

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH" o "Comisión") ha manifestado reiteradamente que un acceso *de jure* y *de facto* a recursos judiciales idóneos y efectivos resulta indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres, así como también lo es el cumplimiento de los Estados de su obligación de actuar con la debida diligencia frente a tales actos. Sin embargo, la labor de la CIDH y de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (en adelante la "Relatoría" o "Relatoría sobre derechos de las mujeres"), revela que a menudo las mujeres víctimas de violencia no logran un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales cuando denuncian los hechos sufridos. Por este motivo, la gran mayoría de estos incidentes permanecen en la impunidad y en consecuencia sus derechos quedan desprotegidos.

2. Por esta razón, la CIDH ha elaborado este informe sobre la situación de las mujeres víctimas de violencia, en el que presenta un diagnóstico sobre los principales obstáculos que las mujeres enfrentan cuando procuran acceder a una tutela judicial efectiva para remediar actos de violencia. En el informe, la CIDH formula conclusiones y recomendaciones para que los Estados actúen con la debida diligencia con el objeto de ofrecer una respuesta judicial efectiva y oportuna ante estos incidentes. El análisis de este informe incluye los resultados de un proceso de recopilación de información de una diversidad de sectores que incluyen la administración de la justicia, funcionarios y representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector académico y mujeres de diferentes razas, etnias y condiciones socioeconómicas, llevado a cabo por la Relatoría durante los últimos dos años, con el apoyo financiero del gobierno de Finlandia. La información recopilada ha sido complementada con la labor de la CIDH, que incluye jurisprudencia, audiencias temáticas celebradas en la sede, informes temáticos, capítulos de país sobre mujeres, y visitas *in loco* organizadas tanto por la CIDH como por la Relatoría.

3. El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado como un desafío prioritario en los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La promulgación de instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, refleja el consenso y el reconocimiento por parte de los Estados del trato discriminatorio que éstas tradicionalmente han recibido en sus respectivas sociedades, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia, que incluyen la violencia sexual, psicológica y física y el abuso de sus cuerpos. Asimismo refleja el compromiso asumido por los Estados de adoptar medidas que aseguren la prevención, investigación, sanción y reparación de estos actos. El hecho de que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la "Convención de Belém do Pará") sea el instrumento más ratificado del sistema interamericano, y de que la mayoría de los Estados americanos hayan ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante la "CEDAW") así como su protocolo facultativo, refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres constituye un problema público y prevalente, meritorio de acciones estatales para lograr su prevención, investigación, sanción y reparación.

4. Del mismo modo, el sistema interamericano de derechos humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos básicos. En este sentido, los instrumentos de protección de derechos humanos vinculantes como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana") y la Convención de Belém do Pará,

afirman el derecho de las mujeres de acceder a una protección judicial que cuente con adecuadas garantías frente a actos de violencia. En dicho marco, los Estados tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas.

5. Durante la preparación de este proyecto, la CIDH recibió información de los Estados e integrantes de la administración de la justicia, la sociedad civil, organismos internacionales y del sector académico, sobre los esfuerzos públicos destinados a erradicar la violencia contra las mujeres. La Comisión ha reconocido en el pasado que la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, ha impulsado una serie de esfuerzos públicos en las esferas de justicia, legislación y programas de gobierno, en países de derecho civil y de derecho común, destinados a erradicar la violencia contra las mujeres.

6. Sin embargo, la CIDH observa que a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, existe una gran brecha entre la incidencia y la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida. Si bien la Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que permita abordar la violencia contra las mujeres, aún persiste una enorme distancia entre la disponibilidad formal de ciertos recursos y su aplicabilidad efectiva. La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en el hemisferio. En consecuencia, la CIDH ha constatado en varios países un patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos. Asimismo, la Comisión ha podido observar con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, el maltrato que pueden recibir tanto las víctimas como sus familiares al intentar acceder a recursos judiciales, y su persistente desconfianza de que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos perpetrados. Esta situación no sólo propicia una sensación de inseguridad, indefensión y desconfianza en la administración de justicia por parte de las víctimas, sino que este contexto de impunidad perpetúa la violencia contra las mujeres como un hecho aceptado en las sociedades americanas en menoscabo de sus derechos humanos.

7. Frente a estos problemas, la CIDH ha verificado que en el área específica de la administración de justicia, los Estados carecen de una visión y de una política integral institucionalizada para prevenir, sancionar, investigar y reparar actos de violencia contra las mujeres. La Comisión observa algunas importantes deficiencias que afectan negativamente la investigación de casos de violencia contra las mujeres: retrasos injustificados en las diligencias necesarias por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación, y vacíos e irregularidades en las diligencias *per se* que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos. A estas dos variables contribuye la falta de recursos económicos y humanos para llevar a cabo investigaciones efectivas, y para poder judicializar y sancionar los casos. Esta situación es particularmente crítica en las zonas rurales y marginadas.

