



INFORME ANUAL 2012

Situación de los derechos humanos
de las mujeres en el Distrito Federal
La violencia contra la mujer en la comunidad

Volumen II

Ciudad de México, marzo de 2013

Directorio Institucional

Presidente

Luis González Placencia

Consejo

Mercedes Barquet Montané †

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Miguel Carbonell Sánchez

Denise Dresser Guerra

Manuel Eduardo Fuentes Muñiz

Patricia Galeana Herrera

Mónica González Contró

Nashieli Ramírez Hernández

José Woldenberg Karakowsky

Visitadurías Generales

Primera Mario Ernesto Patrón Sánchez

Segunda Rosalinda Salinas Durán

Tercera José Antonio Guevara Bermúdez

Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

Quinta Luis Jiménez Bueno

Contraloría Interna

Rosa María Cruz Lesbros

Secretarías

Ejecutiva Gabriela Gutiérrez Ruz

Promoción de los Derechos Humanos

e Incidencia en Políticas Públicas Gerardo Sauri Suárez

Consultoría General Jurídica

Fernando Francisco Coronado Franco

Direcciones Generales

Quejas y Orientación Alfonso García Castillo*

Administración Irma Andrade Herrera

Comunicación por los Derechos Humanos Daniel Robles Vázquez

Educación por los Derechos Humanos José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección Ejecutiva de Seguimiento Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Ricardo A. Ortega Soriano

Secretaría Particular de la Presidencia

María José Morales García

Coordinación General de Vinculación Estratégica

Leonardo Mier Bueno

Coordinaciones

Asesores María José Morales García*

Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez

Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*

Servicio Profesional en Derechos Humanos Mónica Martínez de la Peña

* Encargado de despacho



INFORME ANUAL 2013

**Situación de los derechos humanos
de las mujeres en el Distrito Federal
La violencia contra la mujer en la comunidad**

Volumen II

Ciudad de México, marzo de 2013

COORDINACIÓN: Domitille Delaplace.

INVESTIGACIÓN: Bárbara Torres Méndez.

APOYO EN INVESTIGACIÓN: Myriam Nallely Ugalde Hernández, Jorge Enrique Ruiz López y Perla Dalila Sánchez Domínguez.

ELABORACIÓN DEL ANEXO ESTADÍSTICO: Arturo Arriaga López y Martha Patricia Orozco.

Revisión: Patricia Piñones, Ricardo Alberto Ortega Soriano, María del Mar Monroy García y Araceli Mejía Escobar.

CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V.

FOTOGRAFÍA DE PORTADA: María Rodríguez Cruz. FOTOGRAFÍAS DE INTERIORES: Sonia Blanquel Díaz, Alejandro Cuevas Romo, Ernesto Gómez Ruiz y Antonio Vázquez Hernández (CDHDF).

Primera edición, 2013

D. R. © 2013, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-7625-70-4

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

*A Mercedes Barquet Montané, †
por su invaluable contribución al informe anual
sobre los derechos humanos de las mujeres.*

Índice

Agradecimientos	7
Introducción	9
Planteamiento del problema.	10
Objetivos general y específicos	11
Metodología	12
Estructura	12
Violencia contra la mujer en la comunidad: aproximaciones teóricas desde la perspectiva de los derechos humanos	15
Violencia contra la mujer en la comunidad: aproximación conceptual.	17
Definición de la violencia en la comunidad en textos de referencia.	17
Violencia de género, espacio público y seguridad ciudadana.	20
Obligaciones del Estado frente a la violencia en la comunidad	23
Responsabilidad del Estado frente a la violencia contra la mujer ejercida por particulares. ...	23
La debida diligencia en materia de violencia contra la mujer	24
Deber de prevenir	25
Deber de investigar, sancionar y reparar	27
Deber de erradicar	30

Violencia contra la mujer en la comunidad: una aproximación a la situación en el Distrito Federal	33
Violencia contra la mujer en la comunidad: marco legal e institucional	35
Análisis de la normatividad local	36
Disposiciones generales	
Estrategias y atribuciones en materia de violencia en la comunidad	
Estrategias y políticas públicas relacionadas	42
Ciudad segura y libre de violencia para las mujeres en el Distrito Federal	42
Seguridad pública, violencia de género y cuerpos policiales	47
Violencia de género y acceso a la justicia en el Distrito Federal	48
Capacitación y formación en materia de violencia de género	51
La violencia en la comunidad: elementos de diagnóstico en el Distrito Federal	53
La violencia en la comunidad: panorama general	53
Encuestas Nacional sobre la Dinámica de Hogares 2006	53
Estadística criminal	54
Violencia en la comunidad en los insumos institucionales de la CDHDF	57
Situaciones específicas y de particular preocupación	62
Violencia sexual en el transporte público y concesionado	62
El delito de trata de personas y la perspectiva de género	66
El feminicidio como forma extrema de violencia contra la mujer	72
Medios de comunicación y violencia de género	74
Consideraciones finales	77
Lista de abreviaturas y acrónimos	83
Bibliografía	85
Anexos	91
Servicios proporcionados 2011-2012	92
Servicios de orientación y prevención 2011-2012	93
Servicios de protección y defensa	95
Las mujeres y la información pública	102

Agradecimientos

El Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos (CIADH) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a cargo de la elaboración del presente *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal 2012. La violencia contra la mujer en la comunidad*, quiere agradecer a las áreas de la CDHDF que proporcionaron insumos para su preparación, especialmente a la Tercera y Cuarta Visitadurías Generales, la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos, la Coordinación General de Vinculación Estratégica, la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, la Secretaría para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas y a la Coordinación de Asesores. Vaya también nuestro reconocimiento a la Dirección de Publicaciones por el seguimiento al trabajo de edición y proceso de impresión.

Reconocemos, asimismo, la respuesta del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal a nuestra solicitud de información, pues nos suministró valiosos datos para la realización de este informe especial.

Igualmente, agradecemos a Patricia Piñones, secretaria académica del Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México; a Ricardo Alberto Ortega Soriano, director ejecutivo del CIADH-CDHDF; a María del Mar Monroy García, relatora por los derechos de las mujeres y la equidad de género de la CDHDF; y a Araceli Mejía Escobar, directora de área de la Cuarta Visitaduría General de la CDHDF, por la revisión que hicieron del documento, así como por sus comentarios y sugerencias, los cuales permitieron enriquecer el texto y abonar en la perspectiva del análisis.

