sumario: I. Introducción: 1. Arquitectura de género. 2. Acciones específicas. 3. Modelos de garantía. II. El marco internacional: 1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 2. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). 4. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. 5. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas. 6. En el ámbito europeo. III. Discriminación y abuso en materia de género: 1. Los perfiles de la violencia de género. 2. Una violencia persistente. IV. Integración en materia de género: 1. Herramientas de integración de género. 2. Instrumentos de comprobación. V. Propuestas de igualdad: 1. El control de las estructuras existentes. 2. Objetivos estratégicos. VI. Conclusiones.

Resumen: La discriminación por razón de género puede calificarse como una de las violaciones más flagrantes contra los derechos humanos. A pesar de los ingentes esfuerzos realizados desde las organizaciones internacionales y desde la sociedad civil, sin embargo, aún se perpetúa de una manera inmisericorde la conculcación de los derechos más elementales de las mujeres y las niñas. Esta ponencia trata de esclarecer los modelos que puedan gestar una arquitectura de género en la defensa de los derechos de la mujer y establecer un análisis pormenorizado de los instrumentos al alcance y las herramientas para la integración en el marco de las propuestas de igualdad. Se pretende contribuir a cambiar los paradigmas retrógrados con el fin de alcanzar un cambio social y de mentalidades que otorgue a las mujeres su verdadero protagonismo en la comunidad internacional del siglo XXI.

Palabras clave: Discriminación por razón de género; Arquitectura de género; Instrumentos internacionales en defensa de las mujeres y las niñas; Herramientas para la integración en materia de género; Propuestas de igualdad en materia de género.

Abstract: Gender discrimination can be considered one of the most flagrant violations of human rights. Despite the enormous efforts made by international organisations and civil society, however, the violation of the most basic rights of women and girls is still perpetuated in a merciless manner. In this sense, this work tries to clarify the models that can create a gender architecture in the defence of women's rights and to establish a detailed analysis of the instruments available and the tools for integration within the framework of equality proposals. It is an effort to change the paradigms that have become stagnant in retrograde behaviour in order to achieve a social and mentality change that will give women their true protagonism in the international community of the 21st century.

* Catedrático emérito de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de Universidad de Jaén (España). Miembro Asociado de la IHLADI. E-mail: jmfarami@ujaen.es.

Key words: Gender discrimination; Gender architecture; International instruments in defence of women and girls; Tools for integration in the field of gender; Proposals for equality in the area of gender.

I. Introducción

Resulta evidente, aunque no por ello cabe silenciarlo, que la cuestión de la no discriminación por razón de género representa una de las columnas vertebrales de los Derechos humanos. Sin embargo, aún encontramos ejemplos retrógrados de machismo explícito y, lo que es más preocupante, resabios de micromachismo que perviven en el imaginario de numerosas colectividades que se suponen civilizadas. La violencia de género es uno de los exponentes más execrables que, como un larvado efecto dominó, se ha ido extendiendo a lo largo y ancho del planeta sin que las autoridades logren detener los asesinatos, la trata de mujeres, las violaciones, o activar la defensa de los derechos relativos la libertad y salud sexual y reproductiva.

1. Arquitectura de género

Se ha destacado que determinados grupos de mujeres se enfrentan a diario a diferentes modalidades de discriminación, no solo por ser mujeres, sino que se ven agravadas por factores basados en la edad, las condiciones económicas, las etnias o las discapacidades, donde estas condiciones particulares se agravan por su condición femenina. Lo que se refleja en el aforismo discriminatorio de “ser pobre, ser negra y ser mujer” que refleja con palabras muy básicas la perversa situación de muchas mujeres.

Por tanto, cuando nos referimos a la arquitectura de género se comparte la idea de que, con el fin de proteger los derechos humanos en materia de género, se necesita partir de una visión antropológica que nos permita analizar las estructuras sociales y las relaciones de poder con el fin de lograr estructurar, sobre todo desde la vía jurídica, las garantías oportunas no solo para un marco social y comunitario sino también para los modelos más íntimos de la vida familiar.

Desde el punto de vista sociológico, este esfuerzo mejora la visión que la sociedad tiene en relación con las cuestiones de género e implica un esfuerzo bien programado de leyes, políticas y programas de acción; es decir, se requiere la elaboración de un diseño de carácter integral que logre cambiar los comportamientos estereotipados del patriarcalismo y alcance a elaborar acciones que benefician la igualdad e impidan la discriminación.

Uno de los principales escollos en el diseño de esta arquitectura es cierta reticencia de algunos sectores a tomar conciencia de que la violencia contra las mujeres es un problema de derechos humanos que afecta a la comunidad

internacional en su conjunto y, por tanto, que no se circunscribe solamente al ámbito interno de los Estados ya que conculca de un modo global la capacidad de las mujeres para disfrutar de derechos y libertades en plano de igualdad con los hombres.

No resulta baladí catalogar la violencia de género en el plano de las violaciones a los derechos humanos. Por ello, la elaboración de una arquitectura de género precisa y reclama la integración de los temas relacionados con el género dentro de procedimientos y programas que evalúen acciones bien planificadas en las que se recojan esquemas legislativos de protección y garantía, políticas sociales de integración, programas de formación en igualdad, sistemas de monitoreo de los proyectos implementados y sistemas de evaluación que permitan ir avanzando a través de modelos de capacitación y concienciación, tanto dirigidos a mujeres como a hombres sobre la necesaria igualdad y no discriminación en materia de género.

Tengamos en cuenta que la elaboración de una arquitectura bien fundamentada tiene que apoyarse en pilares sólidos, que deberán construirse con base en las lecciones aprendidas, fomentando los mecanismos de ensayo/error, analizando de este modo las deficiencias y los métodos de mejora, así como los desafíos futuros.

De este modo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹, el quinto objetivo resulta muy contundente al referirse a “*lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*”. Se destaca que la igualdad de género no es solo un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible y, sin embargo, se señala que a pesar de los avances realizados aún perviven numerosas dificultades, puesto que tenemos leyes y normas sociales discriminatorias e incluso generalizadas; al punto que las mujeres siguen estando infrarrepresentadas a todos los niveles de liderazgo y se indica que “*una de cada cinco mujeres y niñas de entre 15 y 49 años afirman haber sufrido violencia sexual o física de manos de una pareja íntima*”².

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) relativo a las mujeres y a la igualdad de género, el *mainstreaming* o la integración desde la perspectiva de género implica el proceso de “evaluar las implicaciones para las mujeres, los hombres y las personas con diversas identidades

¹ Vid. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

² *Ibid.* Además, resulta sumamente preocupante que los efectos de la pandemia de la COVID-19 pudiesen revertir los escasos logros alcanzados en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. Se ha señalado, en el citado documento, que “el brote de coronavirus agrava las desigualdades existentes para las mujeres y niñas a nivel mundial; desde la salud, la economía, hasta la seguridad y la protección social”.

de género de cualquier acción planificada –incluida la legislación, las políticas o los programas– en todos los ámbitos y a todos los niveles”³. Ello implica la realización de un esfuerzo puntual en unir en una dimensión integral el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de estas políticas y programas aplicadas de manera conjunta a mujeres, hombres y personas con diferentes identidades de género, con la voluntad de beneficiarles por igual y evitar las discriminaciones y la desigualdad.

Se deduce que la configuración de una arquitectura de género implicaría un particular esfuerzo de integración en el marco de dos grandes vertientes, tal como se refleja en los trabajos de la Oficina del ACNUDH; por un lado, institucionalizar la igualdad de género en la cultura, la estructura y los procesos relativos a los derechos humanos y, por otro lado, lograr promover la igualdad de género en todos los ámbitos que cubre el mandato de las Naciones Unidas relativos al mecanismo de los derechos humanos, a las operaciones sobre el terreno y a las cooperación técnica en investigación e integración, teniendo en cuenta la necesidad de emprender acciones concretas relativas a la igualdad de género.

2. Acciones específicas

Un caso tipo de estas acciones, que puede dar luz a la cuestión que estamos tratando, es la Promoción de la rendición de cuentas de las Naciones Unidas (UN–SWAP Y UCT–SWAP)⁴. En efecto, en 2012, promovido por ONU Mujeres, se acuerda un Plan de Acción (UN–SWAP) sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, lo que dio lugar a un paso importante, dado que por primera vez en la historia se permitió que las cuestiones de género se incorporasen de manera sistemática y medible en todas las principales funciones institucionales del sistema de las Naciones Unidas. De este modo, entre 2012 a 2017, se utilizó una escala de calificación de cinco puntos para cada indicador de desempeño, que va desde la calificación de “no aplicable” hasta la calificación de “excede los requisitos”, lo que ha permitido analizar el progreso del sistema de un modo uniforme y progresivo y articularlo evolutivamente⁵.

Al expirar la duración inicial de UN–SWAP, se puso en marcha en 2018 una segunda generación con una consulta más amplia incorporando modificaciones y lecciones aprendidas, como, por ejemplo, el alineamiento con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Téngase en cuenta que la primera fase se centró en la

³ *Vid.* <https://www.ohchr.org/es/women/gender-integration> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁴ *Vid.* <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁵ La primera fase de ONU–SWAP constaba de 15 indicadores de desempeño basados en mandatos intergubernamentales. Un total de 66 entidades de la ONU (94 por ciento), que corresponden a más del 99 por ciento del presupuesto de la ONU, informaron anualmente sobre los progresos realizados.

planificación de la perspectiva de género y, en cambio, la segunda fase se concentró en el análisis de los resultados y en las actividades de seguimiento sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible relativos a los temas de género.

Por otra parte, con el UNCT–SWAP, se crea un Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, con el fin de que las entidades de desarrollo de la Organización coloquen a la igualdad de género en el centro de la programación “*impulsando la participación activa de mujeres y hombres y el empoderamiento de mujeres y niñas*”⁶. De tal modo, que el Cuadro de mando⁷ es un marco de rendición de cuentas que promueve una mejor planificación, programación y resultados, como una acción de las Naciones Unidas para la igualdad de género con el apoyo de sus Estados miembros.

La arquitectura de género implica que con la política de igualdad de género se compromete a todo el personal de las Naciones Unidas en un plan de ejecución interna, que pondrá en funcionamiento estructuras administrativas capaces de controlar la evolución de criterios que favorezcan el empoderamiento femenino.

De este modo, se ponen en marcha varios planos de acción. Por un lado, se potencia la Sección de Derechos Humanos de la Mujer y Cuestiones de Género (WRGS) con dos funcionarios a tiempo completo dedicados a la labor de integración de las cuestiones de género; por otra parte, se agrupan a los expertos en género como Asesores Regionales de Género (RGA), tanto en la Oficina de Nueva York como en las Oficinas regionales de Líbano, Senegal, Panamá y Etiopía, con fin de alcanzar resultados evidentes en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Cabe señalar que la estructura de la RGA se ha manifestado como un mecanismo muy eficaz para lograr resultados de alcance regional, ya que han logrado superar las deficiencias de personal y de financiación, puesto que en los sistemas de evaluación se ha destacado la importancia de contar con un personal dedicado a las cuestiones de género dentro de las organizaciones regionales donde se han alcanzado buenas prácticas. Por ejemplo, el modelo de Protocolo sobre Femicidio dirigido por la Oficina Regional para Centroamérica, o el Apoyo a las defensoras de los derechos humanos a cargo de la Oficina Regional para Oriente Medio y Norte de África.

Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH) no ha priorizado la provisión

⁶ Vid. <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/promoting-un-accountability> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁷ El Cuadro de mando está organizado en torno a siete dimensiones: planificación; programación y seguimiento y evaluación; asociaciones; comunicaciones y promoción; liderazgo y cultura organizacional; arquitectura y capacidades de género; recursos y resultados.

de fondos para mantener el buen funcionamiento de la estructura y la necesidad de regularizar los puestos en la RGA, dado que sin una financiación regular resultará complicado poder mantener la estructura de la RGA y se debilita el impacto de los resultados obtenidos⁸. Para ello, se necesita aplicar una planificación estratégica, puesto que como se señala en el Informe *Evaluation of the OHCHR Regional Gender Advisors Structure Final Evaluation Report*⁹ la falta de una dirección estratégica global tuvo consecuencias para el buen funcionamiento de la estructura y ha conducido a una falta de claridad sobre el papel de la estructura en su conjunto y de los asesores regionales a nivel individual.

