



Asamblea General

Distr. general
23 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo*

Resumen

El presente es el primer informe presentado al Consejo de Derechos Humanos por la Sra. Rashida Manjoo, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, desde su nombramiento en junio de 2009. Además de ofrecer un panorama general de las principales actividades desarrolladas por la Relatora Especial, el informe hace hincapié en el tema de la reparación a que tienen derecho las mujeres que hayan sido víctimas de la violencia en situaciones de paz o postconflicto.

Los tratados de derechos humanos y de derecho humanitario establecen, en su mayoría, el derecho a interponer recursos. En el caso de violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por la Asamblea General en 2005, parten de la premisa de que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que estas tengan individualmente derecho a obtener reparaciones.

Tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer imponen al Estado la obligación de prevenir, investigar, castigar y ofrecer reparaciones en todos los casos de violencia dondequiera se produzcan. El artículo 4 de la Declaración dispone que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia deben ser informadas de la existencia de mecanismos de justicia, tener la posibilidad de acceder a ellos y el derecho a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional. La obligación de proporcionar una reparación adecuada supone garantizar el derecho de las mujeres a entablar acciones penales y civiles y a que las víctimas de la violencia dispongan de protección, apoyo y servicios de rehabilitación. La

* Documento presentado con retraso.

noción de reparación puede abarcar, asimismo, elementos de justicia restaurativa y la necesidad de abordar las desigualdades, injusticias, prejuicios y discriminación u otras percepciones o prácticas sociales preexistentes que hayan posibilitado violaciones, incluida la discriminación contra mujeres y niñas.

Sin embargo, como señaló la anterior Relatora Especial, a la hora de cumplir la debida obligación de ofrecer reparaciones, “se dispone de pocos datos acerca de la obligación del Estado de proporcionar reparaciones adecuadas por actos de violencia contra la mujer... ese aspecto de la debida diligencia sigue estando muy poco desarrollado”¹.

En la sección II.A se examinan los problemas conceptuales relativos a ubicar las reparaciones en función del género entre los importantes temas nacionales e internacionales. En la sección II.B se analizan las consideraciones de procedimiento y sustantivas a raíz de las correspondientes iniciativas tomadas en respuesta a la violencia en situaciones de conflicto y post-conflicto y de regímenes autoritarios. En la sección II.C se tratan las reparaciones a mujeres y niñas en situaciones de “paz” o en las democracias consolidadas, a la luz, en primer término, de las prácticas discriminatorias contra determinados grupos de mujeres y, luego, con hincapié en casos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

¹ 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 (E/CN.4/2006/61).

Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	4
II. Actividades.....	2–11	4
A. Visitas a países.....	2–3	4
B. Comunicaciones y comunicados de prensa.....	4–5	4
C. Asamblea General y Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer	6–7	4
D. Informe conjunto sobre la República Democrática del Congo	8	5
E. Consultas regionales	9	5
F. Otras actividades.....	10–11	5
III. Reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia.....	12–85	5
A. Dificultades conceptuales	12–32	5
B. Reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia en países que están emergiendo de situaciones de conflicto o de represión autoritaria	33–66	11
C. Reparaciones a las mujeres sujetas a violaciones sistemáticas en otras situaciones	67–81	19
D. Conclusiones y recomendaciones	82–85	22

I. Introducción

1. El presente informe es el primero presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su decisión 1/102 y la resolución 7/24, por la Sra. Rashida Manjoo, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, desde su nombramiento en junio de 2009. En el capítulo I se reseñan las actividades desarrolladas por la Relatora Especial desde su designación hasta el 20 de marzo de 2010. En el capítulo II se analiza el tema de las reparaciones a que tienen derecho las mujeres que han sido víctimas de la violencia en situaciones de paz o post-conflicto.

II. Actividades

A. Visitas a países

2. Durante el período que se examina, la Relatora Especial solicitó invitaciones para visitar Somalia, los Estados Unidos y Zimbabwe. Con anterioridad se habían solicitado similares invitaciones a los Gobiernos de Jordania, Turkmenistán y Uzbekistán.

3. La Relatora Especial visitó Kirguistán del 9 al 16 de noviembre de 2009 (A/HRC/14/22/Add.2) y El Salvador del 17 al 19 de marzo de 2010 (A/HRC/14/22/Add.3). La Relatora Especial expresa su agradecimiento a ambos gobiernos por haber respondido favorablemente a su solicitud y exhorta a los que aún no lo han hecho a que hagan lo propio.

B. Comunicaciones y comunicados de prensa

4. Durante idéntico período, la Relatora Especial envió 37 comunicaciones relativas a violaciones de los derechos humanos y recibió 17 respuestas de los gobiernos en cuestión (A/HRC/14/22/Add.1).

5. La Relatora Especial emitió comunicados de prensa, a título individual o juntamente con otros mandatarios, con ocasión del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el 25 de noviembre de 2009, de la Conferencia Internacional Sobre el Cambio Climático, el 4 de diciembre de 2009, y del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2010.

C. Asamblea General y Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer

6. En su alocución ante la Tercera Comisión de la Asamblea General, el 23 de octubre de 2009, la Relatora Especial delineó las prioridades para los próximos diez años respecto de tres esferas: reparaciones, estrategias de prevención y formas múltiples, interrelacionadas y agravadas de discriminación, y expresó su interés en fortalecer la cooperación con otros mecanismos internacionales de derechos humanos.

7. El 3 de marzo de 2010, la Relatora Especial expuso oralmente ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer las actividades realizadas recientemente en cumplimiento de su mandato, instando a una nueva visión de los derechos de la mujer a la luz de las lecciones aprendidas tras 15 años de aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing

D. Informe conjunto sobre la República Democrática del Congo

8. De conformidad con la resolución 10/33 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial aportó su contribución al informe conjunto de los siete expertos de las Naciones Unidas sobre la situación en la República Democrática del Congo, presentado al Consejo durante su 13º período de sesiones (A/HRC/13/63). Señaló allí que se habían realizado progresos limitados en la aplicación de las recomendaciones del informe previo respecto de la protección de los derechos humanos de la mujer y la promoción de la igualdad entre ambos sexos, y que la violencia contra la mujer era un fenómeno generalizado en todo el país, particularmente en la parte oriental, donde la violencia sexual brutal seguía siendo utilizada como arma de guerra por todas las partes en el conflicto.

E. Consultas regionales

9. La Relatora Especial aprovechó su participación en distintas consultas regionales para mantener intensos contactos con organizaciones de la sociedad civil, en noviembre de 2009 se realizó en Tailandia una consulta regional para Asia y el Pacífico. En enero de 2010 la Relatora Especial participó en la tercera consulta regional para el África, en Zambia, seguida de una consulta nacional. En marzo de 2010 asistió en El Salvador a la primera consulta regional para América Central y el Caribe.

F. Otras actividades

10. La Relatora Especial participó en varias conferencias y seminarios invitada por organizaciones de la sociedad civil, como la Red de KwaZulu Natal sobre la violencia contra la mujer, la Red africana de jurisconsultos constitucionales, el Centro de Masimiyane de apoyo a la mujer, el Centro internacional de justicia transicional, la Asociación de mujeres contra la violencia en Europa, el Foro de Asia y el Pacífico sobre la mujer, el derecho y el desarrollo, y la Campaña mundial para acabar con el ajusticiamiento y apedreamiento de mujeres. Asistió también a diversas conferencias en Italia organizadas por la Asociación de juristas democráticos y a la Conferencia internacional sobre la violencia contra la mujer, importante iniciativa de la Presidencia italiana del Grupo de los Ocho. Y pronunció, asimismo, varios discursos sobre la violencia contra la mujer en diferentes universidades de Sudáfrica y los Estados Unidos.