Introducción



Año tras año, en apego a un mandato legal asentado en el artículo 57 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,¹ este organismo incluye en su informe anual una descripción de la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. En 2011, el *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal* abordó el tema de la violencia institucional ejercida contra las mujeres por la autoridad local. En continuidad con esta investigación, se propone dedicar el Informe anual 2012 a otra modalidad de violencia, la que se ejerce contra la mujer desde la comunidad, es decir, en la calle, en los medios de transporte y en otros espacios públicos.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2006, casi 60% de las mujeres de 15 años y más, en el Distrito Federal, declaró haber sufrido alguna agresión de carácter sexual en el entorno comunitario, por lo que fue la entidad con el índice más alto en este delito.² De estas mujeres, 92.2% fue víctima de intimidaciones y 52.3%, de abuso sexual.³ La violencia extrema, así como las violaciones sexuales o la prostitución forzada, habían afectado a cuatro de cada 100 mujeres entrevistadas,⁴ aunque cabe señalar que este indicador es inferior al promedio nacional de 6 por cada 100.⁵ La mayoría de estos actos (95.6%) fueron perpetrados por personas que la víctima no conocía.⁶

En el universo de quejas investigadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) durante 2012, por lo menos 121 denuncian actos de violencia contra mujeres. Entre éstas se mencionan 113 presuntas omisiones del Estado al no proteger a la mujer de la violencia y 11 presuntas

¹ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de mayo de 2010, artículo 57.

² INEGI, *Panorama de violencia contra las mujeres, endireh 2006. Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI, 2007, gráfica 38, p. 35.

³ *Ibid.*, gráfica 40, p. 36.

⁴ *Ibid.*, gráfica 42, p. 37.

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, gráfica 41, p. 36.

violaciones en contra de los derechos de las mujeres a ser valoradas y educadas según patrones libres de discriminación por género.⁷ En seis de los expedientes se mencionan casos relacionados con posibles situaciones de tolerancia u omisión de la autoridad gubernamental para evitar o erradicar la trata de personas o explotación de la prostitución ajena.⁸ La Recomendación 9/2012, emitida el 10 de julio de 2012, dirigida al jefe delegacional de Cuauhtémoc, documenta la omisión de una política integral para prevenir la trata de personas, en especial la explotación de la prostitución ajena.⁹

Durante este mismo periodo, la CDHDF brindó un total de 1 989 servicios de orientación entre colaboraciones y canalizaciones. Respectivamente, 19.4 y 28.7% de estos estaban relacionados con hechos de violencia de género.¹⁰

Tanto las quejas como los servicios de orientación señalados relatan situaciones de violencia contra mujeres en espacios públicos. En estos casos, las personas peticionarias narran intimidaciones, agresiones verbales, e incluso violaciones sexuales, ocurridas principalmente en la calle o en el transporte público, por parte de vecinos o por personas desconocidas. Las personas peticionarias y las agraviadas acuden a la CDHDF para denunciar los hechos o para ser orientadas sobre cómo hacerlo; otras denuncias evidencian los abusos y omisiones de la autoridad local para prevenir, investigar y sancionar estos actos.

Planteamiento del problema

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos de la mujer, en particular la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, advierte que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, y que afecta a todos los sectores de la sociedad.¹¹ Se trata de violencia cometida contra la mujer por el solo hecho de serlo, es decir, por estereotipos de género, influida por una cultura de discriminación enraizada en las costumbres y mentalidades.¹²

Tradicionalmente, los estudios de género se han centrado en la violencia que se ejerce en el seno familiar y en las relaciones de pareja; no obstante, recientemente se han retomado otras esferas donde también se manifiesta la violencia de género, por ejemplo, en las instituciones públicas, en las escuelas o universidades y en los lugares de trabajo. Los espacios públicos, es decir, la calle, los edificios y transportes públicos, los centros comerciales y recreativos, son otros tantos lugares donde la mujer suele ser víctima de violaciones a su seguridad e integridad personales, motivadas por su condición de género o sexo.

⁷ Información proporcionada por la Subdirección de Estadística del CIADH-CDHDF, con base en el Sistema Integral de Gestión e Información (Siigesi), y con fecha de corte al 31 de diciembre de 2012. Cabe señalar que las cifras relacionadas con las quejas, menciones y denuncias que se presentan en este informe, pueden no corresponder a los datos proporcionados en el Informe anual 2012 de la CDHDF, ya que los criterios metodológicos para extraer la información del Siigesi respondieron a lógicas distintas. En una queja se pueden mencionar varias denuncias, razón por la cual el total de menciones supera el número de expedientes de quejas.

⁸ *Idem*. Cabe precisar que, con independencia de estos datos, las investigaciones que realizan las Visitadurías Generales pueden arrojar otros casos relacionados con la problemática de la trata de personas, calificados a través de otros derechos.

⁹ CDHDF, Recomendación 9/2012, disponible en <www.cd hdf.org.mx>, página consultada el 7 de enero de 2012.

¹⁰ Información proporcionada por la Subdirección de Estadística del CIADH-CDHDF, con base en el Siigesi, y con fecha de corte al 31 de diciembre de 2012.

¹¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, ratificada por México en 1998, preámbulo. Véase también, Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, 4 al 15 de septiembre de 1995, A/CONE.177/20/Rev.1, Nueva York, 1996, Anexo II: Plataforma de Acción, párr. 112.

¹² Corte IDH, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de enero de 2009, serie C, núm. 195, párr. 295; y Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, apartado 1.5, párrs. 128-136.

De acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, la violencia contra la mujer en la comunidad puede ser cometida individual o colectivamente, y ocurrir en el barrio, los espacios públicos o de uso común, de libre tránsito o en inmuebles públicos, y su consecuencia es la discriminación, marginación o exclusión social.¹³ Esta modalidad de violencia se distingue de la familiar, que es ejercida por personas que tienen parentesco con la víctima; de la laboral, que se manifiesta en las relaciones de trabajo; de la docente, que ocurre en las escuelas, universidades y demás centros de estudio; y de la violencia institucional, practicada por servidoras o servidores públicos, ya sea en contra de mujeres que laboran en dependencias de gobierno o en instituciones públicas, como hospitales y centros de salud.¹⁴

Al igual que en el caso de la modalidad de violencia familiar, la que ocurre en la comunidad no es ejercida directamente por el Estado, sino por particulares. Sin embargo, en virtud de las obligaciones adquiridas a través de la ratificación de instrumentos internacionales,¹⁵ las autoridades tienen la encomienda de prevenir, atender, sancionar y erradicar todas las formas de violencia en contra de la mujer, y de actuar con la debida diligencia,¹⁶ sea cual sea su modalidad y tipo. Estos compromisos se imponen a los tres órdenes de gobierno y en los distintos niveles: local, estatal y federal.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, realizada en 2011, el artículo 1° de la Constitución señala la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar su violación. Lo anterior refuerza, en el ámbito interno, la necesidad de asegurar el pleno cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados, para así garantizar los derechos de las mujeres.