No obstante, la estructura de las RGA se apoyó en el poder de convocatoria de las Naciones Unidas con el fin de reunir a parlamentarios así como a representantes de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos en todas las regiones en las que se alcanzó un importante diálogo e intercambio de ideas a nivel regional y si bien, se logró cierta claridad de lo que significa la integración de género, siguen existiendo retos no alcanzados con respecto a los derechos de las mujeres en el mundo laboral o de tomar una mayor conciencia en el contexto de las ODS. No debemos olvidar que lo que se busca en el marco de esta nueva arquitectura es que las RGA contribuyan con todas las estrategias temáticas a eliminar las causas estructurales de la desigualdad de género y de la discriminación contra las mujeres; y se ha puntualizado, en el citado informe, que como es habitual dentro del sistema de las Naciones Unidas, el uso de herramientas para medir el impacto es uno de los elementos más débiles de la estructura de la RGA¹⁰.

Se destaca, además, que encontrar un equilibrio adecuado entre el personal especializado y la integración de las cuestiones de género por parte del personal general es un reto para todo el sistema de las Naciones Unidas en esta última década; incluso se puede apuntar que, actualmente, no existen entidades en el sistema de la Organización que puedan cumplir con sus mandatos relacionados con el género, sin contar con el personal especializado en estas materias¹¹.

De ahí, que en el citado Informe se recomiende que todos los puestos en las RGA deberían regularizarse y extenderse a todas las organizaciones regionales. Además, se reclama una planificación estratégica dentro de la estructura de la RGA de

⁸Vid. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/Evaluation/RegionalGenderAdvisorsStructure.pdf> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁹Vid. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/Evaluation/RegionalGenderAdvisorsStructure.pdf>, pp. 47 a 50 (Fecha de consulta: 01.09.2022).

¹⁰ *As is common with much of the UN system, use of tools for measuring impact was one of the weaker element of the RGA structure. Ibid, p. 50.*

¹¹ *Finding the right balance between specialized staff and gender integration by general staff is one that has challenged the entire UN system over the last decade. Currently there are no entities in the UN system that could meet their gender-related mandates without specialist gender staff. Ibid, p. 50.*

carácter cuatrienal, de tal modo que los resultados deban tener sus correspondientes indicadores medibles y una política de recaudación de fondos como un requisito mínimo de los Estados donantes y la futura sostenibilidad de la estructura que es la que fundamenta la arquitectura de género; sobre todo, porque este nuevo marco de planificación no requiere de un cambio significativo en los actuales planes de la estructura de la RGA ni se aparta de la planificación de las organizaciones regionales. Simplemente, se busca que la estructura de la RGA ser rebautizada y logre funcionar como una red en el marco de esta nueva planificación.

Ahora bien, para poder funcionar como una red, se indica en el citado Informe que la estructura actual debería centrarse en lograr, por un lado, verdaderos resultados a nivel de la red y, por otro lado, realizar un intercambio de experiencias de carácter interregional en las que las RGA visiten organizaciones regionales distintas a las suyas y logren crear una programación conjunta de varias regiones cuando surjan puntos en común, como por ejemplo, ese reto permanente que es la promoción del mundo laboral de las mujeres, o la difusión de información relevante¹².

3. Modelos de garantía

Dentro de estos sistemas de evaluación resulta fundamental la rendición de cuentas sobre los resultados basados en el marco de la planificación y revisados durante las reuniones anuales de arquitectura de género con el fin de poder evaluar su relevancia sobre una temporalidad anual e incluyendo un enfoque en las áreas estratégicas y que, como conclusión, se elabore una breve nota con el fin de orientar el trabajo de las RGAs y el intercambio de conocimientos; y lo que resulta más interesante es que se recomienda que las organizaciones regionales dediquen un 30% de su tiempo a la integración de las cuestiones de género y un 50% de su programación sustantiva.

Siguiendo con esta línea de actuaciones, cabe señalar que el Consejo de Derechos Humanos (CDH) adoptó la Resolución 6/30 de 2007 sobre la *Integración de los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas* en donde se reconoce

“(…) la importancia de examinar, desde una perspectiva de género, la intersección de múltiples formas de discriminación y condiciones desventajosas, en particular sus causas fundamentales y consecuencias y sus efectos para el adelanto de la mujer y el disfrute de esta de todo los derechos humanos; con el fin de formular y aplicar estrategias, políticas y programas destinados a eliminar

¹² Se recomienda que como mínimo se realice una conferencia telefónica cada seis meses entre las organizaciones implicadas con el fin de intercambiar los datos sobre el progreso de la planificación y la alineación de prioridades y la logística. *Ibid.*, p. 52.

todas las formas de discriminación contra la mujer y realzar la función de la mujer en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de políticas antidiscriminatorias en que se tengan en cuenta las cuestiones de género”¹³.

Se resalta la necesidad de garantizar la plena participación de la mujer en los niveles de mando medio y superior que deberían estar presentes en la elección y nombramiento de los órganos de los tratados y mecanismos de derechos humanos, de los tribunales y cortes internacionales, así como en los organismos especializados y en los órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos.

Se trata de una discriminación reiterativa que ha sido reflejada por María Antonia García de León en la obra *Élites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*¹⁴ donde la carrera profesional de las mujeres suele tropezar con incontables obstáculos de todo orden. Como, desde la antropología, destaca María Dolores Fernández-Fígares,

“esa inveterada costumbre de no citar en las bibliografías a las mujeres (...) constituye una de las situaciones recurrentes que se detectan en el ámbito académico (...). Esta discriminación se vive como una situación de dominio y plantea un debate sobre las formas eficaces de contrarrestarla y reparar la injusticia cometida contra las mujeres en el ámbito del conocimiento científico”¹⁵.

Ello implica un cambio de paradigma en el que se debe comenzar con la corrección en el uso del lenguaje correlativo al género y la necesidad de integrar la perspectiva de género en todos los sectores de la vida social. Tal como se refleja en la Resolución 6/30 se hace necesario un examen periódico universal y un seguimiento de las conclusiones obtenidas con el fin de fortalecer la arquitectura de género. Como se señala en el párrafo decimoquinto de la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, relativa a la Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos¹⁶ de 2007, en el que se determinan los mecanismos de examen periódico universal, y donde se indica, en su *punto k*, la necesidad de “*integrar plenamente una perspectiva de género*”, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades de los países.

¹³ Vid. https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_30.pdf (Fecha de consulta: 01.09.2022).

¹⁴ M. A. García de León, *Élites discriminadas. Sobre el poder de las mujeres*. Ed. Anthopos, 1994, Barcelona.

¹⁵ M. D. Fernández-Fígares, “Antropología de género y antropólogas. Un análisis cualitativo de las entrevistas, Área de antropología”, *Antropólogas, politólogas y sociólogas (Género, Biografía y Ciencias Sociales)*, coordinada por M.A. García de León y M.D. Fernández-Fígares, ed. Plaza y Valdés, 2009, Madrid, p.178.

¹⁶ Vid. <https://research.un.org/es/docs/humanrights/charter> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

Cabe señalar que en el marco de esta arquitectura de género un paso importante ha sido la distinción establecida entre los conceptos de sexo y género, dado que el sexo se basa en las características de los órganos sexuales de carácter biológico y físico, mientras que el concepto de género resulta mucho más amplio y omniabarcante, ya que incluye valores y costumbres, así como características vitales que pertenecen al ámbito de la voluntad y no de la naturaleza y permiten transformar y evolucionar.

Nos encontramos ante un cambio de paradigma en la perspectiva de género, lo que presenta la posibilidad de deconstruir los arraigados conceptos patriarcales y generar recambios, relecturas y reconsideraciones que marchen hacia una conceptualización de las relaciones humanas dentro de una clave igualitaria.

II. El marco internacional

Acabar con la violencia de género precisa necesariamente conocer los instrumentos legales que la combaten. De tal modo, conviene analizar pormenorizadamente la evolución jurídica de los instrumentos legales que han regulado el marco a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, tanto desde el plano internacional, como europeo y nacional.

Estas herramientas jurídicas, así como el futuro de las mismas en relación con la lucha por la igualdad de género y la no discriminación, son el resultado de una larga marcha que ha supuesto enormes esfuerzos de militancia social y de ir avanzando y ganando nuevas categorías jurídicas. Dentro de esta lucha, el derecho se ha comportado como el instrumento más idóneo para forjar las garantías que se requieren, teniendo en cuenta la necesidad de afrontar siglos de modelos patriarcales, que han querido dejar a la mujer en un segundo plano y, aún peor, le han negado efectividad jurídica teniendo que ser representada por su padre, tutor o marido hasta fechas muy recientes.

Tengamos en cuenta, como apunta María del Carmen Muñoz Rodríguez, que

“los instrumentos internacionales y europeos han creado progresivamente un marco jurídico para garantizar la igualdad y erradicar la discriminación por género. En este sentido, entre otros se han establecido una serie de vías para la protección de las personas afectadas. Si la violación proviniera del ámbito nacional, y los procedimientos internos no dan los frutos jurídicos deseados por la persona reclamante, se abren varias vías internacionales para la defensa de los derechos”¹⁷.

¹⁷ M. C. Muñoz Rodríguez, “Principales instrumentos internacionales para la cooperación en favor de la igualdad y contra la discriminación por razón de género”, *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Coord. F. Mariño Menéndez (director) y C. Pérez González y A. Cebada Romero (coordinadoras), Ed. Trotta, Madrid, 2012, p. 145.

1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

En este importante instrumento jurídico, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmada en 1979 y que entra en vigor el 3 de septiembre de 1981, se destaca que la expresión “*discriminación contra la mujer*”¹⁸ debe entenderse como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social y cultural o en cualquier otra esfera.

Como señala Eva Díez Peralta, “en el plano normativo, la Comisión sobre el Estatuto Jurídico y la Condición Social de la Mujer decidió, en 1974, iniciar los trabajos preparatorios del que luego se convertiría en el tratado más representativo en la materia, y uno de los principales instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, a saber:

(...) la Convención de 1979, o Carta de Derechos Humanos de las Mujeres, como también se la llama, se puede considerar el primer instrumento internacional de ámbito universal que proscribe, con carácter general, la discriminación por razón de sexo, prohibición que se extiende abiertamente a la esfera pública y a la privada”¹⁹.

Ello implica que los Estados Parte se encuentran obligados no solo a condenar toda discriminación contra la mujer sino también a llevar a cabo una política apropiada encaminada a eliminar todo tipo de discriminación. De tal modo, se comprometen, entre otros aspectos, a consagrar en sus constituciones nacionales y en su legislación interna el principio de igualdad de género; a adoptar las medidas adecuadas y las sanciones correspondientes cuando se produzcan discriminaciones contra la mujer; a establecer en el marco de los tribunales nacionales la protección jurídica de los derechos de la mujer; a derogar las disposiciones penales nacionales que constituyan una discriminación de género.

Para la Convención, estas cuestiones implican un esfuerzo en modificar los patrones socioculturales y de conducta, con la idea eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias que puedan estar basadas en la idea de la inferioridad o

¹⁸ *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, p. 196, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

¹⁹ E. Díez Peralta, “Los derechos de la mujer en el Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII (2011), 2, pp. 87–121, p. 100.

superioridad de cualquiera de los sexos y garantizar una educación familiar que incluya una comprensión adecuada de la maternidad, como una función social en el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres, relacionada con la educación y desarrollo de sus hijos.

Resulta necesario, tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública de su país y garantizar su derecho a votar en todas las elecciones y referendos y a ser elegibles, además de poder participar en la formulación de las políticas gubernamentales y ocupar cargos públicos en todos los planos administrativos, así como también en todo tipo de organizaciones no gubernamentales.

Resulta importante destacar que las mujeres deben tener los mismos derechos que los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad, con la idea de evitar que el matrimonio con un extranjero o el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa o la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge; y le permitan a la mujer los mismos derechos que al hombre respecto de la nacionalidad de sus hijos.

Como apunta, Sixto Sánchez Lorenzo,

“respecto del principio de no discriminación, contenido en los arts. 1 y 24 de la Convención Americana, la Corte señala que dicho principio se extiende a los demás derechos recogidos en la Convención, de forma que, en relación al derecho a la nacionalidad, ‘el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos’, y que ‘los Estados tienen la obligación de garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación independientemente del estatus migratorio de una persona en un Estado, y dicha obligación se proyecta en el ámbito del derecho a la nacionalidad’²⁰.

Los Estados Parte deberán adoptar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, otorgando las mismas oportunidades y los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo y el derecho a igual remuneración e igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor. Sin duda, prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo e implantar, a su favor, la licencia de maternidad con sueldo pagado.