11. La Relatora Especial participó igualmente en el evento especial “El compromiso filantrópico en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres” organizado por el Consejo Económico y Social en febrero de 2010.

III. Reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia

A. Dificultades conceptuales

1. Introducción

12. La noción del derecho a la reparación se enmarca dentro de la legislación en materia de interposición de recursos y abarca dos aspectos, de procedimiento y sustantivo. Desde el punto de vista del procedimiento, los recursos son procesos mediante los cuales los órganos competentes, judiciales o administrativos, atienden y evacúan las reclamaciones admisibles de las víctimas. Desde el punto de vista sustantivo, se entienden por recursos el resultado de dichos procedimientos y, más latamente, las reparaciones otorgadas. La legislación en

materia de reparaciones puede tener fines individuales y sociales, como la justicia correctiva, la disuasión, la indemnización y la justicia restaurativa. El presente informe hace hincapié en el primer aspecto, prestando atención a la justicia para con la víctima y las medidas que se tomen a fin de “reparar” el daño ocasionado.

13. Si bien en virtud del derecho internacional no existen aún una teoría y una práctica coherentes en materia de reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se ha venido reconociendo cada vez más en este sentido el derecho individual de la víctima. Afirmado inicialmente este derecho como responsabilidad entre los Estados², a partir de la Segunda Guerra Mundial ha podido observarse un desplazamiento de la atención, que ha pasado de las controversias internacionales al plano nacional. La base jurídica del derecho a interponer recursos y, junto con él, del derecho a obtener reparaciones se ha enraizado firmemente en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario³.

14. El contenido de la obligación de proporcionar reparaciones a la persona cuyos derechos humanos se han violado, empero, dista de estar claro. Al referirse a la indemnización a raíz de la violación de algún derecho, todos los tratados de derechos humanos emplean fórmulas un tanto vagas⁴. Los organismos internacionales de derechos humanos competentes para recibir reclamaciones suelen limitarse a establecer los hechos y a emitir dictámenes declaratorios o, en el mejor de los casos, a recomendar que se resarza a los demandantes con una indemnización sin monto preciso. Más recientemente, sin embargo, en sus comentarios a los informes periódicos, los diversos órganos de derechos

² Véase, por ejemplo, el Tratado de Westfalia de 1648, en el cual se mencionan las reparaciones, particularmente restituciones, y los firmados tras las guerras de 1830 y 1870 y la Primera Guerra Mundial. Las reparaciones, en el contexto de las controversias entre Estados, se definen en el Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos de la Comisión de Derecho Internacional.

³ Véanse, entre los instrumentos internacionales, la Declaración Universal de Derechos humanos (art. 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2, párr. 3), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 6), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 39). Entre los instrumentos regionales de derechos humanos, véanse el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (art. 41) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 10). En cuanto al derecho internacional humanitario y penal, véanse, en particular, el Convenio de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (art. 3), el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (art. 91) y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (arts. 68 y 75).

⁴ Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos menciona en su artículo 8 el derecho a un “recurso efectivo”. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos menciona en su artículo 41 del derecho a “satisfacción equitativa”, “si procede”. Entre los instrumentos que hacen referencia explícita al derecho de indemnización, reparación o satisfacción figuran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención contra la Tortura. La expresión más palmaria de la creciente importancia atribuida a la reparación puede verse en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que insta a los Estados a que tomen todas las medidas adecuadas para promover la rehabilitación e integración social y la recuperación física, cognitiva y psicológica de las personas con discapacidad en un entorno favorable para la salud, el bienestar, la autoestima, la dignidad y la autonomía de la persona y que tenga en cuenta las necesidades específicas del género y la edad. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es la que más se aproxima a reconocer reparaciones individuales judicialmente obligatorias al instar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a dictaminar que se garanticen al damnificado recursos justos y que se le pague una justa indemnización.

humanos han comenzado a insistir en la obligación de los Estados de tomar medidas indemnizatorias y rehabilitativas. Es común, en cambio, que los tribunales regionales de derechos humanos otorguen indemnizaciones por daños y perjuicios materiales y no materiales y otras reparaciones no materiales.

15. Una contribución importante al marco normativo de la obligación de brindar reparaciones proviene de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (en adelante, Principios y directrices básicos), aprobados en 2005⁵. Dichos principios se cimentan en el reconocimiento del derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos a interponer recursos, consagrado en gran número de instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. Se estima que este derecho comprende el acceso equitativo y efectivo de la víctima a la justicia y una reparación adecuada, efectiva y pronta por el daño sufrido. Como en ellos mismos se destaca, los Principios y directrices básicos no suponen nuevas obligaciones internacionales o nacionales, sino que establecen mecanismos, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las existentes.

16. Los Principios y directrices básicos definen la responsabilidad del Estado de ofrecer reparaciones a las víctimas de actos u omisiones que puedan serle atribuidos. Los Estados son responsables toda vez que no cumplan sus obligaciones internacionales aun si se trata de incumplimientos sustantivos debidos al comportamiento de personas privadas, ya que deben ejercer la debida diligencia para eliminar, reducir y mitigar la incidencia de la discriminación privada⁶. Toda persona u otra entidad declarada responsable de efectuar reparaciones a una víctima, debe hacerlo. Si las partes responsables por los daños no pueden o rehúsan cumplir sus obligaciones, el Estado debe velar por establecer programas nacionales para ofrecer a las víctimas reparaciones y demás asistencia. El Estado debe, por otra parte, hacer cumplir las sentencias nacionales contra las personas o entidades responsables de los daños sufridos y procurar hacer cumplir las sentencias extranjeras válidas en idéntico sentido.

17. Según los Principios y directrices básicos, la modalidad de la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de la violación y puede revestir las siguientes formas: la restitución, es decir, devolver a la víctima a la situación anterior, comprendidos el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, el reintegro en su empleo y la devolución de sus bienes; la indemnización por todos los perjuicios económicamente evaluables, según corresponda y proporcionalmente a la gravedad de la violación, incluidos el daño físico o mental, y la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo,

⁵ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2005/35, E/CN.4/2005/L.48.

⁶ Véase E/CN.4/2006/61. Véase igualmente la recomendación N° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que recuerda que, de conformidad con la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas, y que en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. Véanse los casos *Centro de intervención de Viena contra la violencia sexual en el hogar y otros contra Austria* (Comunicación N° 5/2005) y *Centro de intervención de Viena contra la violencia sexual en el hogar y otros contra Austria* (Comunicación N° 6/2005) de dicho Comité, y el Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1998, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) N° 4 (1988).

educación y prestaciones sociales, y daños materiales y perjuicios morales; la rehabilitación, incluidas la atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales; la satisfacción, incluidas, entre otras, la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, la búsqueda de las personas desaparecidas, una disculpa pública, sanciones judiciales y administrativas a los responsables, y conmemoraciones y homenajes a las víctimas; y garantías de no repetición, incluidas medidas que contribuyan a la prevención, como el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad, la protección de los defensores de los derechos humanos, la educación en derechos humanos y la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos.