Desde esta aproximación conceptual, el presente estudio aporta elementos de diagnóstico sobre la situación de violencia en la comunidad en el Distrito Federal, así como de la respuesta institucional (legal, judicial y programática) que se da al fenómeno. Lo anterior es para contribuir con más datos sobre un tema poco estudiado, detallar algunas manifestaciones de esta modalidad de violencia y precisar los compromisos que deben asumir las autoridades locales con el fin de prevenir, sancionar y erradicar todos los tipos de violencia contra la mujer.

Objetivos general y específicos

El informe pretende generar conocimiento especializado, actualizado y confiable respecto de las principales manifestaciones, en el Distrito Federal, de la violencia ejercida en la comunidad contra la mujer, y construir propuestas de política pública en la materia.

En este sentido, el trabajo de investigación persiguió los siguientes objetivos específicos:

- Determinar el contenido de los estándares nacionales e internacionales de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en particular respecto de la violencia en la comunidad.
- Revisar el marco jurídico local, así como las políticas públicas relacionadas con la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en la comunidad.

¹³ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia del Distrito Federal, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de enero de 2011, artículo 7°, inciso iv.

¹⁴ *Ibid.*, artículo 7°.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 7°.

¹⁶ Véase, por ejemplo, CIDH, *Informe de Fondo núm. 54/01*, párr. 60, citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, OEA/Ser.L/V/II.143, Doc. 60, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 3 de noviembre de 2011, párrs. 23 y 24.

- Identificar las principales manifestaciones de la violencia ejercida contra las mujeres en la comunidad en el Distrito Federal.
- Elaborar un análisis sistemático de los insumos con los que cuenta la CDHDF, en el marco del ejercicio de sus funciones, relacionados con la violencia ejercida contra las mujeres en la comunidad.
- Vislumbrar posibles acciones por emprender que permitan revertir las malas prácticas y omisiones de servidores públicos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Metodología

Para el cumplimiento de los objetivos señalados se aplicó el siguiente protocolo de investigación:

- 1) Revisión de la literatura sobre violencia contra las mujeres en la comunidad para identificar herramientas de carácter teórico-conceptual para el análisis.
- 2) Identificación de los estándares incluidos en los instrumentos internacionales y regionales de protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluyendo textos de tratados, informes y sentencias de tribunales u otros organismos internacionales regionales y del sistema universal.
- 3) Análisis cuantitativo del universo de servicios de orientación y quejas investigadas por la CDHDF, en 2012, que refieren presuntas situaciones de violencia contra las mujeres en la comunidad.
- 4) Análisis cualitativo de las narraciones de hechos de quejas investigadas durante 2012 y de las recomendaciones emitidas por la CDHDF en las que las personas agraviadas fueron mujeres víctimas de violencia en la comunidad.
- 5) Análisis de información estadística y fuentes bibliográficas adicionales para enriquecer el diagnóstico sobre la violencia contra la mujer en los espacios públicos del Distrito Federal.
- 6) Revisión de los boletines de prensa emitidos por la CDHDF durante 2012, y de un *dossier* informativo con notas periodísticas de 2012 sobre violencia contra la mujer.¹⁷
- 7) Sistematización y análisis de la información oficial enviada por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y de informes de actividades de diversas dependencias.

Estructura

El presente *Informe anual 2012. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. La violencia contra la mujer en la comunidad* se divide en dos partes. En un primer momento se presenta el marco de referencia que guía la investigación y el análisis: un acercamiento a la definición del concepto de violencia en la comunidad a partir de la revisión de textos especializados en materia de derechos humanos, y luego se profundiza en la relación entre violencia de género, espacio público y seguridad ciudadana. Posteriormente, se precisan las obligaciones del Estado en este punto.

La segunda parte añade elementos de diagnóstico a partir del examen de los avances en materia legislativa y de política pública, de los insumos que genera la CDHDF en el ejercicio de sus atribuciones, de la información oficial aportada por la autoridad, así como de fuentes bibliográficas y estadísticas, que se revisaron

¹⁷ CDHDF-Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, *Violencia contra la mujer en el Distrito Federal, dossier informativo*, notas informativas y artículos sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres (1 de enero al 11 de diciembre de 2012), elaborado el 11 de diciembre de 2012.

a profundidad con el fin de identificar los patrones de la violencia de género que se ejerce en la comunidad contra las mujeres en el Distrito Federal.

La violencia que se manifiesta en el transporte público y en los medios de comunicación, así como la trata de personas y el feminicidio, son situaciones que se analizaron con mayor detalle por tratarse de las expresiones de violencia más recurrentes y las que provocan mayor preocupación.¹⁸

En las consideraciones finales se ofrecen los principales hallazgos de la investigación y algunas líneas para orientar el quehacer gubernamental hacia el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, con el propósito de que las mujeres que habitan en el Distrito Federal, o transitan por él, se encuentren en condiciones de gozar y ejercer plenamente su derecho a una vida libre de violencia.

Adicionalmente, se ofrece un anexo con información estadística que permite una lectura, desde la perspectiva de las mujeres, del trabajo realizado por la CDHDF durante 2012.

¹⁸ Este análisis evidencia las situaciones más recurrentes en el trabajo de la CDHDF. No pretende ser exhaustiva. Por ejemplo, no considera todas las formas de violencia ejercida contra las mujeres en la comunidad ni detalla la violencia específica que afecta a mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, como son las que viven con discapacidad, las jóvenes o las que pertenecen a poblaciones callejeras.

Violencia contra la mujer
en la comunidad:
aproximaciones teóricas desde la
perspectiva de los derechos humanos



Violencia contra la mujer en la comunidad: aproximación conceptual

Definición de la violencia en la comunidad en textos de referencia

El derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia se encuentra consagrado en distintas declaraciones, resoluciones e informes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, en convenciones vinculantes internacionales y regionales, así como en la jurisprudencia de los tribunales internacionales, en particular en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Un texto de referencia en materia de derechos de las mujeres lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), aprobada por la comunidad internacional en 1979 con la finalidad de combatir la discriminación de la que son objeto las mujeres en todo el mundo y de instar a los Estados Parte a adoptar las medidas necesarias para suprimir dicha discriminación en todas sus formas y manifestaciones.¹⁹ Este instrumento no menciona explícitamente la violencia contra la mujer, no obstante, a través de la Recomendación General núm. 19 (1992),²⁰ el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, en

¹⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entró en vigor internacionalmente, y en México, en 1981. Véase preámbulo.