²⁰ S. Sánchez Lorenzo, “Derechos humanos y competencia exclusiva del estado en materia de nacionalidad (La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de agosto de 2014: caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas c. República Dominicana)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección Notas vol. 67/2, julio-diciembre 2015, Madrid, pp.115–116.

Se hace necesario eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales permitiéndole participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, beneficiarse de los programas de seguridad social, obtener el acceso a los créditos y préstamos agrícolas, así como gozar de las condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Con la idea de que se cumplan todas estas premisas y muchas otras, que figuran exhaustivamente recogidas en la Convención que estamos analizando, se ha establecido un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer²¹, compuesto por expertos de gran prestigio y competencia en estas materias teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos. Se reunirá todos los años por un periodo que no exceda de dos semanas para examinar los informes que presenten los Estados Parte y que se harán llegar, también, al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

El Protocolo Facultativo²², sobre el que no se admite reserva alguna por parte de los Estados firmantes²³, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/54/4 de 6 de octubre de 1999 y entra en vigor el 20 de diciembre de 2000, por lo que viene a complementar las actividades y alcance del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Por tanto, se reconoce su competencia para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado y, también, la competencia de quien actúe en nombre de esas personas o grupo de personas.

Las comunicaciones deberán presentarse por escrito y no podrán ser anónimas, debiendo tratarse de una violación cometida en un Estado que sea parte en la Convención y que además lo sea del presente Protocolo. En esta línea de actuaciones, el Comité no examinará ninguna comunicación que no haya agotado

²¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, art. 17 de la Convención, p. 202, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

²² Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, p. 207, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

²³ *Ibid.*, Vid. art. 17 del Protocolo Facultativo.

previamente todos los recursos de la jurisdicción interna (salvo que esta tramitación se haya prolongado injustificadamente o no sea probable que brinde como resultado un remedio efectivo). Además, considerará inadmisibles toda comunicación que se refiera a una cuestión que ya haya sido examinada por el Comité o lo haya sido con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales; o que sea incompatible con las disposiciones de la Convención; o que sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada; o que constituya un abuso de derecho; o que los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo, salvo que los hechos continúen produciéndose con posterioridad a esa fecha.

Una vez que la comunicación haya sido recibida y aceptada, el Comité podrá, antes de llegar a una conclusión, solicitar al Estado Parte que adopte las medidas provisionales necesarias con el fin de evitar posibles daños irreparables a las víctimas. Por su parte, el Estado dispondrá de seis meses para presentar al Comité las explicaciones o declaraciones que aclaren la cuestión e indique las medidas correctivas que ha aplicado. El Comité tras examinar la comunicación presentada hará llegar sus recomendaciones a las partes interesadas, que serán de carácter confidencial, cuando haya recibido información fidedigna que revele violaciones graves y sistemáticas cometidas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dado el caso, el Comité podrá encargar a uno a más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un Informe al Comité y, cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, podrá incluir en la investigación una visita a su territorio.

3. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)

Esta Convención fue adoptada en Belém do Pará en Brasil el 9 de junio de 1994 en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁴. Se inspira en la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer adoptada en la vigésima quinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres y ante la necesidad de adoptar una convención para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos. En su art. 1 viene a reafirmar que debe entenderse como violencia contra la mujer a cualquier acción

²⁴ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*. https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, ya sea esta violencia perpetrada en el seno de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal que comprende violación, maltrato o abuso sexual; o también en la comunidad y que sea llevada a cabo por cualquier persona y que comprenda, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar, o que, para colmo de males, sea tolerada o perpetrada por el Estado o sus agentes.

Por ello se recogen una serie de derechos de las mujeres, que son inalienables, como el derecho a la vida; a su integridad física, psíquica y moral; a la libertad y seguridad personales; a no ser sometida a torturas; a que se respete su dignidad inherente a su persona y se proteja a su familia; así como, el derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley; el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos; a la libertad de asociación; a profesar ideas y creencias propias dentro de la ley; y a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y participar en los asuntos oficiales y en la toma de decisiones.

Otro aspecto importante es el hecho de que los Estados Parte y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva con el fin de esclarecer situaciones de violencia de género. Además, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida podrá presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas, por lo que la citada Comisión podrá considerarlas de acuerdo con las normas y requisitos estipulados en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó una Relatora Especial²⁵ sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, el 4 de marzo de 1994 (resolución 1994/45), indicando que fuese una experta independiente quien indagara las causas y consecuencias de la violencia

²⁵ Vid. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-violence-against-women> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

contra las mujeres con el fin de investigar, recomendar y promover soluciones para su erradicación²⁶.

Desde marzo de 2006, la Relatora Especial presenta informes al Consejo de Derechos Humanos, conforme a la decisión 1/102 del Consejo. La renovación más reciente del mandato se produjo mediante la resolución 50/7 por la que se nombró a Sra. Reem Alsalem²⁷ (Jordania) Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, desde agosto de 2021.

5. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas

En 2010 el Consejo de Derechos Humanos creó un Grupo de Trabajo²⁸ sobre la cuestión de la Discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, a fin de promover la eliminación de las leyes que discriminan directamente a las mujeres y/o tienen un efecto discriminatorio sobre ellas. Este mandato se crea con el fin de redoblar los esfuerzos por eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo.

Fue en el decimoquinto periodo de sesiones celebrado en 2010, cuando el Consejo de Derechos Humanos aprobó la Resolución 15/23 estableciendo este Grupo de Trabajo compuesto por cinco expertos independientes²⁹ en el marco de una representación geográfica equilibrada y con el cometido de que trabajan en grupo. Este mandato fue renovado en junio de 2019 mediante la Resolución 41/6 cambiando su denominación de Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica por la de Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra las mujeres y las niñas.

²⁶ Relatoras Especiales: Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka) (1994 – julio de 2003); Yakin Erturk (Turquía), (agosto de 2003 – julio de 2009); Rashida Manjoo (Sudáfrica) (agosto de 2009 – julio de 2015); Dubravka Šimonović (Croacia), (desde agosto de 2015 a julio 2021); Reem Alsalem (Jordania) (desde agosto de 2021).

²⁷ Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Americana de El Cairo, Egipto (2001) y Máster en Derecho de los Derechos Humanos por la Universidad de Oxford, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2003). Es consultora independiente sobre cuestiones de género, derechos de los refugiados y los migrantes, justicia de transición y respuesta humanitaria.

²⁸ *Vid.* <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-women-and-girls> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

²⁹ Los miembros actuales son: presidenta Sra. Melissa Upreti (Nepal/USA), Sra. vicepresidenta Dorothy Estrada-Tanck (México), Sra. Elizabeth Broderick (Australia), Sra. Ivana Radacic (Croacia) y Sra. Meskerem Geset Techane (Etiopía). Ex miembros: Sra. Emna Aouij (Túnez) (2010–2017), Sra. Kamala Chandrakirana (Indonesia) (2010–2017), Sra. Alda Facio (Costa Rica) (2014–2020), Sra. Frances Raday (Israel/Reino Unido) (2010–2017), Sra. Eleonora Zielinska (Polonia) (2010–2017), Sra. Patricia Olamendi Torres (México) (2012–2013), Sra. Mercedes Barquet (México) (2011–2012).

De tal modo, los mandatos de procedimientos especiales, tanto del Consejo de Derechos Humanos como del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra las Mujeres y las Niñas, le autoriza a intervenir directamente ante los gobiernos en relación con las denuncias sustanciadas sobre violaciones de los derechos humanos y la aplicación de la legislación y las políticas relacionadas con estos temas y que incluyen la realización de llamamientos urgentes y cartas de denuncia.

Estas comunicaciones son cartas enviadas por los Procedimientos Especiales a los Gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales, empresas militares o de seguridad en las que se informa sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos, tanto en el pasado como actuales, o inquietudes relacionadas con proyectos de ley, legislación, políticas o prácticas que no cumplen con las leyes y normas internacionales de derechos humanos. De este modo, cuando sea necesario, las expertas del Grupo de Trabajo pueden solicitar de las autoridades competentes que se tomen las medidas adecuadas para prevenir o detener una violación, así como investigarla y llevar a la justicia a los responsables, además de asegurarse de que las víctimas o sus familias dispongan de los recursos necesarios, si bien cabe destacar que los Procedimientos Especiales no tienen el poder ni la autoridad para hacer cumplir sus puntos de vista o recomendaciones.

No obstante, como apunta Cesáreo Gutiérrez Espada,

“(…) “cuando un Estado se suma a un tratado internacional de derechos humanos (y desde que el mismo esté en vigor para él) adquiere la obligación de cumplir sus disposiciones. En principio, como en estos tratados se indica, la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo en su Derecho interno el pleno respeto de los derechos y libertades, todos, reconocidos. (...) Pero, la cuestión cambia si un tratado internacional sobre derechos humanos ratificado por nuestro país, o uno de sus Protocolos, crea órganos internacionales (Comités) a los que otorga competencias para emitir Informes u Observaciones Generales relativos a la clarificación o precisión de los derechos y libertades regulados y/o para pronunciarse sobre quejas, comunicaciones o reclamaciones de personas físicas o jurídicas que se hallen bajo jurisdicción de los Estados partes y consideren violados alguno(s) de sus derechos. Y cambia en la medida que las Observaciones o Dictámenes de esos Comités, cuando un Estado Parte en el tratado ha aceptado, formal, expresa y libremente la competencia del Comité para llevar a cabo esas tareas, los Informes u Observaciones del Comité y en particular sus Dictámenes sobre las reclamaciones individuales, tengan o no formalmente la naturaleza de resoluciones judiciales, difícilmente pueden entenderse como manifestaciones de una interpretación no auténtica del tratado en cuestión”³⁰.

En esta línea, recuerda Carlos Villán Durán, que

³⁰ C. Gutiérrez Espada, “La aplicación en España de los dictámenes de Comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (octubre 2018) vol. 10, Nº 2, p. 850.

(...) “nueve de los principales tratados internacionales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus protocolos o cláusulas facultativas, establecen que sus respectivos comités (órganos compuestos de personas expertas e independientes) puedan recibir quejas individuales («comunicaciones» en el texto literal de los tratados) dirigidas contra un Estado parte por presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el tratado de cuya aplicación se ocupan. (...) La finalidad del procedimiento es obtener del comité correspondiente que se pronuncie sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto (dictamen) y se extraigan las consecuencias jurídicas, debiendo el comité determinar las medidas de reparación que el Estado deberá adoptar, que serán proporcionales a la gravedad de la violación cometida. El procedimiento de quejas es, por lo tanto, contradictorio e implica que el Estado pueda ser sancionado. No obstante, los dictámenes de los comités sobre el fondo no son sentencias en sentido estricto, pues no son emitidos por tribunales internacionales. Pero sí son órganos de personas expertas revestidos por el tratado correspondiente de autoridad para pronunciarse sobre si ha habido violación o no de sus disposiciones, por lo que sus dictámenes, además de adoptar la forma de un fallo judicial, tienen un innegable valor jurídico. No obstante, al no tener los dictámenes la fuerza ejecutiva de una sentencia, calificamos el procedimiento de cuasi-judicial”³¹.

6. En el ámbito europeo

Parece oportuno reseñar con cierta exhaustividad los avances legislativos que se han realizado en el ámbito europeo, dado que se trata de pasos importantes en el reconocimiento de los derechos de las mujeres.

En la Unión Europea³² se han realizado muchos avances de carácter jurídico que, sin duda, sirven para concienciar el problema al que debemos enfrentarnos, pero que no serán nunca suficientes, puesto que sobre la violencia contra las mujeres debemos oponer un grado de “tolerancia cero”, que no admita excusas sociales ni atenuantes

³¹ C. Villán Durán, “Aspectos procesales en las quejas individuales ante los órganos cuasi-jurisdiccionales de las Naciones Unidas”, *Litigación Internacional y Protección de los Derechos Humanos*, F. Pascual Vives y A. González Serrano (dirs.) y J. C. Rodríguez Patarroyo (coord.), Madrid, La Ley, julio 2022; y agrega que, “el procedimiento de quejas es subsidiario de los procedimientos judiciales nacionales de tutela de los derechos humanos que son los propios de un país democrático, regido por el estado de derecho. Únicamente cuando se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, salvo que se justifiquen los motivos por los que no se emplearon esos recursos, la víctima o su representante podrán acudir ante el comité competente para solicitar la protección de sus derechos supuestamente violados. De los nueve tratados o protocolos que prevén las quejas individuales, los ocho primeros están en vigor y han sido aceptados por España. Este capítulo pretende hacer un análisis de las cuestiones de carácter procesal más relevantes que ha generado la práctica ante estos órganos cuasi-judiciales establecidos en el marco del sistema universal de protección de los derechos humanos”, p. 3.