8. Además de las deficiencias en la etapa de investigación, la CIDH observa con gran preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar a los perpetradores de actos de violencia contra las mujeres. Cabe señalar que si bien existen carencias estructurales en el ámbito económico y de recursos humanos para procesar casos con celeridad y eficacia, en casos de violencia contra las mujeres, con frecuencia la falta de investigación de los hechos denunciados, así como la ineficacia de los sistemas de justicia

para procesar y sancionar los casos de violencia se ve afectada por la existencia de patrones socioculturales discriminatorios. Éstos influyen en la actuación de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, quienes consideran los casos de violencia como no prioritarios y descalifican a las víctimas, no efectúan pruebas que resultan claves para el esclarecimiento de los responsables, asignan énfasis exclusivo a las pruebas físicas y testimoniales, otorgan poca credibilidad a las aseveraciones de las víctimas y brindan un tratamiento inadecuado a éstas y a sus familiares cuando intentan colaborar en la investigación de los hechos. Estas deficiencias se traducen en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al elevado número de denuncias y a la prevalencia del problema.

9. También se ha constatado que en muchos casos las mujeres son víctimas de agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no son adecuadamente implementadas ni supervisadas. En materia de prevención y protección, la CIDH ha verificado que las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes. La Comisión ha constatado problemas graves en el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación que se vuelve particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Entre las razones que explican la inacción de autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad.

10. La CIDH también ha identificado una serie de problemas estructurales dentro de los sistemas de justicia que afectan el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres, al igual que el procesamiento de otras violaciones de los derechos humanos. Entre ellos se destacan la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas; la falta de abogados de oficio para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos; la debilidad de los ministerios públicos así como de las instancias policiales involucradas en la investigación de los delitos; y la falta de unidades especiales de fiscales y de la policía con los conocimientos técnicos especiales requeridos para abordar temas de violencia. Otro obstáculo relevante encontrado es la precariedad y la falta de coordinación en los sistemas de información para obtener estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres, indispensables para examinar causas y tendencias de este fenómeno.

11. La CIDH ha podido constatar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se refleja en la respuesta y en el tratamiento de los casos de violencia por parte de los funcionarios de la administración de la justicia y de la policía. En consecuencia, es evidente la necesidad de que los Estados diseñen y fortalezcan programas de capacitación para funcionarios del sistema de justicia y de la policía sobre el problema de la violencia contra las mujeres como una grave violación a los derechos humanos y su obligación de ofrecer un trato digno y humano a las víctimas cuando intentan acceder a instancias judiciales. A pesar de la proliferación de los programas de capacitación orientados a funcionarios de la administración de la justicia y de la policía, la CIDH ha verificado que el impacto de éstos ha sido heterogéneo y que muchos de ellos carecen de la institucionalización y de los mecanismos de responsabilidad necesarios para poder lograr cambios sostenibles.

12. Igualmente, la CIDH ha verificado una serie de obstáculos que dificultan la interposición de denuncias de actos de violencia. Entre las razones expuestas para este problema se encuentran la victimización secundaria que pueden sufrir las víctimas al intentar denunciar los hechos perpetrados; la falta de protecciones y garantías judiciales para

proteger la dignidad y la seguridad de las víctimas y de los testigos durante el proceso; el costo económico de los procesos judiciales; y la ubicación geográfica de las instancias judiciales receptoras de denuncias.

13. De la misma manera, la CIDH destaca con preocupación la falta de información de que disponen las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección, sobre el procesamiento de los casos y sobre cómo contribuir a la investigación y esclarecimiento de los hechos. La Comisión manifiesta su preocupación ante la proliferación de incidentes en los que los familiares de las mujeres víctimas de violencia procuran conseguir información sobre la investigación de los casos y colaborar en estos procesos, y no son tratados en forma digna y humana. La CIDH asimismo ha constatado la dificultad que existe para obtener estadísticas uniformes a nivel nacional sobre casos de violencia contra las mujeres, y que este hecho se traduce en una invisibilización del problema de la violencia contra las mujeres, y obstaculiza el desarrollo de políticas públicas en el área judicial que correspondan a la gravedad y la magnitud del problema.

14. La CIDH igualmente ha observado que ciertos grupos de mujeres cuando son víctimas de violencia experimentan necesidades especiales para acceder a instancias judiciales de protección. La Convención de Belém do Pará establece que los problemas de la violencia y la discriminación no afectan en igual medida a todas las mujeres debido a que algunas de ellas están más expuestas al menoscabo de sus derechos. La CIDH ha observado que la violencia, la discriminación y las dificultades para acceder a la justicia, afectan en forma diferenciada a las mujeres indígenas y afrodescendientes, debido a que están particularmente expuestas al menoscabo de sus derechos por causa del racismo. Asimismo, ha constatado que los obstáculos que enfrentan para acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos que remedien las violaciones sufridas, pueden ser particularmente críticos porque sufren de varias formas de discriminación combinadas, por ser mujeres, por su origen étnico o racial y/o por su condición socio-económica. Por ello, resulta indispensable poner en práctica iniciativas de recopilación de información, entre ellas estadísticas, investigaciones y estudios, que reflejen las necesidades especiales de estas mujeres para facilitar el ejercicio y la garantía de sus derechos dentro de la administración de la justicia.