²⁰ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, adoptada por el Comité CEDAW, en el 11º periodo de sesiones, en 1992.

adelante)²¹ interpretó que la violencia es una forma de discriminación y que, por lo tanto, forma parte de la definición contenida en el artículo 1° de esa Convención.²²

Tanto la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) como la Plataforma de Acción de Beijing (1995) distinguen tres modalidades de violencia, dependiendo de quienes la ejercen, a saber: violencia familiar, violencia del Estado y violencia en la comunidad. La primera es aquella violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia; la segunda es la perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. Finalmente, la violencia en la comunidad se define como la “violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada”.²³ Este tipo de violencia es considerado como una esfera de especial preocupación que exige la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y de la sociedad civil.

En este sentido, y en el ámbito interamericano, la Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como “cualquier acción 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”,²⁴ e incluye, en su artículo 2°, entre las modalidades de violencia, la “violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, 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 cualquier otro lugar”.²⁵

Adicionalmente, cabe mencionar el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2006, que reitera que las mujeres se enfrentan a una violencia generalizada en la comunidad, cuyo origen está en las interacciones cotidianas de las mujeres en sus barrios, en el transporte público, los lugares de trabajo, las escuelas, los clubes deportivos, las universidades y hospitales, así como en instituciones religiosas y sociales. Este texto precisa que, entre las principales formas de violencia contra mujeres y niñas en la comunidad, destacan el feminicidio –homicidio de una mujer por motivo de género–, la violencia sexual, en particular la violación, el acoso sexual, la trata de mujeres y la prostitución forzada.²⁶

Así, los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres coinciden en señalar la violencia en la comunidad como un tipo de violencia contra la mujer basado en su género, que puede ser perpetrado por cualquier persona fuera del hogar, que daña la integridad de las mujeres e, incluso, puede provocar su muerte.

²¹ El Comité CEDAW, creado en virtud del artículo 17 de la CEDAW, da seguimiento a los avances realizados por los países en la aplicación de esa Convención; emite recomendaciones generales y específicas tendientes, respectivamente, a precisar el contenido de los derechos y obligaciones de los Estados contenidos en la CEDAW, y a hacer recomendaciones a los Estados partes para su aplicación. Sus facultades fueron ampliadas en 1999 mediante un protocolo facultativo que reconoce la competencia del Comité CEDAW para recibir y considerar quejas por parte de personas o grupos que aleguen ser víctimas de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. Véase Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4 del 6 de octubre de 1999; entró en vigor el 22 de diciembre de 2000, y en México, en 2002, artículos 1° y 2°. Para mayor información sobre el Comité CEDAW, véase <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#m>>.

²² Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 6.

²³ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, art. 2°, inciso b; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, *op. cit.*, párr.113, inciso b.

²⁴ Convención Interamericana de Belém do Pará, *op. cit.*, artículo 1°.

²⁵ *Ibid.*, artículo 2°.

²⁶ ONU-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del secretario general*, Naciones Unidas, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párrs. 126 y 127.

Algunos autores han considerado la violencia de tipo comunitario como una subclasificación²⁷ o subcategoría²⁸ de la violencia interpersonal, y destacan que se ejerce entre personas que no tienen parentesco, que pueden conocerse o no, y que sucede fuera del hogar.

A manera de síntesis

La violencia en la comunidad:

- Se origina en las interacciones cotidianas de las mujeres y las niñas en calles, barrios, transporte público u otros espacios públicos.
- Se ejerce entre personas que no tienen parentesco y que pueden conocerse o no. Está dirigida contra la mujer por ser mujer, es decir, se basa en estereotipos de género.
- Abarcar cualquier acto o conducta que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer e incluso la muerte, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad.
- Incluye, entre otros actos, ofensas, abusos u otras agresiones de carácter sexual, como hostigamiento e intimidación sexuales, abusos y acosos sexuales, violaciones, feminicidio, trata de mujeres y prostitución forzada.

En el ámbito nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que la violencia en la comunidad se refiere a “los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público”.²⁹

Otra definición que incorpora elementos más específicos es la que ofrece la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, la cual, además de considerar –como la normatividad federal– que la violencia en la comunidad puede ser individual o colectiva, señala que atenta contra la *seguridad e integridad personal* de las mujeres y puede ocurrir *en el barrio, en los espacios públicos o de uso común, de libre tránsito o en inmuebles públicos*, lo que provoca su discriminación, marginación o exclusión social.³⁰

A diferencia de los instrumentos internacionales y regionales, la normatividad local resulta más específica en cuanto a los lugares o escenarios en los que se desarrolla; en consecuencia, distingue la violencia en la comunidad de la violencia docente, que se manifiesta en la interacción entre alumnas, alumnos y el cuerpo magisterial; y la laboral, cuyo escenario son las relaciones de trabajo.³¹

Esta investigación abordará sobre todo el aspecto relacionado con la violencia en la comunidad, sin detenerse en la que se manifiesta en escuelas o en el trabajo y que tienen características propias que merecen mayor espacio para ser debidamente tratadas.

²⁷ Julio César Espín Falcón, *et al.*, “La violencia, un problema de salud”, en *Revista Cubana de Medicina General Integral*, vol. 24, núm. 4, 2008, p. 4.

²⁸ Pedro César Cantú Martínez y David Moreno García, “Contexto y tendencias de la violencia familiar”, en *Salud Pública y Nutrición*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, vol. 5, núm. 4, octubre-diciembre, 2004.

²⁹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2012, artículo 16.

³⁰ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, artículo 7º, fracción iv.

³¹ *Ibid.*, artículo 7º.

Violencia de género, espacio público y seguridad ciudadana

En las últimas décadas, las reflexiones sobre la participación de las mujeres en el desarrollo de las ciudades y las comunidades y, de manera más específica, la forma en que se imbrican las relaciones de género en el espacio público, han sido ampliamente abordadas por movimientos y organizaciones de mujeres en distintas partes del mundo.³² En 2004 se celebró la segunda conferencia internacional Ciudades seguras para mujeres y niñas en la ciudad de Bogotá, Colombia, y posteriormente se impulsó, por parte de la Oficina de Brasil y Países del Cono Sur del Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (Unifem, actualmente ONU-Mujeres), el programa regional Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres. Las principales aportaciones teóricas y prácticas que han surgido en el marco de estas actividades, han sido la generación de conocimientos y la ampliación del debate público sobre seguridad ciudadana y convivencia, con la finalidad de coadyuvar a la disminución de la violencia pública y privada que se ejerce contra las mujeres y en la construcción de ciudades más seguras para todas las personas.³³