³² J. M. de Faramiñán Gilbert, “Del marco internacional al nacional: el derecho a la igualdad y a la no discriminación en la Unión Europea, la Orden de Protección Integral y las Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en España”, *Serie Working Papers*, 03/2014, *Fundación Internacional Baltasar Garzón*, Fibgar, febrero 2014 (on-Line. <http://www.fibgar.com/>) (Fecha de consulta: 01.09.2022).

jurídicos, y el peso de la ley debe caer inexcusablemente sobre sus autores; como bien apunta María del Carmen Muñoz Rodríguez³³.

Además de las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea, de las que conviene destacar la Directiva 2012/29 UE³⁴ sobre las víctimas de delitos, en otros ámbitos como el Consejo de Europa se puso en marcha en 2011, y ha entrado en vigor en 2014, el Convenio de Estambul que aborda de manera exhaustiva las distintas formas de violencia contra la mujer, como la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual, el acoso y el hostigamiento sexual.

Cada año, desde 2001, la Comisión Europea³⁵ informa al Consejo Europeo de Primavera de los logros conseguidos en materia de igualdad entre mujeres y hombres en los Estados miembros de la Unión Europea y presenta futuros retos, prioridades y orientaciones estratégicas. La igualdad entre mujeres y hombres es un principio fundamental de la Unión Europea, por lo que ha contribuido sustancialmente a la promoción de la mujer, así como a la mejora de la vida de las mujeres y los hombres por medio de un *corpus* legislativo considerable sobre la igualdad de trato y la integración explícita de la perspectiva de género en las políticas y los instrumentos de la Unión.

Aunque se constata una tendencia positiva hacia una sociedad y un mercado laboral con mayor igualdad entre mujeres y hombres, persisten todavía desigualdades entre hombres y mujeres, generalmente en perjuicio de la mujer. En la actualidad, la legislación comunitaria en materia de igualdad de género constituye un pilar fundamental en la política de igualdad de oportunidades en Europa. En esta legislación se regula una amplia serie de cuestiones, entre las que destacan el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la retribución laboral, los regímenes de Seguridad Social, el trabajo autónomo y la protección de las mujeres embarazadas y de las que acaban de dar a luz.

Cabe reseñar una ingente cantidad de acciones legislativas de la Unión Europea, ya sean como directivas o reglamentos, tales como la Directiva 75/117/ CEE del Consejo de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros respecto a la aplicación del principio de igualdad de retribución salarial entre mujeres y hombres, donde se prohíbe cualquier tipo de discriminación por razón de sexo en materia de remuneración y abre la vía

³³ M. C. Muñoz Rodríguez, “La igualdad entre las mujeres y los hombres en la Unión Europea”, *Igualdad de Oportunidades y Conciliación: una visión multidisciplinar*. Universidad de Jaén. 2007. pp. 259-281.

³⁴ La mencionada Directiva, adoptada en 2012, establece normas mínimas sobre los derechos, la protección y el apoyo de las víctimas de delitos en la UE, y hace referencia expresa a las víctimas de la violencia de género, las víctimas de la violencia sexual y las víctimas de la violencia en las relaciones personales.

³⁵ Web oficial de la Unión Europea (http://europa.eu/index_es.htm) (Fecha de consulta: 01.09.2022).

jurisdiccional a las personas que se han visto perjudicadas, protegiendo a quienes reclamen frente a la reacción de quienes les han empleado. Asimismo, invita a los Estados miembros a erradicar cualquier discriminación y a informar al personal laboral de las medidas adoptadas.

En esta línea de análisis conviene recordar el ingente desarrollo legislativo llevado a cabo en la Unión Europea en el marco de numerosas directivas. Así, la Directiva 76/207/CE del Consejo de 9 de febrero de 1976 (modificada por la Directiva 73/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, y por la Directiva 54/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006) relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo. (en su segunda modificación, incluyó a la Directiva 54/2006 –sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a los regímenes profesionales de seguridad social– y las unifica en un único texto).

Otros textos relevantes son: la Directiva 79/7/CEE, de 19 de diciembre de 1978 que obliga a los Estados miembros a aplicar progresivamente el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social. La Directiva 92/85/CEE de 19 de octubre de 1992, para la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

Asimismo: la Directiva 2000/78/ CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y que tiene como objetivo luchar contra la discriminación –ya sea por motivos de religión, discapacidad, edad u orientación sexual– en el acceso al empleo y a la ocupación; la promoción y la formación profesional; las condiciones de empleo y de ocupación; y la pertenencia o participación en determinadas organizaciones. Cabe destacar que esta Directiva reconoce y valida la diferencia de trato en tres situaciones especiales: exigencias profesionales esenciales; diferencias de trato basadas en la edad que garanticen la protección de derechos y las acciones positivas para prevenir o compensar desventajas.

La Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro. La Directiva 2006/54/CE de 26 julio 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación. Esta Directiva define la discriminación directa, la discriminación indirecta, el acoso y el acoso sexual. Asimismo, insta a los empresarios a adoptar medidas preventivas para luchar contra el acoso sexual, endurece las sanciones en caso de discriminación y prevé la creación, en los Estados miembros, de organismos encargados de promover la igualdad de trato entre

mujeres y hombres. La Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (deroga la Directiva 96/34/CE).

Cabe añadir: la Directiva 2010/41/UE, de 7 de julio de 2010, en la que se establecen objetivos para la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad (deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo). La Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Esta Directiva dispone la aproximación de las sanciones por la trata de seres humanos en los distintos Estados miembros y de las medidas de apoyo destinadas a las víctimas y, además, crea la figura del Coordinador para la lucha contra la trata de seres humanos europeo. La Directiva 2011/99/UE, de 13 de diciembre de 2011, con la que crea la Orden europea de protección, destinada a proteger a una persona contra actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual y faculta a una autoridad competente de otro Estado miembro para mantener la protección de la persona en el territorio de ese otro Estado miembro (esta Directiva se ha visto reforzada por el Reglamento (UE) n° 606/2013, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, que garantiza el reconocimiento de dichas medidas en toda la UE); o la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

Como es sabido, la legislación europea no solo se apoya en el modelo de las directivas, sino que se refuerza notablemente por los reglamentos. En este sentido, por lo que respecta a los reglamentos, cabe destacar el Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al Desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, que establece las normas generales que regulan la Política Comunitaria de Desarrollo Rural para el periodo de programación 2007-2013. El Reglamento hace especial hincapié en la necesidad de fomentar la igualdad de género y el desarrollo sostenible y destaca que, en el contexto de su acción a favor del desarrollo rural, la Comunidad pretende eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación.

También, el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión. El Reglamento incorpora las prioridades comunitarias en materia de crecimiento económico y desarrollo sostenible, establecidas en la Estrategia de Lisboa (2000) y en la Estrategia de Gotemburgo (2001), definiendo los objetivos de los Fondos, los requisitos que deben cumplir los Estados miembros, las regiones que pueden

beneficiarse de esos Fondos, los recursos financieros disponibles y los criterios aplicables para decidir su asignación. En su texto hace referencia al Principio de Igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación afirmando que la Comunidad y los Estados miembros velarán por la inclusión de las cuestiones de género en todas las etapas de la ejecución de los Fondos.

Por su parte, el Reglamento nº 1382/2013, destina una importante suma en millones de euros hasta 2020 y en él se combinan seis programas del período de financiación 2007–2013, entre los que se hallan el programa *Daphne III* (Decisión nº 779/2007/CE) y dos secciones (No discriminación y diversidad e Igualdad de género) del programa comunitario para el empleo y la solidaridad social *Progress* (Decisión nº 1672/2006/CE)³⁶. En el anexo se especifica que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres se financiará, junto con otras medidas contra la discriminación³⁷.

Como bien señala Eva Díaz Peralta

“(…) con el objetivo de maximizar la protección que se ofrece a todas las víctimas de la violencia de género en toda la Unión, deben aprovecharse plenamente los instrumentos legislativos en vigor, que aun cuando no tienen como designio único y principal la lucha contra las manifestaciones de violencia machista, sin embargo, constituyen un acervo normativo notable que resulta muy útil en este ámbito. Se trata, especialmente, de las previsiones derivadas de la Directiva sobre los derechos de las víctimas y los instrumentos de reconocimiento mutuo de las órdenes europeas de protección y de investigación, que pretenden asegurar un nivel de protección más efectivo, entre otras, a las víctimas de violencia de género y de violencia sexual, y que responden a las necesidades especiales de estas personas profundamente vulnerables”³⁸.

III. Discriminación y abuso en materia de género

En el contexto de esta ponencia, interesa destacar el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relacionada con los “Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes”³⁹, en el que se

³⁶ Para 2014, el Parlamento consiguió que la Línea presupuestaria (Promoción de la no discriminación y la igualdad) aumentara en créditos de compromiso, a fin de paliar la brusca caída en la financiación en comparación con años anteriores. Además, se asignó un importante suplemento económico a la Línea presupuestaria con el fin de ayudar, entre otros objetivos, a proteger y luchar contra toda forma de violencia ejercida sobre las mujeres.

³⁷ Web oficial de la Unión Europea (http://europa.eu/index_es.htm).8. Centro de Recursos y Documentación del EIGE (<http://eige.europa.eu/content/rdc>) (Fecha de consulta: 01.09.2022).

³⁸ E. Díez Peralta, “El marco jurídico y político para prevenir y combatir la violencia contra la mujer en la Unión Europea: una aproximación global”, *Revista General de Derecho Europeo*, 49 (2019), p. 181.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos (OEA), *Más Derechos para Más Gente*. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 233, de 14 de noviembre de 2019, Anexo 2, “Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes (violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América latina y en el Caribe)”. *Vid.*

indica que las mujeres, niñas y adolescentes corren un riesgo mayor de ser víctimas de discriminación y violencia, ya que se tiende a hacer caso omiso de sus derechos y a silenciar constantemente sus necesidades; “en las Américas, encuentran distintas formas de violencia y discriminación en el empleo, la educación, la atención de la salud, la esfera política, la vida privada y otros ámbitos sociales”⁴⁰.

1. Los perfiles de la violencia de género

La violencia de género se ejecuta de manera física, sexual, psicológica, económica, espiritual, obstétrica o simbólica y su expresión más extrema es el feminicidio. En todo el mundo, el 35% de las mujeres han experimentado violencia física o sexual ejercida por su pareja o expareja y, según los informes de las Naciones Unidas, alrededor del 38% de las mujeres en América Latina y el Caribe han soportado situaciones de violencia de pareja al menos una vez en su vida⁴¹.

A estos modelos discriminatorios cabe agregar otras manifestaciones de discriminación que aumentan su vulnerabilidad, en especial si nos referimos a mujeres indígenas o afrodescendientes, a mujeres con discapacidades, a mujeres con sida, a mujeres lesbianas, a mujeres trans, a mujeres en situación de movilidad humana, o a mujeres que se han visibilizado como defensoras de los derechos humanos.

Por ello resulta evidente la necesidad de prestar especial atención a determinadas comunidades o grupos que hayan sufrido discriminación a lo largo de la historia, por lo que una perspectiva de género resulta fundamental en el desarrollo de la protección y garantía de los derechos humanos. En esta línea de compromiso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos trabaja a través de Relatorías, tanto sobre Derechos de las Mujeres, como sobre Derechos de la Niñez, recogiendo denuncias y peticiones sobre situaciones en las que se haya violentado el goce de los derechos de mujeres, niñas y adolescentes y analizando a través de un sistema de estudio los casos individuales.

Es a partir del análisis de estos casos como se elaboran Recomendaciones que se dirigen a los Estados a fin de que cumplan sus obligaciones en relación con el respeto a la igualdad y a la no discriminación y se les conmina a tomar las medidas oportunas con el fin de proteger a las mujeres y de que se reparen los daños causados

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-anexo2-es.pdf> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁴⁰ *Ibid.*, p. 5, ítem 1. Agrega, además, que “Asimismo, los Estados de la región siguen enfrentando numerosas dificultades para cumplir su obligación de responder de manera adecuada y eficaz a la discriminación histórica y estructural a la desigualdad y a la violencia contra ellas”.