18. Las diferencias cuantitativas y cualitativas entre las violaciones individuales y las manifiestas y sistemáticas pueden repercutir en el alcance y la naturaleza de las reparaciones que pueden y deben ofrecerse. Por lo pronto, la idea de una reparación completa resulta prácticamente imposible en los casos de violaciones manifiestas y sistemáticas caracterizadas por un gran número de víctimas y victimarios, gobiernos débiles, economías endebladas, recursos oficiales escasos y enormes problemas de reconstrucción y desarrollo. En tales situaciones puede ser preciso ajustar las reparaciones en aras de objetivos distintos de indemnizar a cada víctima en forma proporcional al daño que ha sufrido, entre ellos priorizar el reconocimiento de las víctimas y promover la confianza entre las personas y en las instituciones del nuevo orden estatal.

19. Es importante trazar una distinción entre las reparaciones y otras medidas de rehabilitación. A veces, en especial cuando se hace hincapié en los servicios de rehabilitación como forma de resarcimiento, se difumina la línea que divide las medidas de reparación por violaciones manifiestas de las de asistencia social e intervención humanitaria y de las políticas generales orientadas al desarrollo.

20. Las medidas de reparación son producto de la obligación del Estado de resarcir a las víctimas cuando, por acción u omisión, ha menoscabado sus derechos. La política social y las medidas de desarrollo están destinadas a la población en su conjunto para garantizar que todos y cada uno puedan disfrutar efectivamente de los derechos reconocidos por el Estado. Dichas medidas se inspiran en las nociones de la justicia redistributiva y deben orientarse fundamentalmente a los sectores de la población tradicionalmente discriminados y estructuralmente desaventajados, incluidas las mujeres. Las medidas de intervención humanitaria lo son de asistencia provisional a las víctimas de desastres naturales u ocasionados por el hombre y propenden a asegurar su subsistencia, aliviar sus padecimientos y proteger su dignidad y derechos básicos durante la crisis. Se cimentan en las ideas de solidaridad y en la obligación del Estado de proteger estos derechos, pero, a diferencia de las reparaciones, no son medidas de resarcimiento que reflejen la responsabilidad del Estado por haberlos violado.

21. Al nivel de la práctica estatal, los gobiernos nacionales que hacen frente a un legado de violaciones sistemáticas de los derechos humanos se han inclinado cada vez más a complementar los mecanismos de justicia transicionales que instituyen adoptando iniciativas y programas amplios de reparaciones para las víctimas. Tales programas tienen por fin simplificar una realidad compleja, seleccionando, entre las violaciones acaecidas durante el conflicto o período de represión, las que se consideran más graves, y distribuyendo una serie de beneficios entre las víctimas y sus familiares. Si bien varían grandemente, estos programas casi nunca distinguen las cinco categorías de reparaciones consignadas en los Principios y directrices básicos. Se estructuran, en cambio, en torno de la distinción entre medidas y modalidades de distribución materiales o simbólicas, individuales o colectivas. Los programas de reparaciones también pueden utilizarse en las democracias consolidadas a fin de resarcir a las víctimas de prácticas determinadas y sistemáticas seguidas y/o condonadas por el Estado contra ciertos grupos de la población.

2. Incorporación de la mujer en el debate de las reparaciones

22. Las mujeres son, desde luego, objeto de todos los tratados de derechos humanos y de derecho humanitario que prevén el derecho de resarcimiento. Por desdicha, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no resulta particularmente explícita en lo tocante al derecho de las mujeres en materia de interposición de recursos, reparaciones o indemnización. El inciso c) del artículo 2 se limita a disponer que los Estados partes se comprometen a establecer la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación por conducto de los tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas. Compárese con el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que establece la obligación de los Estados de asegurar “satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que [las personas] puedan ser víctimas como consecuencia de [la] discriminación [racial]”, y el 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según el cual todo Estado velará por que la víctima de un acto de tortura obtenga la reparación y goce del derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible.

23. La obligación de conceder reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia se expone mucho más claramente en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que impone al Estado el deber de establecer sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia. La Declaración expresa, además, que debe darse a estas mujeres acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan sufrido, y que los Estados deben informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos (art. 4, inciso d)). La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer dispone que los Estados deben establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia y los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para que tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces (art. 7, incisos f) y g)). El Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África establece expresamente que las mujeres sometidas a la violencia bajo la forma de violaciones de su derecho a la vida, la integridad y la seguridad deben tener acceso a reparaciones, incluida la rehabilitación (art. 4) y obliga al Estado a crear mecanismos para acrecentar la participación de las mujeres en la formulación de planes y en las actividades de reconstrucción y rehabilitación post-conflicto (art. 10). Sin embargo, como lo señalaba la anterior Relatora Especial, “se dispone de pocos datos acerca de la obligación del Estado de proporcionar reparaciones adecuadas por actos de violencia contra la mujer... ese aspecto de la debida diligencia sigue estando muy poco desarrollado”⁷.

24. La escasa atención a las reparaciones, en los planos sustantivo como de procedimiento, a las mujeres víctimas de la violencia está reñida con el hecho de que estas son frecuente objeto de violencia tanto sexual como de otro tipo no solo durante los conflictos, sino en tiempos normales. Las mujeres suelen padecer los peores efectos de la violencia practicada contra ellas, sus parejas y sus familiares a cargo. Dada la forma desigual y diferenciada como la violencia afecta a las mujeres, son menester medidas concretas de resarcimiento a fin de satisfacer sus necesidades y prioridades específicas.

⁷ Véase E/CN.4/2006/61, párr. 55. Con anterioridad, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer había mencionado la necesidad de instituir reparaciones legales para las víctimas dentro del marco de la Corte Penal Internacional y de mecanismos nacionales para ofrecer reparaciones a las víctimas (E/CN.4/1998/54).

Como cada caso de violencia contra las mujeres suele enmarcarse en pautas de subordinación y marginación preexistentes y a menudo interrelacionadas, dichas medidas deben vincular las reparaciones individuales y la transformación estructural. Tradicionalmente, además, las mujeres víctimas de la violencia han tropezado con dificultades para acceder a las instituciones facultadas para dispensar reparaciones.

25. Hay indicios de que la tradicional falta de atención a la mujer en materia de reparaciones, palmaria en el caso de la fracasada campaña en pro de las llamadas “comfort women” (las nativas chinas y otras obligadas a tener relaciones sexuales con los soldados de ocupación japoneses), está tocando a su fin. Lo revelan la reacción jurídica internacional ante la violencia contra la mujer durante los últimos quince años y el reconocimiento explícito del fenómeno como problema de derechos humanos dentro de las Naciones Unidas. Por otra parte, los avances del feminismo en el derecho penal internacional, cristalizados en la caracterización de algunas formas de violencia de género como crímenes de guerra y de lesa humanidad en el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional, han ido de la mano con un debate pertinente acerca de la manera como otros mecanismos de justicia transicional, y no solo los tribunales penales, podrían tener más en cuenta a la mujer.

26. Más recientemente, ha habido crecientes progresos en la práctica de los Estados de velar por que los mandatos de las comisiones de verdad y reconciliación incorporen la investigación de la violencia de género. Para dar al género la debida importancia en sus procedimientos, tales comisiones están organizando audiencias exclusivamente dedicadas a las víctimas mujeres, asegurándose de que sus informes y recomendaciones pongan de manifiesto las experiencias que han padecido durante el conflicto.