Además, estas reflexiones han contribuido, en particular, a evidenciar la persistencia e impunidad de la violencia de género en la esfera pública. En efecto, el espacio público no es neutro desde la perspectiva de género, al contrario, contiene y expresa las relaciones sociales desiguales entre hombres y mujeres.³⁴ Retomando las palabras de Ana Falú: “La ciudad no es igual para hombres y mujeres, ni la viven, disfrutan, ni sufren de igual manera”.³⁵ En este sentido, por ejemplo, Massolo cuestiona que las ciudades sean pensadas y organizadas “a la medida del hombre”.³⁶

Por otra parte, estas manifestaciones de violencia no pueden aislarse de la que ocurre en el escenario familiar, al contrario, se trata de la misma violencia de género relacionada con el hecho de ser mujer, por lo que abarca todas las prácticas y relaciones sociales en las que están inmersos mujeres y hombres, ya sea en el espacio público o en el privado.³⁷ La violencia contra la mujer surge de una desigualdad de género anclada en la sociedad y que permea tanto la esfera privada como pública. A esto se añade que los fenómenos de violencia en la vida urbana se viven de manera diferente según el sexo, pues hombres y mujeres experimentan de manera distinta la violencia que tiene lugar en la ciudad. Si bien los hombres son mayoría entre las personas víctimas de violencia, hay ciertas agresiones, principalmente de carácter sexual, que provocan mucho temor y que afectan de modo específico a las mujeres, lo que explica una percepción más alta de inseguridad en ellas que en los varones.³⁸ Hoy en día hay elementos suficientes para justificar el miedo de las mujeres respecto de su seguridad ante una escalada de violencia que no se registraba antes,³⁹ como lo acontecido en Ciudad Juárez, el Estado de México y muchos otros estados de la República, donde la violencia hacia las mujeres llega hasta el asesinato.

³² Véase, por ejemplo, la Red Mujer y Hábitat de América Latina, la Unión Internacional de Autoridades locales (IULA), la Red Mercociudades, la Red Urb-Al, la Federación de Mujeres Municipales, entre otros. Citado en Virginia Vargas, *Programa Regional: Ciudades sin Violencia hacia las Mujeres. Ciudades Seguras para Todas y Todos. Espacio público, seguridad ciudadana y violencia de género. Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*, Red Mujer y Hábitat de América Latina y el Caribe-Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Cuadernos de diálogo), 2007, p. 7 (prólogo de Ana Falú).

³³ *Idem*.

³⁴ Carmen de la Cruz, “Seguridad de las mujeres en el espacio público: aportes para las políticas públicas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, segunda época, 2008/1, p. 208.

³⁵ Ana Falú, “Violencias y discriminaciones en las ciudades”, en Ana Falú (coord.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, Santiago de Chile, Red Mujer y Hábitat de América Latina/Ediciones Sur, 2009, p. 21.

³⁶ Virginia Vargas, *Programa Regional, op. cit.*, p. 34.

³⁷ *Ibid.*, p. 23.

³⁸ Observatorio Ciudades, Violencia y Género, *Boletín núm.1*, Unifem-Red Mujer y Hábitat/AECID, p.1.

³⁹ Virginia Vargas, *Programa Regional, op. cit.*, p. 7 (prólogo de Ana Falú).



El temor en las mujeres que resulta de la percepción de inseguridad no sólo afecta su subjetividad, sino sus rutinas cotidianas y su calidad de vida en general: limitan el uso de espacios públicos, modifican sus horarios, trayectos o salidas para no exponerse a las amenazas que representan ciertos lugares u horas del día.⁴⁰

⁴⁰ Observatorio Ciudades, *Violencia y Género, Boletín núm.1, op. cit.*

Obligaciones del Estado frente a la violencia en la comunidad⁴³

Desde esta perspectiva, resulta necesario reformular el debate sobre la seguridad ciudadana para destacar la importancia de desarrollar en este rubro políticas públicas con perspectiva de género que permitan empoderar a las mujeres y transformar la ciudad para que, tanto en los espacios públicos como privados, sea amigable para ellas.⁴¹ En efecto, como se señala en la Declaración de Bogotá: “En los enfoques tradicionales de seguridad ciudadana, desde la etiología y los costos de la violencia urbana no se ha incorporado la perspectiva de género, por lo tanto, los riesgos y daños que sufren mujeres y niñas en el contexto de violencia en las ciudades no han sido reconocidos ni atendidos”.⁴²

Responsabilidad del Estado frente a la violencia contra la mujer ejercida por particulares

Un aspecto importante de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención de Belém do Pará, en relación con la temática del presente informe, es que establecen, entre otros aspectos, que el ámbito de aplicación de estos instrumentos internacionales no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre, sino que obliga a los Estados Parte a adoptar

⁴¹ Virginia Vargas, *Programa Regional, op. cit.*, p. 29.

⁴² Declaración de Bogotá. Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, proclamada el 25 de noviembre de 2004, Bogotá, D.C., Colombia.

⁴³ Parte de las obligaciones del Estado en relación con la violencia contra la mujer fueron identificadas en el marco de la elaboración del informe anual 2011 (véase CDHDF, *Informe anual 2011. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. Violencia institucional*, vol. II, México, CDHDF, 2012, pp. 28-34). En esta ocasión, se describen las obligaciones del Estado en el caso específico de la violencia en la comunidad, mediante la revisión de jurisprudencia, así como de otras fuentes, en particular de informes emitidos por organismos internacionales de las Naciones Unidas o del sistema interamericano.

todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación practicada contra la mujer por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.⁴⁴

En otras palabras, los Estados deben hacer frente a todo tipo de violencia contra la mujer y a la diversidad de manifestaciones en que se presenta, aun cuando sea perpetrada por particulares.⁴⁵ Lo anterior es en razón de que el derecho internacional, en principio, identifica a los Estados como responsables de cualquier violación a los derechos humanos por acciones imputadas en forma directa, o por omisiones, al no tomar las medidas correspondientes para su prevención y protección.⁴⁶

Precisamente por ello, los instrumentos internacionales, informes y jurisprudencia de organismos de protección de los derechos humanos establecen que si los Estados no adoptan medidas para impedir la violación de los derechos, o bien para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas, pueden adquirir una responsabilidad de cara a los actos de violencia cometidos en contra de mujeres en la esfera familiar, privada o en la comunidad.⁴⁷ Es más, se sostiene que la inacción del Estado, en particular en materia de justicia penal por los actos de violencia, alienta su continuación y refuerza la subordinación de las mujeres.⁴⁸

En jurisprudencia existen casos de Estados que han asumido este criterio como propio, manifestando que “tienen ante su población una responsabilidad moral y política de prevenir actos de abuso de particulares y proteger[la] contra éstos”,⁴⁹ pues de no hacerlo, se entendería que se cometen con el consentimiento y auxilio del poder público, lo que comprometería directamente la responsabilidad internacional de cualquier Estado.⁵⁰