⁴¹ Naciones Unidas. *The World's Women 2015: Trends and Statistics*, 2015, capítulo 6: “Violence against women”.

a las víctimas como consecuencia de las violaciones cometidas. Tengamos en cuenta, que en esta última década se han acrecentado de manera exponencial los flujos migratorios y en estos desplazamientos geográficos las mujeres y las niñas son sujetos de explotación por parte de mafias de delincuencia organizada. Como denuncia Pablo Antonio Fernández Sánchez, “este flujo migratorio se debe, fundamentalmente, a la organización de las mafias que trafican con seres humanos, inicialmente con inmigrantes, aunque en muchos casos también con fines de explotación sexual”⁴².

Estas medidas individuales consisten en la restauración de los derechos infringidos, implicando acciones de compensación, satisfacción, rehabilitación y medidas de verdad y justicia. Por otra parte, a nivel global, las recomendaciones pueden dirigirse a fortalecer las garantías de no repetición o a medidas de rehabilitación estructural que impliquen “*reformas políticas públicas, reformas del marco jurídico del Estado o medidas de fortalecimiento institucional*”⁴³.

En muchos casos, la Comisión⁴⁴ ha solicitado a los Estados de la región que proporcionen una reparación individual a las víctimas mediante el pago de indemnizaciones, disculpas públicas y restablecimiento de la verdad y la justicia.

⁴² P. A. Fernández Sánchez, “Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo (entre la política y los derechos humanos)”, *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Nueva Época, vol. 11, N° 40, junio-diciembre de 2017, p. 126.

⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos (OEA), *Más Derechos para Más Gente*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233, de 14 de noviembre de 2019, Anexo 2, “Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes (violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América latina y en el Caribe)”, p. 8, ítem 9. *Vid.* <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-anexo2-es.pdf> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁴⁴ Caso 12.632, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin (Argentina); Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil); Caso 12.053, Comunidad Maya del Distrito Toledo (Belize); Caso 11.556, Corumbiara (Brasil); Caso 12.001, Simone André Diniz (Brasil); Caso 12.142, Alejandra Marcela Matus Acuña y otros (Chile); Caso 12.469, Margarita Barbería Miranda (Chile); Caso 12.799, Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar de Melinka) (Chile); Caso 11.654, Masacre de Riofrio (Colombia); Caso 12.009, Leydi Dayan Sánchez (Colombia); Caso 10.455, Valentín Basto Calderón y otros (Colombia); Caso 12.713, José Rusbel Lara y otros (Colombia); Caso 11.656, Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia); Caso 12.476, Oscar Elías Biscet y otros (Cuba); Caso 12.127, Vladimiro Roca Antúnez y otros (Cuba); Caso 11.992, Dayra María Levoyer Jiménez (Ecuador); Caso 9.903, Rafael Ferrer Mazorra y otros (Estados Unidos); Caso 11.140, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos); Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee (Estados Unidos); Caso 12.534, Andrea Mortlock (Estados Unidos); Caso 12.626, Jessica Lenahan (Estados Unidos); Caso 10.573, José Isabel Salas Galindo y otros (Estados Unidos); Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala); Caso 9.111, Ileana del Rosario Solares Castillo y otros (Guatemala); Caso 11.565, Hermanas González Pérez (México); Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros (México); Casos 10.247, Luis Miguel Pasache Vidal y otros (Perú). *Vid.* <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-anexo2-es.pdf> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

Sobre esta idea del derecho a la verdad y a la justicia, señala, Ana Gemma López Martín, que

“(...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha extraído el derecho a la verdad del derecho a acceder a un juicio justo y a la protección judicial (arts. 8 y 15 CADH) y del derecho a la información (art. 13 CADH). Y ha subsumido el derecho a la verdad en el derecho de la víctima o de sus familiares a obtener un esclarecimiento de los hechos relacionados con la violación y las correspondientes responsabilidades de los órganos competentes del Estado, mediante la investigación. También ha reconocido el derecho a saber la verdad total, completa y pública sobre los hechos que acontecieron, sus circunstancias específicas y quienes participaron en ellos como parte del derecho a la reparación por las violaciones de los derechos humanos. En la interpretación dada por la Comisión, el derecho a la verdad es el derecho a una búsqueda judicial de la verdad, a la investigación y a las sanciones judiciales de los responsables”⁴⁵.

Además, de cómo acabamos de señalar, recomendar al Estado la necesidad de abordar los problemas estructurales que han conducido a estas violaciones, con la idea de que se adopten leyes, políticas públicas y programas de capacitación con el fin de combatir la violencia y la discriminación de género.

Una vez publicado el informe y las recomendaciones, de acuerdo con el art. 48 del Reglamento de la Comisión, podrán determinarse medidas de seguimiento tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias con la idea de verificar el cumplimiento de los acuerdos⁴⁶.

Resulta importante señalar que las medidas de reparación se apliquen siguiendo un enfoque intersectorial con pleno conocimiento de las circunstancias particulares de cada caso, dado que se ha observado que la conculcación de sus derechos no es igual para todas las mujeres, niñas o adolescentes, donde se deberán tener en cuenta factores como el origen étnico, la edad, la situación económica, las características lingüísticas y culturales y, en particular, cuando se hayan dado casos de violencia sexual. En el caso de las niñas se ha observado la estigmatización social cuando se ha producido una violación y las dificultades añadidas de la menor para comunicar lo sucedido, por lo cual se reclama de los Estados el deber de actuar en estos casos con mayor diligencia, rapidez y eficacia.

A los efectos de realizar un seguimiento efectivo del cumplimiento de las Recomendaciones la Comisión utiliza cinco criterios: a) cumplimiento total, b) cumplimiento parcial sustancial, c) cumplimiento parcial, d) pendiente de cumplimiento y e) incumplimiento. De tal modo, que cabe resaltar que la Comisión entiende que “la eficacia del sistema interamericano depende en gran medida del cumplimiento de las decisiones de sus órganos, entre ellas las

⁴⁵ A. G. López Martín, “Los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de Derechos Humanos en el Derecho Internacional”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVII (2014), p. 150.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 8, ítem 11.

sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes de fondo de la Comisión y las soluciones amistosas mediadas por la Comisión, en los cuales constan las recomendaciones y los acuerdos sobre la plena reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos”⁴⁷, que permitan empoderar a las víctimas y proporcionales los recursos para rehacer su vida en la medida de lo factible.

Si nos atenemos a la jurisprudencia en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, las medidas de rehabilitación consisten en “poner a disposición servicios especializados, individualizados, preferenciales, accesibles, integrales, culturalmente apropiados y gratuitos, así como medicamentos y, en los casos en los que corresponda, bienes y servicios”⁴⁸. Todos estos esfuerzos han servido para motivar a los Estados a reconocer su responsabilidad internacional por las violaciones de los derechos humanos y, sobre todo, a pedir disculpas públicamente a las víctimas⁴⁹. En estos actos de reconocimiento de la responsabilidad internacional, el Estado admite que no cumplió con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y reconoce la necesidad de reparar el daño causado por las violaciones que se han perpetrado; con el añadido, en ciertos casos, de restaurar la reputación de la víctima siempre que la víctima no haya manifestado su voluntad de permanecer en el anonimato⁵⁰.

Dentro de las medidas de verdad y justicia, los Estados están obligados a identificar, enjuiciar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de las violaciones de derechos humanos, así como a aquellos que les proporcionan asistencia y encubrimiento y a prevenir e investigar tales violaciones. Dado que con la investigación y las sanciones se procura difundir la verdad de los hechos y además administrar justicia, se requiere que el Estado realice estas investigaciones con seriedad y no como una simple formalidad. Asumido por el Estado, como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares⁵¹, le implica tomar todas las medidas adecuadas para prevenir la repetición de violaciones de derechos humanos. Es decir, que los Estados tienen la obligación

⁴⁷ *Ibid*, p. 41, ítem 75.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Reparaciones y Costas), Serie C n° 205, párr. 529.

⁴⁹ Por ejemplo, el 7 de julio de 2008, el Estado brasileño realizó una ceremonia pública en la cual rindió homenaje a Maria da Penha Maia Fernandes por su lucha por las mujeres víctimas de violencia doméstica¹⁴⁴. Además, el vicegobernador del estado de Ceará pidió disculpas públicamente a Maria da Penha por la demora del poder judicial en resolver su caso.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Impacto del procedimiento de solución amistosa (Segunda edición)*, OEA/Ser. L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018, párrafos 125 a 127.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Sentencia de 22 de noviembre de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 171, párrafo 62.

de adoptar, adaptar o derogar leyes o normas con el fin de garantizar que no se repitan estas violaciones.

2. Una violencia persistente

Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de todas estas medidas se sigue discriminado y la violencia contra las mujeres no se ha reducido, especialmente en el marco de la violencia doméstica que evidencian numerosos casos de feminicidio, retrasos injustificados en las investigaciones y procedimientos judiciales y sobre todo en altas tasas de impunidad.

Además, según informa ONU–Mujeres⁵², los datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas indica que ha aumentado significativamente durante estos últimos años. A nivel global se calcula que unos 736 millones de mujeres (que sería una de cada tres mujeres) ha experimentado violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja y un 30%, entre quince años o más, ha sufrido violaciones por alguien que no era su pareja y, además, los casos de acoso sexual se elevan a un 70%. Las investigaciones realizadas demuestran que las consecuencias posteriores a la violencia genital perduran en forma de depresiones, embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual, trastornos de ansiedad, miedo a circular por las calles, etc. Por otra parte, a nivel planetario la violencia contra las mujeres afecta de forma desproporcionada a aquellas que viven en países y regiones con ingresos bajos y menos desarrollados. Las tasas de feminicidio han aumentado de manera alarmante y se calcula que 81.000 mujeres y niñas fueron asesinadas en 2020 y unas 47.000 de ellas lo fueron a manos de su pareja, parientes o conocidos.

En el contexto de este análisis, no podemos dejar de mencionar los efectos de la pandemia originada por la COVID–19⁵³ sobre las mujeres y niñas en la que se ha detectado la intensificación de la violencia en el ámbito doméstico, que ha confirmado lo que se ha llamado como “una pandemia en la sombra”⁵⁴. Se han recabado datos en los que se ha detectado que durante la pandemia se ha intensificado la violencia contra las mujeres y las niñas en todo el mundo,

⁵² Vid. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁵³ J. M. de Faramiñán Gilbert, “The post–Covid–19 Universe and the recovery of Individual freedoms”, *Peace and Security– Paix et Sécurité Internationales*, n° 9, 2021. J. M. de Faramiñán Gilbert, “El universo pos–Covid–19 y la recuperación de las libertades individuales”, *Peace and Security– Paix et Sécurité Internationales*, n° 9, 2021. J. M. de Faramiñán Gilbert, “La protección de la salud pública y el respeto a las libertades individuales ante la COVID–19”, *Anuario Hispano–Luso–Americano de Derecho Internacional*, n° 25, 2021–2022, pp. 71–94.

⁵⁴ Naciones Unidas. “Measuring the shadow pandemic: Violence against women during COVID–19”. Vid. <https://data.unwomen.org/publications/vaw-rga> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

confirmando que hasta octubre de 2021, en cincuenta y dos países se habían puesto en funcionamiento planes de prevención de la violencia como respuesta a la COVID-19 y ciento cincuenta países habían adoptado medidas para fortalecer los servicios prestados a las mujeres sobrevivientes de la violencia; sin embargo, se ha comprobado que no han resultado suficientes para integrar las medidas que integren la eliminación de la violencia contra las mujeres⁵⁵.

Resulta alarmante que todavía existan países en los que no se hayan aprobado leyes sobre violencia en el ámbito doméstico o sobre acoso sexual en el lugar de trabajo. En un análisis realizado por *Women's Health Surveys*⁵⁶, llevado a cabo en 2020, una de cada cuatro encuestadas, es decir el 23,9%, indicó que había sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o de su ex pareja; una de cada diez mujeres, es decir un 11,1 %, informó sufrir acoso por parte de su pareja dominante y controladora, cifra que se ve aumentada entre mujeres con discapacidad, o sea un 18,%, siendo de un 19,5% las que se atrevieron a denunciar haber sufrido abuso emocional; se corrobora que el mayor número de víctimas de violencia física y sexual se ha dado entre mujeres de 18 a 24 años.

Como ha señalado Jane Fisher, en el citado informe,

“(...) estereotipadamente, pensamos que toda violencia es un acto físico, mientras que las formas más comunes de violencia que experimentan las mujeres son el abuso emocional y las conductas controladoras. Estas son situaciones muy dañinas que experimentan algunas mujeres en sus relaciones íntimas y, como ha demostrado la encuesta, estos comportamientos son mucho más comunes de lo que generalmente se cree”⁵⁷.