27. Por último, la noción de reparaciones en función del sexo de la víctima ha trascendido los debates nacionales en torno a la justicia transicional para incursionar por vez primera en la jurisprudencia internacional de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos humanos ha afirmado recientemente la necesidad de determinar las reparaciones en función del sexo de la víctima en su histórico fallo contra México⁸.

28. El debate académico y el activismo de la sociedad civil han contribuido sin duda a poner sobre tablas nacional e internacionalmente el tema de las reparaciones en función del sexo de la víctima. Durante los últimos años han aparecido los primeros volúmenes monográficos sobre reparaciones para las mujeres⁹. Al propio tiempo, los movimientos feministas transnacionales que luchan contra la impunidad en los casos de violencia de género, encabezan ahora el debate sobre la mujer y las reparaciones. La Declaración de Nairobi sobre el derecho de las mujeres y las niñas a reparación, aprobada en 2007 por activistas, defensores de los derechos de la mujer y víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto, es la expresión más acabada de esta creciente preocupación transnacional por proporcionar a las mujeres y las niñas las debidas reparaciones¹⁰. Ha

⁸ Los instrumentos blandos de derecho de las Naciones Unidas también han comenzado a reflejar la urgencia del tema. Véase *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States on Reparations Programmes* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.08.XICONTRA3).

⁹ Véase Ruth Rubio-Marín (ed.), *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (Nueva York, Social Science Research Council, 2006), y Ruth Rubio-Marín (ed.), *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

¹⁰ Disponible en http://www.womensrightscoalition.org/site/reparación/signature_en.php. En la República Democrática del Congo, además, varias organizaciones de la sociedad civil adoptaron en diciembre de 2009 la Declaración del Foro de Goma sobre los derechos de las víctimas de la violencia

crecido asimismo la movilización nacional de las agrupaciones de víctimas y de derechos humanos y de las asociaciones de mujeres.

29. La importancia de la participación de la mujer en los debates y procesos de reparaciones mal puede subestimarse. Sin la participación de mujeres y niñas de diferentes orígenes, las iniciativas de resarcimiento tenderán a reflejar más la experiencia masculina de la violencia y las correspondientes preocupaciones, prioridades y necesidades de los varones. Sin ella, además, las víctimas pierden una ocasión de sentirse capaces de actuar, la cual puede resultar en sí misma una importante forma de rehabilitación, especialmente si se ven como agentes del cambio social. Dicha participación, por último, es importante para que las mujeres y, en general, la sociedad establezcan vínculos entre las formas pasadas y presentes de la violencia y aprovechen la oportunidad que ofrecen los mencionados debates para insistir en mayores reformas estructurales.

3. Origen de las reparaciones: el marco conceptual

30. En su concepción tradicional, el recurso de reparación requiere que se investiguen los hechos para establecer la violación de un derecho, el daño ocasionado, la correspondiente responsabilidad y las medidas de resarcimiento con miras a devolver a la víctima a su situación original.

31. En este sentido, y viendo en las mujeres a posibles beneficiarias de las reparaciones, el primer obstáculo estriba en que, en gran medida, la violencia sufrida por las mujeres y las niñas preexiste al conflicto y simplemente continúa agravando la discriminación a la que se ven sometidas después de él. Incluso cuando no median conflictos, los actos de violencia contra la mujer son parte de una jerarquía entre los sexos más lata que solo puede comprenderse a fondo dentro de un más amplio contexto estructural. De ahí que unas reparaciones adecuadas para las mujeres no puedan limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes de tal o cual caso de violencia, sino que han de entrañar un potencial reformador. Las reparaciones deben aspirar, en lo posible, a subvertir en vez de apuntalar la inequidad estructural preexistente que puede haber sido raíz de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después del conflicto.

32. Los procesos de establecimiento y concesión de reparaciones que tengan como foco a la mujer exigen que esta participe en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas correspondientes, que se instituya un procedimiento accesible a todas las mujeres y niñas, que se investiguen los hechos para determinar si se han violado ciertos derechos y se garantice que se hayan tenido debidamente en cuenta los actos cometidos específicamente contra mujeres y niñas, que se establezcan los daños, incluidos los sufridos exclusivamente por ellas o que las afectan distintamente, que se establezca la responsabilidad, por omisión o por acto material, de quienes las escogen especialmente como víctimas, y que se impongan medidas que permitan devolverlas a su situación original, salvo cuando dichas medidas puedan resultar ellas mismas discriminatorias o desatiendan las causas estructurales de la violencia subyacente.

B. Reparaciones a las mujeres víctimas de la violencia en países que están emergiendo de situaciones de conflicto o de represión autoritaria

33. Durante conflictos violentos o bajo regímenes autoritarios, las mujeres y las niñas resultan victimizadas de muchas formas. No solo son objeto de operaciones aleatoria o

sexual en la que reclamaron que el Estado crease urgentemente un fondo de reparaciones de modo de hacerse cargo de su responsabilidad conjunta con la de los responsables materiales.

estratégicamente dirigidas a aterrorizar a la población civil, sino también de ejecuciones sumarias y extrajudiciales, encarcelamientos, torturas, violaciones y mutilaciones sexuales por combatir en los movimientos de resistencia, buscar y defender a sus seres queridos o proceder de comunidades sospechadas de colaboración. Las mujeres y los niños constituyen la mayoría de los desplazados por la fuerza en los conflictos armados internos e internacionales. Las mujeres pueden padecer las consecuencias de actos de violencia dirigidos a “sus” hombres (esposos, hijos, hermanos, etc.), por ejemplo, cuando se han convertido en el único sostén y protección de su familia. Algunas de las formas de la violencia que sufren son similares a las que padecen los hombres, otras son más privativas de mujeres y niñas, víctimas de una sistemática violencia sexual o reproductiva o de diferentes tipos de esclavitud doméstica. En algunas circunstancias, determinados crímenes son principalmente cometidos por las fuerzas del Estado, mientras que en otras lo son por grupos armados independientes o de autodefensa con el fin de reclutar a las mujeres o valerse de ellas. Más importante aún, incluso cuando estas son objeto de las mismas violaciones que los varones, su condición socioeconómica y jurídica preexistente y los estereotipos culturales del hombre y la mujer en las sociedades patriarcales pueden ocasionarles daños diferentes que a los varones.

1. Consideraciones de procedimiento: llegar a las mujeres

34. El acceso de las mujeres a reparaciones efectivas puede depender más de los impedimentos procesuales que del contenido de las medidas. El ámbito regular donde se presentan las reclamaciones originadas en las sociedades que afrontan violaciones presentes o pasadas son las instituciones judiciales nacionales e internacionales. Estas suelen fijarse como fin indemnizar a la víctima proporcionalmente al daño sufrido y son importantes porque pueden catalizar también la voluntad de gobiernos de otra forma reticentes para establecer programas de reparaciones masivos.

35. Dichos ámbitos adolecen, sin embargo, de innúmeras dificultades. Los obstáculos procesuales con que tradicionalmente han tropezado las víctimas de la violencia sexual pueden equipararse a una revictimización, pues exponen a las mujeres, no solo a traumas psicológicos, sino a las represalias, al escarnio y al ostracismo comunal y familiar. En este caso resultan fundamentales las normas de presentación de pruebas y el grado de confidencialidad del proceso.