Ante este fenómeno, la violencia en la comunidad es considerada por algunos Estados como un problema de salud pública. Venezuela, por ejemplo, ratificó una sentencia condenatoria en un caso de agresión física y psicológica hacia una señora por parte de un ciudadano en la calle, expresando argumentos como el siguiente: “La violencia ejercida en contra de la mujer constituye un grave problema de salud pública y de violación sistemática de sus derechos humanos, que muestra en forma dramática los efectos de la discriminación y subordinación de la mujer por razones de sexo en la sociedad”.⁵¹

La debida diligencia en materia de violencia contra la mujer

En la mayoría de los instrumentos internacionales se establece la obligación de la autoridad de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo acto de violencia contra la mujer,⁵² ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. La CIDH aplicó este criterio en el caso de Maria da

⁴⁴ Convención de Belém do Pará, preámbulo (*véanse* los incisos *e* y *f* del artículo 2º, y el artículo 5º). En este mismo sentido se han pronunciado la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la mujer, Beijing, respectivamente, en los artículos 4º, inciso *c*, párr. 124, inciso *b*.

⁴⁵ ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, *op. cit.*, párr. 68.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 256.

⁴⁷ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 9. Del mismo modo, *véase* Comité CEDAW, *Caso A.T. vs. Hungría*, Comunicación núm. 2/2003, decisión del 26 de enero de 2005.

⁴⁸ Naciones Unidas-Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, *op. cit.*, párr. 96.

⁴⁹ CIDH, *Informe de Fondo núm. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros (Estados Unidos)*, 21 de julio de 2011, párr. 57.

⁵⁰ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 236.

⁵¹ Violencia física y psicológica: Tribunal de Violencia contra la Mujer, en funciones de juicio de la ciudad de Barquisimeto, Estado Lara. Sentencia del 22 de abril de 2009, Venezuela, caso citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párr. 124.

⁵² Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 9; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º inciso *c*; y Convención Belém do Pará, artículo 7º, inciso *b*. *Véase* también Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 243.

Penha Fernandes, para demostrar que el Estado brasileño había fallado en actuar con la debida diligencia ante una situación de violencia doméstica; evidenció un patrón general de tolerancia del Estado y de ineficiencia judicial ante casos de violencia doméstica.⁵³ Asimismo, en el caso Campo algodouero, la Corte IDH encontró responsable al Estado mexicano de no actuar con la debida diligencia para proteger los derechos a la vida, a la integridad y la libertad personales y a vivir libres de violencia, en perjuicio de las tres víctimas y sus familiares.⁵⁴ En el Caso Fernández Ortega *vs. México*, esa corte regional precisó varios de los principios vinculados a la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia y de garantizar un adecuado acceso a la justicia ante casos de violencia sexual.⁵⁵

El concepto de debida diligencia se aplica, por lo menos, en las siguientes cuatro situaciones:⁵⁶

- a) Para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra la mujer, incluso ante actos cometidos por particulares.
- b) Para subrayar el vínculo entre la discriminación y la violencia contra la mujer y aplicar medidas preventivas.
- c) Para garantizar el acceso a recursos judiciales efectivos para las mujeres víctimas y sus familiares.
- d) Para proteger a grupos de mujeres con riesgo adicional por pertenecer a grupos de mayor vulnerabilidad en razón de su edad, raza, grupo social, etcétera.

La obligación de la debida diligencia no se emplea únicamente en materia judicial; es un imperativo que se impone en todas las esferas de la política de prevención, protección, castigo y reparación⁵⁷ e implica que los Estados actúen de *buena fe* con miras a prevenir y responder a la violencia contra la mujer, adoptando medidas positivas para asegurarse de que los derechos humanos de la mujer se protegen, respetan, promueven y ejercen.⁵⁸

Deber de prevenir

Mediante la ratificación de tratados y convenciones internacionales, el Estado se ha comprometido a adoptar las medidas apropiadas para prevenir la discriminación y violencia practicada contra la mujer por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.⁵⁹ Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el deber de prevención, “implica todas las medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que impulsen la protección de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas como hechos ilícitos

⁵³ CIDH, *Informe de Fondo núm. 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Fernandes (Brasil)*, 16 de abril de 2001, párr. 60.

⁵⁴ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodouero) vs. México*, *op. cit.*, párr. 293, citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres...*, *op. cit.*, párr. 36.

⁵⁵ CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres...*, *op. cit.*, párr. 40.

⁵⁶ CIDH, *Informe de Fondo núm. 80/11, op. cit.*, párrs. 126 y 127.

⁵⁷ ONU-Comisión de Derechos Humanos, *La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, El CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párrs. 38-55.

⁵⁸ *Ibid.*, párr. 36. También véase Comité CEDAW, *Caso Sabide Goecke (fallecida) vs. Austria*, Comunicación núm. 5/2005, decisión del 6 de agosto de 2007.

⁵⁹ Comité CEDAW, *op. cit.*, artículo 2º; y Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, artículos 9º y 24, inciso *t*).



merecedores de sanciones para quienes la comenten e indemnización para las personas víctimas que las sufren”.⁶⁰

La obligación inmediata del Estado consiste en contar con un marco normativo⁶¹ que incluya y haga efectiva la sanción por violencia contra la mujer en la comunidad, atendiendo a sus posibles manifestaciones, así como a la existencia de sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar los agravios infligidos a mujeres y niñas que sean objeto de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo o la comunidad,⁶² revisando periódicamente dichas sanciones y monitoreando su efectiva aplicación.⁶³

El deber de prevención se considera como obligación de “medio” y, por lo tanto, una violación a los derechos humanos no significa per se un incumplimiento del Estado.⁶⁴ En relación con la violencia de género en los espacios públicos, se habla de *prevención situacional* en alusión a la necesidad de llevar a cabo su adecuado equipamiento (iluminación, mobiliario), así como la promoción de su uso y de actividades socioculturales para eliminar o disminuir los riesgos y peligros que corren las mujeres en las ciudades. En este sentido, se busca colocar vigilancia formal e informal en puntos críticos y desarrollar políticas de mejora del diseño urbano y modificación del entorno.⁶⁵

Este mismo sentir lo expresó la ONU en 2006, al tener por buena práctica para la prevención de la violencia contra la mujer contribuir a que el entorno físico sea seguro para ellas. Sugería utilizar herramientas

⁶⁰ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, op. cit., párr. 252.