En efecto, estos estereotipos refuerzan la posición dominante del hombre sobre la mujer y perpetúan la desigualdad de género, dado que los comportamientos dirigidos a controlar el cuerpo de las mujeres, su autonomía o su contacto con otras personas ajenas al entorno familiar guardan una fuerte correlación con el aumento de la violencia en la pareja.

Por otra parte, no debemos olvidar que muchas mujeres han sido objeto de violencia sexual exterior al matrimonio por parte de alguien que no es su pareja o

⁵⁵ COVID-19 Global Gender Response Tracker, Vid. <https://data.undp.org/gendertracker/> (Fecha de consulta: 01.09.2022). Por ejemplo, las búsquedas realizadas en varios países asiáticos relacionadas con la violencia física, “incluyendo palabras claves como ‘señales de abuso físico’, ‘relación violenta’, ‘tapar moretones en el rostro’ aumentaron un 47% en Malasia, un 63% en Filipinas y un 55% en Nepal entre octubre de 2019 y septiembre de 2020”.

⁵⁶ Encuesta de Salud de la Mujer. 2020. Vid. <https://www.jeanhailes.org.au/research/womens-health-survey/survey2020> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁵⁷ J. Fisher AO, profesora del Finkel de Salud Global y de la Mujer, Facultad de Salud Pública y Medicina Preventiva. Vid. <https://www.jeanhailes.org.au/research/womens-health-survey/survey2020> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

su marido, pero que se trata de un drama subyacente dado que muchas mujeres forzadas y violadas se resisten a denunciar como consecuencia del estigma que existe en algunos países; de acuerdo con los datos disponibles, solo un 1% de ellas han solicitado alguna vez ayuda profesional o han denunciado. Por ejemplo, en Medio Oriente y en África del Norte, entre el 40% y el 60% de las mujeres han experimentado acoso sexual en la calle, basado en comentarios sexuales, persecución o seguimiento.

A todos estos aspectos relacionados con la discriminación y abusos en materia de género debemos agregar la trata de mujeres, o los casos de matrimonios infantiles, o la mutilación genital femenina, o la violencia en línea.

En relación con la trata, se ha detectado que, de cada diez víctimas a nivel mundial de trata de personas, aproximadamente cinco eran mujeres adultas y dos eran niñas; generalmente se produce con fines de abuso sexual y se ha incrementado durante la pandemia del coronavirus “afectando de forma desproporcionada a las mujeres, a quienes se ha reclutado, a menudo en persona o en línea, con fines de explotación sexual”⁵⁸.

Por fortuna, en esta última década, la tasa de matrimonios infantiles a nivel mundial se ha reducido; sin embargo, es un problema que sigue latente en determinados países, dados los estereotipos sociales y las costumbres ancestrales muy arraigadas que mantienen aún cifras preocupantes sobre mujeres jóvenes, de entre 20 y 24 años, que fueron obligadas a casarse contra su voluntad antes de cumplir los 18 años. A ello se añade la práctica de la mutilación genital femenina, que se realiza, sobre todo, en los países de África Occidental como una práctica inveterada que resulta muy difícil erradicar.

En la era digital, el acoso en línea se ha ido propagando de un modo preocupante y se ha registrado que una de cada diez mujeres en la Unión Europea afirma haber experimentado ciberacoso desde los quince años; lo que implica haber recibido correos electrónicos o mensajes SMS sexualmente explícitos, no deseados y ofensivos, o insinuaciones inapropiadas, en el marco de las redes sociales. Ello se ha debido

“al creciente alcance de la red Internet y la rápida difusión de la información por móvil y el uso generalizado de las redes sociales, especialmente desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, junto con la prevalencia ya existente de la violencia contra las mujeres y las niñas, hayan supuesto un mayor impacto de las tasas de violencia”⁵⁹.

⁵⁸ *Vid.* <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁵⁹ “En Estados Unidos, dos de cada diez mujeres jóvenes de entre 18 y 29 años han experimentado acoso sexual en línea y una de cada dos ha recibido imágenes explícitas impropiedades. En Pakistán, el

IV. Integración en materia de género

En el marco de la Resolución 6/30 del Consejo de Derechos Humanos⁶⁰, sobre la integración de los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas, se propone a los mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos y a su Comité Asesor, así como, a los Procedimientos Especiales, que integren de forma regular y sistemática una perspectiva de género en la ejecución de su mandato con el fin de llevar a cabo un análisis cualitativo de los informes que se vayan elaborando sobre las cuestiones que afecten a las múltiples formas de discriminación contra las mujeres y las niñas; teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por la mayoría de los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos.

1. Herramientas de integración de género

Se ha puesto en evidencia la necesidad de articular un programa de trabajo en el que se disponga de tiempo suficiente, durante una sesión anual, con el fin de poder analizar y debatir puntualmente sobre los derechos de la mujer, incluidas las medidas que puedan adoptar los Estados con el fin de poder hacer frente a las violaciones de los derechos humanos que sufren las mujeres, y en particular la violencia de género y poder establecer prioridades y programas para el futuro.

En la medida que se han detectado numerosos obstáculos y problemas en relación con la aplicación de esta Resolución se requiere del Consejo de Derechos Humanos que formule recomendaciones y medidas concretas con el fin de hacerles frente⁶¹.

Ha sido también en el marco académico donde han surgido importantes propuestas y recomendaciones. Se ha señalado que ante las diversas carencias de los estudios de género se hace necesario ejercer la crítica

“pero, bajo las garantías de control del sesgo androcéntrico que revistas científicas, tribunales, pruebas de habilitación, etc., han exhibido tradicionalmente (de ahí, la necesidad

40 % de las mujeres ha experimentado distintas formas de acoso por Internet. Durante la pandemia, las mujeres y las niñas han usado Internet con mayor frecuencia, si bien existe una brecha digital de género. Además, cuando las mujeres y las niñas tienen acceso a Internet, experimentan violencia en línea con más frecuencia que los hombres”. *Vid.* <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁶⁰ *Vid.* https://ap.ohchr.org/Documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_30.pdf (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁶¹ *Vid.* https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_30.pdf (Fecha de consulta: 01.09.2022).

social que ha originado la ley de paridad, en muy diversas instancias, como medida de control e igualdad)”⁶².

Dentro de las recomendaciones que se apuntan en la obra *Antropólogas, politólogas y sociólogas (Género, Biografía y Ciencias Sociales)*⁶³ se establecen una serie de parámetros que deberían tenerse en cuenta con el fin de establecer nuevas perspectivas a la investigación en materia de género. En este sentido, se plantea la necesidad de elaborar monografías especializadas en materia de género, evitando los balances excesivamente generales que se están produciendo. Es decir, se plantea la necesidad de nuevas investigaciones que “*fragmenten el campo*” con estudios en profundidad. Por otra parte, se evidencia la necesidad de potenciar el grado de institucionalización de los estudios de género con la creación de cátedras específicas; la inclusión de los estudios de género en los planes de estudio, tanto en la enseñanza secundaria como en la universitaria; los equipos de investigación y la continuidad en estas líneas de estudio; y apoyar con medidas específicas la puesta en marcha de congresos, revistas especializadas o premios a la excelencia científica en estas materias. Se propone, también, la creación de asociaciones profesionales de mujeres especialistas en género y la conveniencia de lograr una perspectiva generacional entre las mujeres científicas expertas en género dentro de las ciencias sociales y la comparativa con el colectivo global de científicas sociales, con la idea de realizar un análisis comparativo y fomentar un relevo generacional “*en las mejores condiciones y sin pérdida del legado acumulado*”⁶⁴, que deberían reflejarse en diccionarios especializados por materias e investigadoras, entendidos como “*instrumentos de colectividad, cultura cinética, tradición y transmisión del legado*”⁶⁵.

Se propone impulsar lo que se ha dado en llamar el “*enfoque biográfico*”, ligado a los problemas de identidad, especialmente crucial al tratarse de la identidad de las mujeres en momentos como los actuales, en los que se está gestando, lenta pero inexorablemente, un cambio social inigualable.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha planteado una serie de herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en las organizaciones que trabajan derechos humanos⁶⁶ y, en particular, aquellas que tienen oficinas

⁶² M. A. García de León y M. D. Fernández-Fígares, *Antropólogas, politólogas y sociólogas (Género, Biografía y Ciencias Sociales)*, ed. Plaza y Valdés, 2009, Madrid, pp. 199–209, p. 206.

⁶³ *Ibid.*, pp. 206 ss.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 207–208.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 208.

⁶⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*, 2008, San José de Costa Rica. Vid. https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf (Fecha de consulta: 01.09.2022).

especializadas en la tutela de los derechos de las mujeres. Se trata de herramientas de diversa naturaleza y clasificadas de la siguiente manera: como instrumentos de “*planificación, armonización, monitoreo, evaluación, investigación, atención de casos, rendición de cuentas y capacitación*”⁶⁷.

2. Instrumentos de comprobación

Para el caso del Instrumento de planificación, se tendrá en cuenta la manera de organizar el trabajo anual de tutela y promoción de los derechos humanos de las mujeres con el fin de que la institución, al final del año, haya identificado y organizado el trabajo de tutela y promoción de los derechos humanos en materia de género.

El Instrumento de armonización, se enfoca al análisis comparativo de la legislación nacional y la internacional, lo que permite identificar lo qué se ha logrado y cuánto falta por avanzar, en el país en cuestión, en el marco de su legislación nacional e introducir los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, ya sean aquellas convenciones internacionales, hayan sido o no sean ratificadas por el Estado, que recojan los derechos de las mujeres, con el fin de identificar las lagunas jurídicas existentes en su legislación nacional. De este modo, se podrá realizar un seguimiento de los mecanismos y promover la adopción de nuevos estándares, así como incidir en la agenda legislativa generando nuevos proyectos de leyes más avanzados en materia de género.

Por lo que se refiere al Instrumento de monitoreo anual, se trata de controlar la labor que en estas materias ha realizado la institución durante un año con el fin de verificar si se ha llevado a cabo la labor planificada y en el caso de que hayan quedado tareas pendientes poder retomarlas en el año siguiente.

El Instrumento de evaluación, se propone la utilización del modelo DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) con el fin de conocer las potencialidades que presenta la institución; entendiendo como debilidades a los factores de carácter interno que limitan la acción institucional, junto a las amenazas que son factores de carácter externo que atentan contra la promoción de los derechos que analizamos. Frente a estos factores perjudiciales, tanto endógenos como exógenos, se oponen las fortalezas que implican, en su ámbito interno, la mejora de los equipos directivos y la presencia de mujeres expertas en estas materias y en la toma de decisiones y con unidades especializadas; a lo que habría que integrar a las oportunidades, que son factores externos, que contribuyen a crear un ambiente

⁶⁷ *Ibid*, p. 127.

favorable con otras organizaciones o redes que trabajan estos temas, así como, la toma de contacto con otras personas expertas en estas materias.

Los Instrumentos de investigación, implican la propuesta de una metodología de investigación jurídica con perspectiva de género, realizando un análisis del marco legal desde una triple óptica: formal normativa, estructural sustantiva y cultural. El primer aspecto normativo implica un análisis de los instrumentos legales⁶⁸, el segundo de carácter sustantivo alude a los mecanismos, procedimientos e instituciones⁶⁹ que permiten la aplicación de las normas existentes; y la perspectiva cultural implica informar a la ciudadanía sobre la normativa y los mecanismos existentes y en qué medida interfieren los operadores del derecho con sus opiniones y prejuicios.

Por lo que se refiere al Instrumento de comunicación, sobre la afectación de los derechos humanos de las mujeres, se ha creado un formulario modelo para presentar una comunicación⁷⁰ al Comité de la CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*)⁷¹. La comunicación deberá postularse por escrito, firmada nominalmente, deberá estar relacionada con un Estado que sea parte de la Convención y del Protocolo Facultativo y siempre que se hayan previamente agotado todos los recursos de la jurisdicción interna y que la violación se haya cometido con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo Facultativo con relación al Estado implicado.

El Instrumento relativo a la atención de casos, se encuentra muy relacionado con el instrumento anterior y plantea la posibilidad de rellenar una aplicación (formulario de atención) sobre casos en los que se hayan generado violaciones de los derechos humanos de las mujeres⁷².

El Instrumento para registro de información, constituye un elemento básico para poder monitorear y evaluar el trabajo de las instituciones que se ocupan de proteger los derechos humanos y sirven, además, como un modelo de rendición de cuentas ante la sociedad civil, donantes y otras instituciones públicas. En este sentido existen dos modelos: el registro estadístico y el registro anual sobre tutela de los derechos

⁶⁸ Constitución política, leyes, tratados internacionales, etc.