15. La CIDH asimismo observa dos niveles de obstáculos en relación con el contenido de la legislación civil y penal existente sobre violencia contra las mujeres, que obstaculizan la efectiva sanción y reparación de estos actos. El primero se relaciona con el lenguaje y el contenido de la legislación, y consiste en deficiencias, vacíos, falta de armonización y en la presencia de conceptos discriminatorios que actúan en detrimento y en desventaja de las mujeres. La Comisión observa la existencia de legislación anacrónica y disposiciones discriminatorias basadas en concepciones estereotipadas del papel social que desempeñan las mujeres y valores como la honra, el pudor y la castidad de la víctima. En algunos países todavía existen disposiciones jurídicas que eximen al agresor de actos de violación si contrae matrimonio con la víctima. Igualmente, la Comisión ha verificado que las leyes en general todavía se concentran primordialmente en la violencia doméstica e intrafamiliar, y no abarcan las diversas manifestaciones de violencia que se cometen contra las mujeres así como los contextos en que tales hechos ocurren además del familiar.

16. La CIDH ha verificado que en algunos Estados americanos, más allá del texto de algunas disposiciones jurídicas que discriminan a las mujeres, existe una diversidad de factores que limitan la correcta aplicación de las leyes por parte de las autoridades estatales. Entre los factores más importantes se encuentran la falta de reglamentaciones y procedimientos claros y de programas de capacitación destinados a fomentar la adecuada

interpretación y aplicación de las leyes en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres por parte de funcionarios públicos, la sobrecarga de trabajo de las instancias encargadas de implementar la ley y el desconocimiento de la legislación y de la forma de interpretarla por parte del público en general. Existe la necesidad de un compromiso verdadero por parte de los Estados, que esté respaldado por recursos financieros y humanos adecuados para lograr la correcta aplicación e implementación de la legislación existente en el área de justicia.

17. Por otra parte, la CIDH ha recibido diversa información sobre los programas de gobierno existentes que tienen por finalidad ofrecer servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia y facilitar la protección de sus derechos en el ámbito de la justicia. Sin embargo, se observan una serie de fallas en el funcionamiento de los programas de gobierno destinados a prestar servicios multidisciplinarios a las víctimas de la violencia. Entre los problemas se destaca la falta de coordinación y colaboración entre los programas; deficiencias en la provisión de los servicios interdisciplinarios requeridos por las víctimas; la falta de recursos para hacer sostenible su funcionamiento; y su limitada cobertura geográfica, lo cual afecta de manera particularmente crítica a las mujeres que habitan en zonas marginadas, rurales y pobres. Igualmente, la Comisión destaca la necesidad de legitimar, proteger y apoyar la labor de las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios interdisciplinarios a las víctimas de violencia, a través de recursos financieros y de políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a la provisión de información sobre la forma de interponer denuncias ante actos de violencia contra las mujeres y sobre la forma de acceder a una tutela judicial efectiva.

18. La CIDH manifiesta una gran preocupación ante el hecho de que la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres quedan en la impunidad, perpetuando la aceptación social de este fenómeno, y reitera la necesidad de mejorar la respuesta judicial de los Estados para cumplir plenamente con su obligación de debida diligencia. Mediante este proceso de recopilación de información, la Comisión ha confirmado que el próximo escalón en el avance de los derechos de las mujeres víctimas de violencia y discriminación y su acceso efectivo a la justicia, es pasar del reconocimiento formal de sus derechos al disfrute real y efectivo de tales derechos.

19. Las recomendaciones contenidas en este informe se relacionan con el diseño de intervenciones y medidas estatales destinadas a garantizar una respuesta judicial idónea, que sea inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, ante actos de violencia contra las mujeres. Las recomendaciones tienen tres objetivos específicos. En primer lugar, los Estados deben diseñar una política estatal integral, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las víctimas de violencia tengan un acceso adecuado a la justicia y que los actos de violencia se prevengan, investiguen, sancionen y reparen en forma adecuada. En segundo lugar, tienen como objetivo exhortar a los Estados a crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan usar el sistema de administración de la justicia para remediar los actos de violencia sufridos y reciban un trato digno por parte de los funcionarios al acudir a las distintas instancias judiciales. Por último, están encaminadas a motivar que los Estados adopten medidas públicas para redefinir las concepciones tradicionales sobre el rol de las mujeres en la sociedad, y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso pleno a la justicia.

20. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Algunas medidas adoptadas para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto la comprensión y el reconocimiento de la gravedad de los problemas existentes y el compromiso de los integrantes de los sectores estatal y no estatal de abordar efectivamente las numerosas

barreras que las mujeres enfrentan al denunciar hechos de violencia y discriminación para obtener una reparación idónea ante estos hechos.