⁶¹ La existencia de un marco normativo constituye una obligación de protección; no obstante, en el contexto de la violencia contra la mujer, y ante un riesgo inminente que puede afectar el ejercicio de sus derechos humanos, en particular su derecho a vivir una vida libre de violencia, se considera como un deber del Estado de carácter preventivo.

⁶² Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, artículo 4°, inciso d; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II: Plataforma de Acción, op. cit., párr. 124, incisos c y o.

⁶³ Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, op. cit., párr. 124, inciso d.

⁶⁴ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, op. cit., párr. 252.

⁶⁵ Alejandra Massolo, “Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades”, en Ana Falú y Olga Segovia (coords.), *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*, Santiago de Chile, Ediciones Sur, 2007, p. 140.

como las auditorías comunitarias para detectar los lugares peligrosos, conjuntar los temores de las mujeres y considerar sus recomendaciones para mejorar su seguridad respecto al espacio público en sus comunidades. Asimismo, aclaraba que se debe hacer explícita la prevención de la violencia contra la mujer como elemento necesario en la planificación urbana y rural, así como en el diseño de edificios y residencias, rutas de transporte público y caminos utilizados por ellas en su rutina diaria.⁶⁶

La obligación preventiva de los Estados debe contrarrestar los factores de riesgo y, al mismo tiempo, asegurar que se cuenta con los medios jurídicos, operativos y recursos que le permitan hacer frente a las causas de la violencia, mediante el fortalecimiento de las instituciones para brindar una atención completa a estos casos.⁶⁷

Deber de investigar, sancionar y reparar

El acceso a la justicia constituye otro gran desafío para los sistemas judiciales de la región. Cualquier mujer o niña que haya sido sometida a violencia, debe contar con los procedimientos legales justos y eficaces que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno⁶⁸ y acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación.⁶⁹

En este sentido, la Corte IDH ha reiterado que la investigación de los casos de violencia en agravio de las mujeres debe hacerse de inmediato y exhaustiva, seria e imparcialmente; asimismo, tendrá que orientarse a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan la identificación de los autores del delito para su posterior juicio y sanción.⁷⁰ La autoridad encargada de realizar la indagación debe asumir su obligación de llevarla a cabo con determinación y eficacia,⁷¹ pues es responsabilidad del Estado que esta tarea se asuma como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.⁷²

La investigación deberá dirigirse a evitar la impunidad de los casos de violencia, pues de lo contrario se incumple con el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.⁷³ En los casos de violencia en razón de género, lo anterior tiene efectos particularmente graves por someter a las víctimas a un “nivel especial de violencia, peligro, miedo y restricción en sus actividades”.⁷⁴ Al no responsabilizar a quienes infligen dichos sufrimientos, y tolerar la subordinación e impotencia de quienes los padecen, se termina

⁶⁶ Naciones Unidas, *Estudios a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, op. cit., párr. 352.

⁶⁷ Corte IDH, *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*, op. cit., párr. 258.

⁶⁸ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, op. cit., párr. 24, inciso *i*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, artículo 4º, inciso *b*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II: Plataforma de Acción, op. cit., párr. 124, incisos *d* y *h*; y Convención Belém do Pará, artículo 7º, inciso *f*.

⁶⁹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, op. cit., párr. 24, inciso *i*; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, artículo 4º, inciso *d*; Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II: Plataforma de Acción, op. cit., párr. 124, incisos *d* y *h*; y Convención Belém do Pará, artículo 7º, inciso *g*.

⁷⁰ Corte IDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 230.

⁷¹ Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 193; y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costa)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párrs. 169 y 177.

⁷² Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2009, serie C, párr. 123.

⁷³ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones preliminares)*, Sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, párr. 176.

⁷⁴ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costa)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 123.

por enviar a la sociedad el mensaje de que la violencia masculina contra la mujer es aceptable, inevitable y, además, normal.⁷⁵

Por esta razón, la Corte IDH señala que la investigación deben llevarla a cabo autoridades competentes e imparciales.⁷⁶ La recopilación de evidencias físicas, en particular, deben efectuarla especialistas capacitados en el tipo de violencia de que se trate y que sean sensibles a la perspectiva de género; preferentemente deberán ser del mismo sexo que la víctima y evitar técnicas que degraden a las mujeres o que interfieran con su intimidad.⁷⁷ En todo momento deben considerarse la cultura de la víctima y el contexto en el que se produjo la violencia.⁷⁸

Así, por ejemplo, en la aplicación de estándares internacionales destaca una sentencia de la Corte Constitucional Colombiana que, en un caso de violación sexual concedió protección a la víctima y ordenó a los operadores judiciales abstenerse de practicar pruebas que invadieran de manera irrazonable o desproporcionada el derecho a la intimidad o que tuvieran como finalidad demostrar que de la vida íntima anterior o posterior de la mujer se infería su consentimiento a un acto sexual del que fue víctima:

Concede tutela a la mujer víctima de violación, para que no sean tenidas en cuenta en el proceso pruebas decretadas y practicadas que estaban dirigidas a investigar la conducta de la víctima y no a esclarecer los hechos. No obstante esta sentencia, además de la incorporación a la legislación interna colombiana de las reglas de procedimiento y prueba del Estatuto de Roma en relación con la violencia sexual, jueces y fiscales continúan solicitando, decretando y practicando pruebas de este tipo.⁷⁹

En seguimiento de la actuación del Estado en la etapa de investigación, diversos instrumentos internacionales destacan los principios que deben guiar la actuación de la administración de la justicia en el tratamiento de mujeres víctimas de violencia. Por ejemplo, las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional establecen que deben tomarse en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de violencia sexual con el fin de facilitar su participación y testimonio en el proceso penal.⁸⁰

Por otra parte, instrumentos internacionales de protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, destacan la importancia de proteger la salud mental y física de las víctimas durante el proceso penal, incluyendo la etapa de investigación, el cual es un principio que puede ser aplicado en casos de violencia contra las mujeres para evitar la revictimización de las agraviadas.⁸¹ En general, durante el proceso penal se deben adoptar medidas de protección para resguardar la seguridad, privacidad e intimidad de las

⁷⁵ ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, op. cit., párr. 76.

⁷⁶ Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte*, Sentencia del 16 de agosto de 2000, serie C, núm. 68, párr. 117; CIDH, *Informe de Fondo, núm. 53/01, Ana, Beatriz y Cecilia González Pérez (México)*, 2 de abril de 2001, párr. 81.

⁷⁷ ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, op. cit., párrs. 266 y 268.

⁷⁸ Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos, penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptado por la Asamblea General en la Resolución 55/89, A/RES/55/89, del 22 de febrero de 2001, párr. 6, inciso a.

⁷⁹ Véase CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, op. cit., párrs. 75 y 76: “Prueba en casos de violencia sexual: Sentencia de Tutela T-453 de 2005, Corte Constitucional, Colombia”.