36. El enfoque judicial, además, no refrenda formas de reparaciones que puedan poner en tela de juicio las jerarquías sexuales preexistentes, incluidas aquellas en virtud de las cuales las mujeres tienen menos bienes que los hombres, menos oportunidades de instruirse y, por ende, menores posibilidades de remuneración. Si bien los procedimientos penales y civiles pueden proponerse asignar responsabilidad individual por daños morales y materiales y disponer reparaciones a las víctimas, no ofrecen el marco apropiado para la rehabilitación ni garantías de no repetición, que es lo que tendría mayor poder transformador potencial. Con todo, las instituciones judiciales siguen siendo ámbitos importantes.

37. En los casos de violaciones masivas, por lo tanto, es mejor instituir sistemas administrativos de reparaciones que confiar en fallos judiciales que procuren determinar caso por caso una indemnización proporcional al daño. Los programas administrativos pueden obviar algunas de las dificultades y costes propios del pleito judicial, incluidos honorarios elevados, la necesidad de reunir pruebas a veces imposibles de obtener, el dolor del contrainterrogatorio y la falta de confianza en el sistema judicial; lo cual puede resultar especialmente pertinente para las mujeres en general y para las víctimas de la violencia sexual en particular.

38. El ámbito administrativo permite asimismo enfocar proactivamente la necesidad de llegar a las víctimas y puede resultar adecuado para hacer hincapié en la información acerca

de ellas, incluidos su cantidad, perfil socioeconómico, edad y pertenencia a uno u otro sexo, las estructuras familiares, y las violaciones padecidas o sus efectos posteriores. Toda esta información es pertinente para comprender el componente estructural de las violaciones, la parte de responsabilidad que recae sobre el Estado por acción u omisión y el efecto específico de la violencia en la vida de las mujeres y las niñas.

39. Otra ventaja de los programas de reparaciones establecidos legislativa o administrativamente es que las víctimas, sus agrupaciones y la sociedad civil en general pueden intervenir en el proceso más proactivamente que lo que permiten los procedimientos judiciales. Ello no solo facilita el acceso a la información necesaria para elaborar debidamente cualquier programa, sino que, al permitir la actuación de los interesados, tiene de por sí un efecto reparador; lo cual, si bien se aplica a las víctimas en general, puede valer más aún para las mujeres, ya que suelen afrontar más dificultades para llegar al público y tratar con el Estado.

40. Igualmente importante para determinar el acceso de las mujeres a las reparaciones es la cuestión de la oportunidad, especialmente en el caso de los delitos sexuales. Por cuanto los requisitos previos para notificar y presentar testimonio sobre abusos sexuales no siempre pueden satisfacerse a la postre de conflictos o regímenes represivos – especialmente en situaciones de miseria, en las que el estado de salud de las mujeres es muy deficiente –, los programas de reparaciones no deben sacrificar una accesibilidad adecuada a la urgencia de seguir adelante que, por otra parte, la sociedad pueda legítimamente sentir. Es posible que unos plazos de presentación estrechos o unos sistemas de lista cerrada impidan que ciertas víctimas se identifiquen y reclamen reparaciones si no se sienten física y psicológicamente preparadas.

2. Consideraciones sustantivas: comprender el daño ocasionado a las mujeres

41. Los programas de reparaciones permiten simplificar de manera coherente una compleja realidad de violaciones masivas y manifiestas de derechos humanos basándose más o menos explícitamente en un conjunto de elementos comunes, incluida la definición de “víctimas” o la selección de una lista de violaciones o crímenes pasibles de reparaciones, la definición de “beneficiarios” como grupo de personas con derecho a los beneficios por distribuir, y la definición de beneficios materiales y simbólicos, individuales y colectivos.

a) *La violencia de género y la definición de víctimas*

42. Según los Principios y directrices básicos, “se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización... Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”¹¹.

43. En los casos de atrocidades masivas y múltiples violaciones manifiestas, el verdadero problema de los programas de reparaciones reside en cómo seleccionar los derechos cuya violación acredita el acceso a beneficios y cómo limitar el círculo a quienes

¹¹ Resolución de la Asamblea General 60/147.

tienen derecho de considerarse beneficiarios. Hasta la fecha, ningún programa ha expresado claramente las razones para considerar que ciertas violaciones son peores que otras, con lo que raramente otorgan reparaciones a grupos generalmente marginados. La lista sumamente limitada pero tradicional de violaciones de derechos civiles y políticos en los que se han centrado los programas anteriores abarca en su mayor parte las violaciones consideradas expresiones paradigmáticas de la violencia política. No es de sorprender que, en muchas circunstancias, se trate de violaciones cuyas víctimas sean desproporcionadamente de sexo masculino. Las mujeres han quedado, pues, excluidas de los programas de reparaciones pese a los terribles efectos que la violencia tiene en ellas, lo que las deja en situación precaria, con la responsabilidad de los hijos y otros familiares a cargo, sin aptitudes que les permitan ganarse el pan y sujetas al estigma y la pobreza.

44. La actual incorporación explícita de la violencia sexual en muchos programas de reparaciones es una victoria sobre una tradición que la relega a daño colateral, privado o no político. Empero, las formas incorporadas de la violencia sexual a menudo son de alcance limitado, sin que se dé cabida a otras formas de victimización con diferentes efectos según el sexo. Por lo general, se han excluido las formas de la violencia reproductiva (entre ellas, el aborto, la esterilización o el embarazo forzados), la esclavitud doméstica, y las uniones “conyugales”, el desplazamiento, el rapto y el reclutamiento forzados. También se han excluido violaciones manifiestas de derechos sociales, económicos y culturales incluso cuando pueden redundar en la pérdida de la salud y la vida, y en la muerte de la cultura, o cuando tienen que ver específicamente con formas sistemáticas de discriminación, sobre la base, entre otras, del sexo, el origen étnico o la orientación sexual. También se ha excluido con frecuencia el trabajo doméstico forzado, que suele darse bajo la forma de conscripción o matrimonio igualmente forzados. Si no va acompañada de un esfuerzo serio por abarcar una noción más amplia del daño, esta tendencia a incorporar en tales programas una gama estrecha de formas de violencia sexual plantea el riesgo de sexualizar a la mujer.

45. La incorporación de violaciones manifiestas de los derechos de la mujer en la lista de delitos pasibles de reparaciones debe sustentarse en la idea de que las mismas violaciones pueden ocasionar daños diferentes a hombres y mujeres, como también a las mujeres y niñas pertenecientes a minorías culturales. Por ejemplo, los daños a raíz de la violencia sexual - incluidos el SIDA y otras enfermedades venéreas, los embarazos involuntarios, las complicaciones debidas a abortos con frecuencia antihigiénicos, los hijos no deseados, la pérdida de la fecundidad, las fístulas y lesiones vaginales, así como muchas patologías - siempre acarrearán el agravante de la estigmatización y el ostracismo de parte de la familia o la comunidad, los consiguientes traumas emocionales, la pérdida del prestigio social y de la posibilidad de contraer matrimonio o tener un varón protector, y del acceso a los recursos comunales. En ningún programa de reparaciones en situaciones post-conflicto o periodo de autoritarismo se han mencionado explícitamente los tipos de violencia reproductiva (por ejemplo, el embarazo, el aborto o la esterilización forzados) como categorías específicas. Para que dichos programas resulten eficaces es preciso un reconocimiento explícito y la divulgación de las diversas formas de violencia y sus daños concomitantes.