⁶⁹ Cortes, instituciones gubernamentales, otras instituciones estatales, políticas gubernamentales, etc.

⁷⁰ *Vid.* formulario en https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, pp. 144 ss (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁷¹ El Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW entró en vigor el 22 de diciembre de 2000. En este Protocolo se autoriza al Comité de la CEDAW (integrado por 23 expertos y expertas independientes) a recibir y considerar las comunicaciones de violaciones de derechos de las mujeres presentadas por personas, grupos de personas o en nombre de esas personas o grupos, que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos protegidos por la Convención de la CEDAW.

⁷² *Vid.* formulario en https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, pp. 147 ss, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

de las mujeres. El registro estadístico, permite revisar cuantitativamente las acciones realizadas por la institución y los expedientes tramitados por denuncias de violación o afectación de derechos humanos de las mujeres y el registro anual sobre tutela, se ocupa de recoger la información de tipo cualitativo sobre esta labor de tutela tomando como referencia el plan de trabajo de la institución e identificando los resultados obtenidos, los problemas surgidos y las acciones recomendadas.

El Instrumento de capacitación, implica lo que ha dado en llamarse un “*juego de dominó*” que se realiza como complemento a una charla o sesión de capacitación sobre los instrumentos de comunicación e investigación, creados mediante el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, con el fin de evaluar el grado de comprensión de las participantes respecto de la aplicación de los instrumentos comentados; lo que permite, a través de un sencillo juego⁷³ conocer el grado de conocimiento adquirido en las sesiones de capacitación.

V. Propuestas de igualdad

Resulta evidente que las mujeres siguen viviendo en una situación de desigualdad y de particular desventaja, lo que se evidencia en los distintos planos de su existencia ya sea en el ámbito privado como en el público. Los estudios realizados en esta materia, como se puede colegir en la bibliografía que se adjunta, se preguntan en qué medida se puede emprender con éxito un proceso de transversalidad de la perspectiva de género y que ayuden a alcanzar una igualdad real.

1. El control de las estructuras existentes

Todo ello evidencia la necesidad de contar con estructuras, organizaciones y movimientos de derechos humanos que incorporen la perspectiva de género mediante la práctica de relaciones no discriminatorias y sin duda igualitarias. Se trata de un reto siempre presente y todos los esfuerzos realizados, si bien son importantes, aún resultan insuficientes. Tengamos en cuenta que la lucha y la

⁷³ *Vid.* formulario en https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, pp. 152 ss, (Fecha de consulta: 01.09.2022). “El procedimiento es el siguiente: se presentan una serie de preguntas y sus correspondientes respuestas de manera que quien conduzca el ejercicio tenga toda la información pertinente. Posteriormente, se presentan preguntas y respuestas mezcladas, de manera que esas páginas puedan fotocoparse y recortar los recuadros (cartas), con el fin de iniciar el juego del dominó. Antes de repartir las cartas del dominó, se separa una con la que se será inicio al juego y se coloca en el centro de la mesa. Luego, se reparten las cartas restantes entre las y los participantes. Cada participante debe cuidar que las otras personas no vean sus cartas. La persona que tenga la carta con la respuesta a la pregunta de la carta inicial, debe colocarla al lado. Así sucesivamente, cada persona va colocando la respuesta y calza con cada pregunta, como en el dominó”.

reivindicación de los derechos humanos para las mujeres se han ido afianzando en estas últimas décadas e incluso, hasta hace muy poco tiempo, en países catalogados como civilizados las mujeres carecían de estatus cívico, por lo que se han tenido que enfrentar a una histórica discriminación demandando derechos que ya poseían los hombres, en donde se entendía algo tan lacerante para las mujeres como que solo los hombres nacían libres e iguales. Tengamos en cuenta que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que surge de la Revolución francesa en 1789, habla de los hombres y los ciudadanos y aunque en la actualidad hemos deseado interpretarla desde una perspectiva global, la realidad era otra, y lamentablemente se refería solo al mundo masculino y desde una perspectiva androcéntrica⁷⁴.

Si se desea alcanzar una estructura social igualitaria se hace necesario y urgente un esfuerzo de carácter global que ponga de manifiesto

“que los roles y estereotipos asignados a hombres y mujeres son patrones socioculturales, creados por la sociedad y no obra de la naturaleza, por ello y en la medida que estas asignaciones sociales generan desigualdad y discriminación, pueden y deben ser transformadas”⁷⁵.

Por ello se agrega que, entendidas correctamente las diferencias de género, se puede alcanzar una paridad entre seres humanos diferentes, con una igualdad que garantice el acceso a ejercer y a disfrutar de los derechos, *“lo que requiere una transformación de patrones y estereotipos profundamente arraigados en la cultura y en las personas”*⁷⁶.

Con el propósito de establecer estrategias que fomenten la igualdad, el Consejo de Europa⁷⁷ impulsado por la Comisión de Igualdad de Género y apoyándose en los instrumentos existentes y reforzando su acervo en este ámbito ha establecido una nueva Estrategia para el periodo 2018–2023. La misma se basa en seis puntos

⁷⁴ Fue Olympia de Gouges, quien propuso una Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana en la que proclamaba que las mujeres nacen libres e iguales en derechos a los hombres, lo que le llevó a la guillotina el 3 de noviembre de 1793. Se recomienda la lectura de: Gloria Ramírez, *La Declaración de Derechos de la Mujer de Olympe de Gouges 1791: ¿una declaración de segunda clase?*, 2015, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. Vid. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/catedra/materiales/u1_cuaderno2_trabajo.pdf (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁷⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*, 2008, San José de Costa Rica. https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/1829/herramientas_integrar_genero_ddhh-2008.pdf, cit, p. 175, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁷⁶ *Ibid*, p. 175.

⁷⁷ Consejo de Europa. Estrategia de Igualdad de Género 2018–2023. Ministerio de Asuntos Exteriores de Cooperación, Oficina de Interpretación de Lenguas. 107/18 EML/MA/RG. <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960Una>. p. 9, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

estratégicos: prevenir y luchar contra los estereotipos de género y el sexismo; prevenir y luchar contra la violencia hacia la mujer y la violencia doméstica; garantizar el acceso igualitario de la mujer a la justicia; conseguir una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones, tanto políticas como públicas; proteger los derechos de las mujeres y las niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; y, conseguir la transversalidad de género en todas las políticas y medidas.

2. Objetivos estratégicos

Por lo que se refiere al primer objetivo estratégico, relacionado con los estereotipos y el sexismo, hay que tener en cuenta que se trata de modelos o ideas sociales y culturales que atribuyen a las mujeres y a los hombres una serie de características preconcebidas en relación con el sexo. Tengamos en cuenta que estos estereotipos se convierten en el sustrato idóneo para hacer pervivir y justificar comportamientos sexistas que representan un tope a la igualdad de género. Lo que se ha dado en llamar la “masculinidad hegemónica” se mantiene a través de estereotipos que alimentan comportamientos no solo machistas, sino sobre todo micro-machistas, que resultan muy difíciles de desarraigar.

En el documento del Consejo de Europa se habla de modelos de segregación horizontal y de segregación vertical⁷⁸. De tal modo, que las desigualdades estructurales y las persistencia de los estereotipos de género afectan del tal manera que provocan una evidente segregación horizontal en determinadas ocupaciones y en ciertos sectores de la actividad económica donde la presencia masculina es muy importante (por ejemplo, en el ámbito de la ciencia y la tecnología, la industria pesada, la construcción y el ejército), frente a otras esferas en las que predominan las trabajadoras (por ejemplo, los servicios asistenciales, la educación, las labores de secretaría o administrativas, enfermería o recursos humanos, aunque, a menudo, peor retribuidas), dentro de esquemas aún rígidos que no parecen cambiar. Por otra parte, se suma la discriminación a partir de una segregación vertical, sobre todo en el marco del mercado de trabajo, dado que en un mismo sector laboral incluso en el que predominan las mujeres, los puestos superiores en términos salariales y jerárquicos son detentados por hombres.

Todos estos perfiles son los que están perpetuando la marginación económica y social de las mujeres, a lo que hay que unir, dentro del segundo objetivo estratégico⁷⁹, el hecho de prevenir y luchar contra la violencia hacia la mujer y la

⁷⁸ *Ibid.*, p. 10, ítem 42.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 13, ítem 46.

violencia doméstica⁸⁰. Sin duda, la violencia genera terribles consecuencias físicas y psicológicas y la violencia doméstica ha alcanzado en estos momentos cifras desproporcionadas, hasta convertirse en una lacra social que es necesario y urgente erradicar; a la que hay que unir no solo la violencia contra la mujer sino también la violencia vicaria, en la que el victimario ataca a una hija o un hijo con el fin de causar el doble de dolor a la madre.

El tercero de los objetivos⁸¹ se relaciona con el acceso a la justicia considerado como un derecho humano y un elemento esencial del Estado de derecho en el ámbito de los modelos democráticos, relacionados con el derecho a un juicio justo y a los mecanismos de reparación y compensación adecuados. Conviene resaltar que, si bien el acceso a la justicia puede presentar dificultades para cualquier persona, se ve agravado cuando se trata de mujeres,

“debido a la desigualdad de género en la sociedad y en el sistema de administración de justicia. Las desigualdades económicas y sociales que persisten entre mujeres y hombres y los sesgos y estereotipos de género dan lugar a desigualdad de acceso a la justicia para mujeres y hombres. Los hechos también apuntan a la existencia de un techo de cristal en el sistema judicial”⁸².

Tales barreras se hacen más evidentes durante las investigaciones y juicios, especialmente en los casos de violencia de género, y su impacto es más significativo en las mujeres expuestas a formas de discriminación variadas e intersectoriales en el marco de lo que se ha denominado un “rompecabezas judicial” que excluye a las mujeres, por lo que se debe acabar con este desequilibrio de género, de tal modo que garantice un acceso igualitario a la justicia.

Por lo que respecta al cuarto objetivo estratégico⁸³, se trata de conseguir una participación equilibrada de las mujeres con respecto a los hombres en la toma de decisiones, tanto políticas como públicas. Resulta palpable que la escasa presencia de la mujer en los puestos claves de la vida pública sigue siendo una deuda social que debemos corregir. Como se señala en el Documento “*Por un planeta 50-50 en*

⁸⁰ Tengamos presente, el Convenio de Estambul sobre violencia contra la mujer y violencia doméstica; el Convenio de Lanzarote sobre la protección de los niños y las niñas contra la explotación y el abuso sexual; el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. *Vid.* <https://www.coe.int/en/web/genderequality/violence-against-women> (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁸¹ Consejo de Europa. *Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Cooperación, Oficina de Interpretación de Lenguas. 107/18 EML/MA/RG, *cit.*, <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960> Una. p. 16, *ítem* 52, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁸² *Ibid.*, p. 16, *ítem* 52. *Vid.* también, Comisión Europea del Consejo de Europa para la Eficacia de la Justicia, “Los sistemas judiciales europeos. Eficacia y calidad de la Justicia”, *Estudios de la CEPEJ* n° 23, Edición de 2016 (datos de 2014).

⁸³ *Ibid.*, p. 18, *ítem* 57.

2030: *Demos un paso por la igualdad de género*”⁸⁴, impulsada por las Naciones Unidas para conmemorar el Día Internacional de las Mujeres en 2015, se hacen necesarias acciones para comprometer a los países en pos de alcanzar una igualdad de género para 2030, dado que todavía en la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas

“la participación plena y equitativa de las mujeres en los cuerpos legislativos, ejecutivos, judiciales, diplomáticos y administrativos a escala local, regional y nacional continúa por debajo de las normas acordadas por el Consejo de Europa”⁸⁵.

El objetivo estratégico quinto⁸⁶, resulta de especial importancia en este momento histórico en donde el siglo XXI se ha convertido en “*el siglo de las migraciones*”⁸⁷ y cada vez y con mayor frecuencia y cantidad vemos desplazarse buscando asilo y seguridad a mujeres migrantes y refugiadas.

Se destaca su gran precariedad en cuanto a su seguridad y protección personal, física y sexual, o ser víctimas de trata, en particular, cuando viajan solas, se encuentran embarazadas o lo hacen junto a niños y niñas, en casos en los que se ven expuestas a diversas formas de violencia de género, no solo en su país de origen sino en su traslado a un país de acogida e incluso a su llegada en este país.