⁸⁰ Reglas de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, PCNICC/2000/1/Add.1, adoptadas por la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional el 30 de junio de 2000, Regla 16.1, inciso d.

⁸¹ Naciones Unidas-Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Nueva York y Ginebra, ONU (Serie Capacitación profesional núm. 8), 2004; Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes, y Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 40/34, en 1985, artículo 6°.



víctimas, así como informarles sobre sus derechos y la forma de ejercerlos.⁸² Por otro lado, la normatividad internacional llama la atención sobre la importancia de evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones del Estado.⁸³

Ahora bien, la obligación de los Estados en casos de violencia contra la mujer en el ámbito público o privado implica también sancionar a los responsables de cometerlos.⁸⁴ La aplicación de estándares internacionales para cumplir con este objetivo debe ser útil para atender todas las manifestaciones de violencia contra la mujer. Así, en relación con la violencia en la comunidad, en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos destaca una sentencia impuesta por un juez argentino a un hombre que “le tocó lo senos sobre la ropa” a una mujer que descendía en una estación de trenes, quien al pedir la suspensión del juicio “por falta de prueba”, motiva al juez a razonar y aplicar la Convención de Belém do Pará, de la siguiente manera:

si bien es cierto que en el caso bajo estudio ha mediado consentimiento fiscal, también lo es que los sucesos aquí imputados constituyen hechos de violencia especialmente dirigidos contra la mujer.

[...] el consentimiento fiscal para la suspensión del juicio a prueba debe ser ponderado por la instancia jurisdiccional en relación con las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar hechos como los aquí considerados, pues estos aspectos hacen el compromiso asumido por el Estado al aprobarla [haciendo referencia a la Convención de Belém do Pará]; en ese marco, la opinión fiscal favorable a la suspensión del juicio a prueba entra en colisión manifiesta con las obligaciones asumidas por el Estado argentino.⁸⁵

⁸² Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, en su Resolución del 2 de febrero de 1998, párrs. 9 y 10.

⁸³ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, *op. cit.*, artículo 4º, inciso f; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, Anexo II: Plataforma de Acción, *op. cit.*, párr. 124, inciso g.

⁸⁴ Naciones Unidas, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, *op. cit.*, párr. 254.

⁸⁵ Discriminación, abuso sexual y acceso a la justicia: Ortega, René Vicente s/ recurso de casación, Cámara Nacional de Casación Penal, Sala II (7 de diciembre de 2010), Argentina, caso citado en CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*, *op. cit.*, párr. 68.

En este sentido, es importante reforzar los mecanismos para la declaración de las mujeres víctimas, procurando que sean sencillos, protejan su identidad y fomenten su confianza para llevarlos a cabo.⁸⁶ De igual forma, debe evitarse que los patrones socioculturales discriminatorios afecten las actuaciones y decisiones de las y los abogados, fiscales, jueces y funcionarios de la administración de justicia en general, así como de la policía.⁸⁷

Por último, se debe asegurar a las mujeres víctimas una adecuada reparación; deben ser indemnizadas de manera proporcional al daño físico y psicológico que sufrieron, así como a la gravedad de la violación de sus derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de Maria de la Penha contra Brasil, la Comisión determinó que “se asignara a la víctima de violencia una ‘adecuada reparación simbólica y material’ por la violencia que había sufrido a manos de su marido y también por la omisión del Estado al ‘no ofrecer un recurso rápido y efectivo, por mantener el caso en la impunidad por más de quince años, y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil’”.⁸⁸

Así, cuando una mujer haya sido víctima de violencia o esté en peligro de serlo, debe disponer de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de sus hijas/hijos, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como de estructuras de apoyo y rehabilitación física y psicológica.⁸⁹ De la misma forma, una niña o adolescente víctima debe tener acceso a medios de reparación justos y eficaces y a asistencia especializada, incluida la asistencia médica y psicológica, así como a un asesoramiento efectivo.⁹⁰

Deber de erradicar

La erradicación de la violencia contra la mujer plantea un reto mayor, no sólo en el plano legislativo o de política pública, sino sobre todo en el cultural, pues requiere de una transformación profunda de las estructuras y prácticas que fomentan este tipo de violencia.

En el caso de la violencia en la comunidad, la Declaración de Bogotá de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas hace un llamado a las autoridades locales para que implementen políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque de género,⁹¹ que incorporen “medidas basadas en predicción de riesgos, medidas disuasivas, análisis estratégico del territorio, ubicación de posibilidad e incidencia en los diferentes espacios donde transcurre la vida de las mujeres”.⁹² Para lograrlo, resulta imprescindible superar concepciones tradicionales sobre las mujeres como grupo vulnerable y reformular la perspectiva de género en términos de ciudadanía;⁹³ colocar la erradicación de la violencia contra la mujer en la agenda democrática; capacitar al personal que tiene bajo su responsabilidad la política pública dirigida a la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, tanto en el espacio privado como en el público; incrementar el número de mujeres

⁸⁶ Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer, *op. cit.*, estrategia 7, inciso c.

⁸⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II Doc. 68, Washington, CIDH/OEA, 20 enero de 2007, párr. 151.

⁸⁸ CIDH, *Informe de Fondo núm. 54/01*, *op. cit.*, párr. 20.

⁸⁹ Recomendación General núm. 19 sobre la violencia contra la mujer, *op. cit.*, párr. 24, inciso k; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, artículo 4º, inciso g; y Convención Belém do Pará, artículo 8º, inciso c.

⁹⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.2; y Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing*, *op. cit.*, párr. 126, inciso c.

⁹¹ Declaración de Bogotá. Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, *op. cit.*, apartado “A las autoridades locales”.

⁹² Virginia Vargas, *Espacio Público, Seguridad Ciudadana y Violencia de Género Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*, *op. cit.*, p. 42.

⁹³ Claudia Laub, “Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana”, en Ana Falú y Olga Segovia (coords.), *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres. Debates para la construcción de propuestas*, Santiago de Chile, Ediciones Sur, 2007, p. 68.

oficiales específicamente dedicadas a la atención de casos de violencia contra mujeres y niñas; impulsar programas específicos de prevención para adolescentes y niñas, e incentivar programas de paz y convivencia⁹⁴ que puedan coordinarse con los movimientos de mujeres, asociaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, instituciones académicas y medios de comunicación.⁹⁵

⁹⁴ Declaración de Bogotá. Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, *op. cit.*

⁹⁵ Virginia Vargas, *Espacio Público, Seguridad Ciudadana y Violencia de Género Reflexiones a partir de un proceso de debate (2006-2007)*, *op. cit.*, p. 41.