46. Bajo muchos regímenes autoritarios, y más todavía en los casos de conflictos civiles de grandes proporciones, la violencia suele cometerse con la complicidad de agentes no estatales, como otros Estados, guerrilleros, grupos de autodefensa, empresas y ciudadanos comunes. Si bien algunos programas de reparación abarcan estas formas de violencia, sus resultados en general son irregulares.

b) La violencia de género y la determinación de beneficiarias

47. La definición de “víctima” suscrita en los Principios y directrices básicos parte de que, si bien la violación de un derecho es requisito previo a la reparación, a efectos de esta en la relación entre el derecho y la violación se interpone la noción de daño. En

consecuencia, entre aquellos con derechos potenciales se cuentan no solo las víctimas, sino también otras personas, como los familiares directos o a cargo que resulten afectados o dañados de resultados de determinada violación. Este concepto de víctima, que supedita los derechos a los daños, permite aseverar que toda violación manifiesta ocasiona una “comunidad de daños” que afecta a otros. Sacar a primer plano la noción de daño puede hacer igualmente posible establecer la prioridad de las víctimas según la gravedad del daño que han sufrido. Tanto la ampliación de la categoría de beneficiario como el establecimiento de la prioridad de las víctimas pueden tener importantes consecuencias para las mujeres.

48. Una idea más lata se plantea en relación con la noción de familia en los programas de reparaciones. En este sentido y a fin de reflejar la red efectiva de condiciones de dependencia y los daños ocasionados por su alteración, debe hacerse lugar a las uniones poligámicas, de facto, del mismo sexo y unos más extensos mecanismos de apoyo según la cultura.

c) La violencia de género y las medidas de reparación

49. Entre las formas como los programas de reparaciones pueden ayudar a las víctimas a seguir con sus vidas figuran las disculpas oficiales, las pensiones, las oportunidades académicas, el acceso a los servicios de salud y rehabilitación psicológica, el pago de indemnizaciones individuales y las reparaciones colectivas, incluidas determinadas medidas de reconstrucción de las infraestructuras. Es posible que mientras algunos programas prioricen la reparación e indemnización mediante pagos individuales, otros hagan mayor hincapié en el acceso a servicios de rehabilitación tanto para las personas como para las comunidades afectadas. Unos terceros podrán basarse más o menos en formas de reparación simbólicas y/o colectivas. Las opciones dependerán inevitablemente de las prioridades políticas como también del número de víctimas, los recursos y las demás necesidades que atender. En los párrafos que siguen se analizan las diversas modalidades correspondientes.

Restitución e indemnización

50. Como las mujeres y niñas sometidas a la violencia de género, incluidas la violencia sexual y las uniones forzadas, suelen resultar revictimizadas por su familia y comunidad, es posible que para restituirles su identidad, vida familiar y ciudadanía sean precisas medidas orientadas a la comunidad correspondiente, en aras, entre otras cosas, de modificar los estereotipos culturales del valor de la pureza y de la sexualidad de la mujer. Si bien ciertos valores intangibles de los que a menudo se priva a las víctimas de la violencia sexual, como la virginidad o el prestigio social, no pueden restaurarse, deben tenerse en cuenta todos los valores tangibles que pueden haberseles arrebatado. Verse ostracizada por su comunidad y su familia, abandonada por el esposo o la pareja, inhabilitada para casarse o enferma son síntomas harto frecuentes del desvalimiento material; mientras que los costes de una atención médica permanente, quedar embarazada, abortar o criar los hijos concebidos a raíz de una violación son absolutamente innegables. Hasta la fecha, ningún programa de reparaciones ha logrado reflejar cabalmente las consecuencias de criar hijos concebidos como consecuencia de una violación.

51. La restitución comprende asimismo la recuperación del empleo. Si bien varios programas abordan el problema de los funcionarios públicos privados de su cargo en razón de sus opiniones políticas, ninguno de ellos ha reflejado debidamente hasta hoy el hecho de que algunas dictaduras han promulgado leyes que imponen el patriarcado y que, entre otras cosas, exigen que las mujeres abandonen su empleo al casarse.

52. Las medidas de restitución pueden abarcar asimismo la recuperación de los bienes y la vivienda perdidos. El problema más general en cuanto al género y la restitución de tierras

y haberes radica en que las mujeres suelen ser objeto de discriminación en materia de propiedad mueble e inmueble.

53. A menudo, cuando la restitución de los derechos violados o bienes perdidos resulta imposible, las reparaciones tienen por fin indemnizar a las víctimas. Amén de evitar la discriminación lisa y llana, los programas de reparaciones que prevén la indemnización material a las mujeres deben considerar los obstáculos formales e informales que afrontan diferentes categorías de mujeres para acceder al dinero y conservarlo. Entre ellos se cuentan la dificultad para abrir una cuenta bancaria y las presiones formales e informales, incluidas las amenazas a la seguridad, las represalias o el ostracismo por parte de la familia y la comunidad.

54. En vista de que la alteración de la normalidad debida a la violencia o la represión a gran escala tiene efectos especialmente perniciosos en el bienestar material de las mujeres, es de gran importancia que se ofrezca a las víctimas alguna forma de reparación material que les permita reconstruir su vida. El gran problema de la reconstrucción supone para ellas penurias económicas adicionales, como la necesidad de atender a los sobrevivientes que requieran cuidado. Ya en virtud del derecho nacional, ya del consuetudinario, en muchas sociedades la discriminación de la mujer en el régimen de sucesión hace mucho más difícil para las esposas e hijas de las víctimas obtener reparaciones. Al hablar de indemnización material centrada en las mujeres es preciso examinar igualmente el tipo de beneficios que, en ciertas circunstancias, puedan ayudarlas a emprender proyectos que a su juicio aumenten su autonomía, y resultar, por ende, más transformadores.

Rehabilitación y reintegración

55. Por cuanto las reparaciones se debaten por lo general en situaciones en que los recursos son escasos, el hincapié en los servicios de rehabilitación en vez de en el pago de indemnizaciones puede resultar una posibilidad tentadora, ya que combina las preocupaciones en materia de desarrollo y de reparaciones. Inmediatamente tras la violencia, las mujeres suelen concebir la asistencia material como rehabilitación y reintegración, priorizando así sus necesidades básicas y las de sus familiares. Los productos y servicios básicos que solicitan son siempre aquellos de los que se ven desesperadamente privadas de ordinario y que más necesitan cuando aumentan sus responsabilidades familiares. Esto plantea un dilema interesante, pues supone el riesgo de desdibujar la distinción conceptual entre las reparaciones y los derechos, servicios y medidas de desarrollo sociales que la población pueda legítimamente esperar. Al propio tiempo, sin embargo, en muchas situaciones reales, la extrema pobreza y desvalimiento de las víctimas las lleva inevitablemente a priorizar esos servicios básicos, en especial cuando su experiencia les dice que difícilmente les sean ofrecidos con cualquier otro motivo.