Finalmente, la estrategia sexta⁸⁸, se refiere a lograr la transversalización de género en todas las políticas y medidas, mediante la transversalización del enfoque de género, tal como se recoge en la Recomendación nº R (98) 14⁸⁹ sobre transversalización de género y en la siguientes Recomendaciones sobre educación, medios de comunicación, deportes y sector audiovisual. En la medida en que estos

⁸⁴ *Ibid.* <https://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up>, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁸⁵ Consejo de Europa. Estrategia de Igualdad de Género 2018–2023. Ministerio de Asuntos Exteriores de Cooperación, Oficina de Interpretación de Lenguas. 107/18 EML/MA/RG, *cit*, <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960Una>, p. 18, *ítem* 58, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁸⁶ *Ibid.*, p. 20, *ítem* 62.

⁸⁷ *Ibid.* J. M. de Faramiñán Gilbert, “La noche de las ideas o algo de luz sobre los flujos migratorios”, *Revista del Consejo General de la Abogacía*, Especial Refugiados, número extraordinario, octubre 2015, pp. 42–44.

⁸⁸ Consejo de Europa. Estrategia de Igualdad de Género 2018–2023. Ministerio de Asuntos Exteriores de Cooperación, Oficina de Interpretación de Lenguas. 107/18 EML/MA/RG, *cit*, <https://rm.coe.int/estrategia-de-igualdad-de-genero-del-coe-es-msg/16808ac960Una>, p. 22, *ítem* 67, (Fecha de consulta: 01.09.2022).

⁸⁹ Recomendación nº R (98)14 sobre Transversalización de género; Recomendación CM/Rec (2007) 13 sobre transversalización de género en la educación; Recomendación CM/Rec (2008) 1 sobre inclusión de las diferencias de género en las políticas sanitarias; Recomendación CM/Rec (2013) 1 sobre igualdad de género y medios de comunicación; Recomendación CM/Rec (2015) 2 sobre transversalización de género en el deporte; y Recomendación CM/Rec (2017) 9 sobre igualdad de género en el sector audiovisual.

modelos de transversalización tienen como objeto la reorganización, la mejora, el desarrollo, la evaluación de las políticas de género, de tal modo que las mismas puedan ser incluidas en todos los niveles y etapas, y a través de este neologismo de la transversalización⁹⁰ se intenta conceptualizar la necesidad de realizar políticas que atraviesen de forma transversal varios campos. Ello implica la promoción de una cultura institucional con perspectiva de género, incluyéndola en todos los planes, programas y proyectos, en los que los conceptos de igualdad y equidad deberán estar presentes de manera coherente, integral y transversal en todas las actividades que se lleven a cabo en una institución.

VI. Conclusiones

Como recopilación de todos los epígrafes anteriores, podemos concluir recordando que la lucha por la igualdad de género y la no discriminación ha sido una larga marcha que ha supuesto enormes esfuerzos de militancia social y de ir avanzando y ganando nuevas categorías jurídicas⁹¹. El Derecho es el instrumento más idóneo para forjar las garantías que se necesitan, teniendo en cuenta la necesidad de afrontar siglos de modelos patriarcales, que han querido dejar a la mujer en un segundo plano y, aún peor, le han negado efectividad jurídica teniendo que ser representada por su padre, tutor o marido hasta fechas muy recientes, como ya se ha señalado.

A lo largo del camino por alcanzar la igualdad en el que se han tenido que superar numerosos escollos sociales y jurídicos, ha surgido a la luz pública algo que permanecía oculto en el reducto familiar como una secuela del modelo de posesión patriarcal: la lacra de la violencia de género. Dentro de los importantes esfuerzos realizados en la Comunidad internacional contra la discriminación y la violencia sufrida por las mujeres cabe destacar la tarea de las Naciones Unidas que ha sido sumamente importante, pues ha ejercido una labor de concienciación en la opinión pública internacional, de la que conviene señalar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, también apodada la Carta de los Derechos Humanos de las Mujeres. La Convención puso en evidencia la discriminación estructural que padecen las mujeres en el marco de una sociedad estructurada bajo el modelo masculino y que ha realizado encomiables esfuerzos

⁹⁰ Este neologismo nace en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrado en Nairobi en 1985, como una necesidad estratégica que logre involucrar a todas las entidades de la política y la gestión pública con el fin de alcanzar cambios estructurales en materia de género.

⁹¹ J. M. de Faramiñán Gilbert, “Del marco internacional al nacional: el derecho a la igualdad y a la no discriminación en la Unión Europea, la Orden de Protección Integral y las Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en España”, *Serie Working Papers*, 03/2014, *Fundación Internacional Baltasar Garzón*, Fibgar, febrero 2014 (on-Line. www.fibgar.com).

por empoderar a la mujer como protagonista y sin segregaciones. En este sentido y siguiendo los cauces abiertos en 1979, se han logrado avances tales como la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea General; las Resoluciones de la Cumbre Internacional sobre la Mujer celebrada en Pekín en septiembre de 1995; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, conocida como la Convención de Belém do Pará; la Resolución WHA 49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud declarando la violencia como problema prioritario de salud pública, proclamada en 1996 por la OMS; la Resolución de 1997 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas; o la Declaración de 1999, como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género, entre otros.

Hay que tener en cuenta, también, los avances realizados en el marco de la Unión Europea pues, en el art. 1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se afirma que la dignidad humana es inviolable, y que debe respetarse y protegerse. En el art. 2 se garantiza el derecho a la vida, y en el art. 4 se prohíben la tortura y las penas o los tratos inhumanos o degradantes. En el art. 21 se reconoce el derecho a la no discriminación, incluida la ejercida por razón de sexo, y en el art. 47 se garantiza el derecho al acceso a la justicia.

En esta línea, cabe destacar los pasos que se han ido dando en el marco del Parlamento Europeo, que ha desempeñado un papel muy destacado en el apoyo a la política de igualdad de oportunidades, como, por ejemplo, con el Informe del Parlamento Europeo de julio de 1997; pero, sobre todo, a través de su Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (FEMM). Debemos tener en cuenta que desde 1957 fecha de los originales Tratados de las Comunidades Europeas de entonces, se consagró el principio de la igualdad de retribución entre mujeres y hombres para un mismo trabajo y que en la actualidad se han reflejado en el reciente Tratado de Lisboa en su art. 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Téngase presente la Decisión 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004–2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, los jóvenes y las mujeres y para proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa *Daphne II*) y en la que se ha fijado la posición y estrategia de la Unión a este respecto.

No perdamos de vista que los Tratados que instituyeron las Comunidades Europeas, en la década de los años cincuenta se basaron en fundamentos de carácter económico y que el avance hacia la protección y defensa de los Derechos Humanos se fue labrando de manera progresiva a través de la jurisprudencia pretoriana de su Tribunal de Justicia, que fue abriendo nuevas vías garantistas inspirándose en los Principios Generales del Derecho de los países miembros y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa que, finalmente, se

han reflejado en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en el Tratado de Lisboa y que, aunque no se integra en el Tratado, el art. 6 del Tratado de Unión Europea (TUE) le reconoce valor jurídico obligatorio.

Se hace necesario un esfuerzo específico que garantice la igualdad de género y rechace de manera categórica cualquier tipo de discriminación hacia las mujeres y las niñas. Recordemos que en el citado art. 2 del TUE, la Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Por ello, se destaca que estos principios y valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Por su parte, el art. 3.3 del Tratado de Unión Europea (TUE) también reconoce que la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres; y así se corrobora en el art. 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), al indicar que en todas sus acciones la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y promoverá su igualdad. Sin olvidar el art. 19 del TFUE, que prevé que el Consejo por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Además, el art. 153 del TFUE permite a la Unión Europea actuar en el ámbito más amplio, como es el de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación. Dentro de este marco, el art. 157 del TFUE autoriza, también, la acción positiva para potenciar la autonomía de las mujeres. Resulta importante el art. 19 del TFUE, dado que en él se contempla la posibilidad de legislar para luchar contra todas las formas de discriminación, entre otras: por motivos de sexo. La legislación dirigida a luchar contra la trata de seres humanos, en especial de mujeres y niños, se ha adoptado sobre la base de los arts. 79 y 83 del TFUE, y el programa *Derechos, Igualdad y Ciudadanía* financia, entre otras, todas aquellas medidas que contribuyen a la erradicación de la violencia contra las mujeres que encuentra su fundamento jurídico en el Tratado de Lisboa en el art. 168 del TFUE.

De tal modo que, estos objetivos, de “*integración de la dimensión de género*”, se reflejan en el art. 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión, convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual; o en el art. 23 de la Carta, que resulta más específico al indicar que la igualdad entre mujeres

y hombres deberá garantizarse en todo los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución y que, incluso, el principio de igualdad no impide la “*discriminación positiva*”, es decir, el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

No obstante, lo más significativo ha sido la Declaración número 19 que se ha adoptado entre la Unión y los Estados miembros, relativa al art. 8 del TFUE, y que se incluye dentro del Acta Final de la Conferencia Intergubernamental, que ha adoptado el Tratado de Lisboa, en la que la Conferencia conviene en que, en su empeño general por eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre, la Unión tratará en sus distintas políticas de combatir la violencia doméstica en todas sus formas. A lo que agrega, que será preciso que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para prevenir y castigar estos actos delictivos y para prestar apoyo y protección a las víctimas.

La mayoría de las mujeres víctimas de violencia no denuncian sus experiencias ni a la policía ni a una organización de apoyo a las víctimas de este tipo de delitos. En este sentido se recogen los datos de la encuesta que ha realizado la *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA)⁹², y que en su Informe calcula que 13 millones de mujeres en la Unión Europea experimentaron violencia física durante los 12 meses previos a la entrevista de la encuesta. Esa cifra equivale a un 7 % de mujeres con edades de entre 18–74 años en la Unión Europea, y que 3,7 millones de mujeres en la Unión Europea experimentaron violencia sexual durante los 12 meses previos a las entrevistas de la encuesta. Esta cifra equivale a un 2 % de mujeres con edades de entre 18–74 años. Una de cada 20 mujeres mayor de quince años (5 %) ha sido violada.

Como hemos visto, la violencia de género abarca numerosos delitos contra las mujeres que vulneran su dignidad como ser humano y se registran como tipos penales, como la agresión sexual, la violencia doméstica, la violencia de género, por citar algunos ejemplos más paradigmáticos. Los datos actuales resultan alarmantes por el incremento que se ha producido en estos últimos años y que se evidencian con mayor difusión en los medios de comunicación de masas, lo que reclama sistemas de prevención que eviten o detecten a tiempo la posible comisión de tales delitos, que deben ser regulados por la legislación tanto de la Unión Europea como de los países miembros, entre los que se encuentran España y Portugal; y, sin duda

⁹² *Dignidad, Violencia de género contra las mujeres. Una encuesta a escala de la Unión Europea*, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Helping to make fundamental rights. A reality for everyone in the European Union. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (para mayor información: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-results-at-a-glance>), (Fecha de consulta: 01.09.2022).

en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y el resto de las Organizaciones internacionales, ya sean regionales o de vocación universal.

Hay que tener en cuenta que la violencia contra las mujeres no sólo afecta a ellas de manera directa, sino que tiene consecuencias para su familia, sus hijos y su entorno social, de manera que, en numerosos casos, ya sea por vergüenza o por falta de información, les inhibe para presentar a tiempo la denuncia pertinente antes de que se consume el delito contra ellas; generando una violencia vicaria que se ceba sobre seres aún más indefensos como son los niños y las niñas.

Se trata de un arduo trabajo de concienciación social y de implementación legislativa que si bien han comenzado a dar pasos importantes, estos no resultan todavía significativos, puesto que a lo largo del orbe y en pleno siglo XXI aún perviven estas lacras basadas en modelos culturales, anquilosados en estructuras patriarcales, que permiten la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados, los crímenes llamados de honor en el seno de una misma familia, las violaciones en el ámbito de la pareja y la violencia que se traduce en asesinatos, torturas, degradación física y psicológica de mujeres y niñas.

Es el carácter androcéntrico sobre el que se basan las legislaciones internacionales lo que movió a Hilary Charlesworth y a Christine Chinkin a denunciar el hecho de que los textos jurídicos aún se basan en lo que ellas indicaban que era una tendencia masculina sobre una visión del mundo androcéntrica, en donde *“las mujeres se han encontrado al margen del orden jurídico internacional”*⁹³.

Frente a estas reflexiones cabe plantearse un giro de paradigma y generar un empoderamiento de género que permita no solo visualizar a las mujeres sino sobre todo otorgarles el protagonismo que les corresponde en la sociedad de nuestro siglo.

⁹³ H. Charlesworth y C. Chinkin, *The boundaries of International law: A feminist analysis*, Manchester, Manchester University Press, 2000, nota 18, p. 48.