56. Las medidas de rehabilitación han de ser adecuadas para satisfacer las necesidades específicas de las mujeres. Ello puede exigir un esfuerzo por superar los prejuicios de género que puedan caracterizar el sistema nacional de servicios existente. Una forma de lograrlo es exponer con la mayor explicitud y especificidad los servicios que corresponde prestar. En vez de recomendar que las víctimas de la violencia sexual dispongan de acceso gratuito y preferencial a la asistencia médica y psicológica, los programas de reparaciones deben explicitar qué tratamiento es el que más necesitan. Como el propio término “psicosocial” lo indica, hacer que la rehabilitación y reintegración resulten efectivas de modo que las mujeres puedan recuperar cierta sensación de normalidad o de vida funcional tiene que ver tanto con el género como con la situación.

57. La reintegración y rehabilitación pueden, además, hacer preciso adoptar formas de distribución de servicios más favorables a la mujer y crear oportunidades que anteriormente estaban negadas a las víctimas, a menudo en razón de su sexo, por ejemplo mediante el empleo efectivo, la instrucción, la capacitación y el acceso a la tierra y a títulos de

propiedad, e iniciativas como el microcrédito para motivar su emprendimiento económico. En vista de que haber padecido situaciones de conflicto o represión política lleva a muchas mujeres por vez primera a la actividad pública y política, alentarlas a ello, promoviendo, por ejemplo, las asociaciones o partidos políticos femeninos, también podría ser una manera de rehabilitarlas sin devolverlas exclusivamente a su hogar y vida familiar.

El reconocimiento simbólico

58. Las medidas de reparación simbólicas tienen por propósito ofrecer la seguridad de que, brindando el debido reconocimiento a las víctimas, se pueda facilitar igualmente un proceso de rehabilitación moral y social a los niveles individual y colectivo. Pedir oficialmente disculpas, organizar actos conmemorativos, cambiar el nombre de calles y lugares públicos, celebrar días de memoria y construir monumentos y museos puede ayudar a que las víctimas se sientan debidamente reconocidas.

59. Quién pida disculpas, por qué, dónde y cómo pueden ser todas consideraciones pertinentes para determinar si las mujeres son objeto de una adecuada reparación simbólica. Dada la predisposición de estas a dar importancia primordial al dolor de sus seres queridos, resultaría interesante idear maneras de reconocer la naturaleza individual de tamaños sufrimiento y fortaleza. Si van acompañadas de gestos públicos de reconocimiento, las disculpas mediante cartas personales pueden ser la mejor manera de reconocimiento de las mujeres. Con todo, es importante no olvidar que las mujeres y niñas que llevan el estigma de su victimización, como en el caso de las víctimas de violencia sexual, pueden tener mucho que perder si se les brinda reconocimiento público con nombre y apellido.

60. Son cada vez más los países que han adoptado diversas formas simbólicas de reparación y reconciliación nacional basadas en valores tradicionales o religiosos, o comunitarios. Las más difundidas son ceremonias y procedimientos comunitarios de “reconciliación” o “purificación” de victimarios y víctimas con el fin de restaurar la armonía colectiva y recomponer las relaciones rotas. Tales procedimientos abarcan asimismo algunos tipos de resarcimiento que el victimario acepta conceder a la víctima. Pese a su mayor accesibilidad, sin embargo, no ha de darse por de contado su valor intrínseco ya que conllevan el peligro de recrear las estructuras de control y prejuicios que las mujeres, niñas y demás grupos explotados luchan por eliminar.

61. Aparte de las disculpas, los gestos públicos de reconocimiento suelen consistir en medidas para conmemorar el conflicto y la violencia o ensalzar la idea de la reconstrucción que acompaña todo programa de reparaciones y reconstrucción. Estas medidas pueden ser dar forma al espacio público o reformarlo, construir monumentos y museos, cambiar el nombre de calles y demás lugares públicos, etc. Se ha pensado poco en determinar si tales medidas ofrecen debidamente un reconocimiento a las mujeres o si estas preferirían, en cambio, otras formas de representación y conmemoración que las tradicionalmente propiciadas por los varones.

Garantías de no repetición

62. Las garantías de no repetición son las más propicias para transformar las relaciones de género, pues catalizan el debate acerca de las causas subyacentes de la violencia de género y de las reformas institucionales o jurídicas más generales que pudieran hacerse necesarias para impedir que el mal se repita. Todo programa de reparaciones atento a los problemas de género debiera aprovechar esta oportunidad como componente de la institución de un orden democrático nuevo y menos excluyente y de una sociedad que supere la subordinación sistemática de la mujer.

63. Tras un conflicto violento, cuando se restaura la “normalidad”, las mujeres se ven sujetas a nuevos y a veces mayores niveles de violencia a manos de los varones de la

familia o la comunidad. La entronización de mecanismos violentos para la resolución de controversias, la sensación acumulada y no resuelta de impotencia y frustración de los varones, su incomodidad frente a la desmarginación de las mujeres que se van tornando políticamente más visibles durante los conflictos, o simplemente la creciente vulnerabilidad de estas pueden contarse entre las razones que las hagan objeto de crecientes niveles de violencia tras oficialmente establecida la paz o proclamada la democracia. Los programas de reparaciones adoptados en un momento determinado y que inevitablemente miran al pasado padecen de una limitación inherente que les impide hacer frente a violaciones futuras. No obstante, las garantías de no repetición pueden cimentar la obligación práctica del Estado de tener en cuenta las consecuencias previsibles que el legado de su pasado violento puede tener a corto y mediano plazo para las mujeres y, más concretamente, de adoptar medidas para evitar la explotación de nuevas formas de vulnerabilidad.

64. De aplicarse debidamente, las garantías de no repetición hacen posible detectar las condiciones y antecedentes históricos que propician la violencia de género y, por ende, servir de plataforma adecuada para la realización de reformas estructurales más amplias que favorezcan a todas las mujeres y no únicamente a las víctimas, y, por tanto, para la institución de un orden político más justo y menos excluyente en lo que al género atañe. Además, las garantías de no repetición pueden ayudar a las víctimas durante el proceso de rehabilitación, especialmente si estas participan y son consultadas durante su formulación.

Las mujeres y las reparaciones colectivas

65. La idea de que las reparaciones pueden distribuirse colectivamente ha cobrado recientemente interés y apoyo. Tanto los Principios y directrices básicos como el conjunto actualizado de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante medidas contra la impunidad¹² refrendan la idea de reparaciones colectivas. El término “reparaciones colectivas”, empero, es ambiguo. La noción de “colectivo” abarca tanto las “reparaciones”, o sea, los productos objeto de distribución o la modalidad que esta reviste, como al “sujeto” que los recibe, a saber, las colectividades, incluidos los grupos étnicos o raciales a los que las medidas estén particularmente orientadas. Pese al creciente interés por examinar las formas colectivas de reparación, prácticamente no se habla de la posible interrelación entre este interés y el interés de hacer, al propio tiempo, justicia a las mujeres.

66. Un daño colectivo que merece particular atención es el ocasionado en razón de la pertenencia de la víctima a determinado grupo. Las medidas colectivas de resarcimiento pueden considerarse particularmente adecuadas para remediar el legado de violencia contra la identidad o condición social de grupos como las poblaciones indígenas. Difícilmente se piense colectivamente, en cambio, en el caso de las mujeres y los niños, aun cuando se dan formas de violencia relacionadas específicamente con el género o la edad de las que las mujeres y los niños son víctimas precisamente por su condición de tales. Las mujeres y los niños no deben diluirse dentro de la noción de “colectivo” y han de ser consultados en todos los estadios del debate.

¹² E/CN.4/2005/102/Add.1.

C. Reparaciones a las mujeres sujetas a violaciones sistemáticas en otras situaciones

1. Mirada al pasado

67. En las democracias consolidadas, los gobiernos tienen una obligación cada vez mayor de examinar ciertas prácticas discriminatorias seguidas o condonadas por el Estado y orientadas a determinados grupos de la población, y de examinar la necesidad de efectuar las reparaciones pertinentes.

68. Uno de los ejemplos es el de los programas de esterilización forzada y la práctica incipiente de otorgar indemnización por vía judicial. Muchas de estas políticas de esterilización fueron instituidas en varios países del globo, por lo general como parte de programas eugenésicos de emergencia para prevenir que se reprodujeran miembros de la población considerados portadores de “genes o atributos sociales defectuosos”. Muchas mujeres fueron esterilizadas sin su consentimiento previo informado y varias perecieron a raíz de complicaciones postoperatorias, mientras que otras debieron afrontar problemas de salud, traumas psicológicos, el desempleo y el aislamiento familiar. En ciertos países, los abusos en la aplicación de los programas sanitarios y reproductivos como parte de las políticas de control demográfico han redundado más recientemente en violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

69. A despecho de los varios tribunales que han dictaminado que tales prácticas son una violación de la integridad física y de la vida privada de las mujeres, los ámbitos judiciales para protestar contra la esterilización forzada y solicitar indemnización sufren de enormes dificultades. A la hora de reclamar que se remedien injusticias históricas, las mujeres que afrontan las tradicionales limitaciones estructurales y administrativas para acceder a la justicia, especialmente las pobres o pertenecientes a alguna minoría o grupo excluido, deben superar obstáculos específicos. Los tribunales ordinarios con frecuencia se han negado a otorgar indemnizaciones materiales debido a trabas legales como los plazos de prescripción. Por otra parte, la atención se ha limitado mayormente a los casos de indemnizaciones materiales insuficientes.

70. Otro ejemplo de prácticas discriminatorias producto de injusticias históricas es el de las políticas de asimilación instituidas en ciertos países, que han llevado a que muchos niños aborígenes o indígenas fueran arrebatados a sus familias, comunidades y culturas para ser dados en acogimiento familiar o reclusos en internados. Ha habido algunas iniciativas para resarcir a las víctimas, mediante, entre otras cosas, indemnizaciones materiales, la divulgación de la verdad, servicios terapéuticos y actos de conmemoración y reconciliación. En general, sin embargo, no se han tenido en cuenta las diferencias de género y, por consiguiente, las niñas no han sido objeto de reconocimiento ni de indemnización especiales por las consecuencias de abusos sexuales, como los embarazos a raíz de una violación o el aborto forzado.

71. El movimiento más organizado y mejor documentado en pro de reparaciones a la mujer es el de las “comfort women”. Desde fines del decenio de 1980, las víctimas han venido ofreciéndose a presentar testimonio y movilizado la opinión pública internacional para exigir una disculpa oficial y reparaciones. Estas mujeres han rechazado por inadecuados los gestos de asistencia económica y reiterado su exigencia de una disculpa formal e indemnizaciones individuales con cargo a fondos públicos y no de bienestar o beneficencia basadas en necesidades socioeconómicas. Como víctimas de crímenes sexuales, rehúsan recibir indemnización material sin una disculpa y reconocimiento oficiales de la responsabilidad del Estado.

2. Una mirada al presente

72. Las mujeres son actualmente objeto de graves formas de violencia, incluso en todas las sociedades democráticas, a manos de agentes estatales como no estatales. El gran número de víctimas de la violencia y explotación sexual y doméstica en prácticamente todos los países lo corrobora. Los Estados deben ponderar maneras efectivas de indemnizar a las víctimas por los daños sufridos, dentro, entre otros, del ámbito de la legislación correspondiente, de los planes de seguro, de los fondos fiduciarios para las víctimas y de los programas públicos de indemnización.

73. En muchas situaciones, para interponer una demanda por daños son precisos recursos económicos y la existencia de un demandado solvente. Entre los demás impedimentos con que tropiezan las mujeres cada vez que procuran indemnización por vía judicial figuran los plazos de prescripción, las normas de inmunidad en las relaciones entre cónyuges o dentro de la familia, unas normas o interpretaciones excesivamente estrictas o inadecuadas de la relación de causalidad al evaluar los daños, y unas normas inadecuadas de presentación de pruebas y procesales para cuantificarlos, todo lo cual puede afectar negativa y desproporcionadamente a las mujeres (por ejemplo, limitando la indemnización a las pérdidas materiales, imponiendo topes a los daños no económicos, o calculando los daños exclusiva o fundamentalmente sobre la base del futuro lucro cesante determinado mediante una evaluación estadística). Los planes de seguro pueden, a su vez, no resultar eficaces, ya que la cobertura básica suele limitarse a una indemnización por daños y perjuicios - que con frecuencia no cubre daños deliberados o exonera a los cónyuges - o porque las demandas deben interponerse mientras esté vigente la póliza.

74. En Europa, los Estados que han ratificado el Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos tienen la obligación de indemnizar a las víctimas y sus familiares a cargo si dicha indemnización no puede obtenerse plenamente por otros medios o el demandado ser enjuiciado o castigado. El Convenio no enfoca los delitos específicamente desde una perspectiva de género y solo prevé daños materiales y no pérdidas no económicas. Por cuanto en el caso de las mujeres la pérdida de ingresos tiende a ser inferior, dejar de lado las pérdidas no económicas puede afectarlas más adversamente que a los varones.

75. Algunos Estados, en su legislación y jurisprudencia, y ciertos tribunales regionales de derechos humanos comienzan a reconocer la responsabilidad del Estado de otorgar reparaciones a las víctimas en casos de ausencia de diligencia debida, mientras que otros Estados han comenzado a sancionar las categorías correspondientes de las normas internacionales de derechos humanos. Unos terceros obligan a los funcionarios públicos a investigar más sistemáticamente los efectos de la violencia contra las mujeres y la eficacia de las correspondientes medidas preventivas y de reparación.

76. En el plano internacional, la novedad fundamental aparece en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que prevé la posibilidad de otorgar a las víctimas reparaciones distintas de la restitución, a saber, restitución, indemnización y rehabilitación. Además, el Estatuto dispone la creación de un fondo fiduciario para beneficio de las víctimas y sus familias que se encuentren dentro de su jurisdicción. El Fondo prevé la posibilidad de brindar a las víctimas y sus familias asistencia por separado y previamente a aprobada la sentencia con cargo a contribuciones voluntarias. Por cuanto la Corte aún no ha otorgado reparaciones, es imposible por el momento determinar hasta qué punto ha protegido el correspondiente derecho de las víctimas mujeres.

a) *La Corte Interamericana de Derechos humanos*

77. En noviembre de 2009, la Corte Interamericana emitió un dictamen que indudablemente pasará a ser un hito en materia de reparaciones a las mujeres: el *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*¹³. Se trata del secuestro, asesinato y violencia sexual de que fueron víctimas dos menores de edad y una joven a manos de agentes no estatales en 2003, y de la posterior ausencia de la diligencia debida por parte del Estado para investigar, enjuiciar y castigar a los culpables y tratar dignamente a los familiares de las occisas. El Tribunal determinó que el Estado Mexicano había violado los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad de la persona, al acceso a la justicia y a la no discriminación por razones de sexo previstos en la Convención Americana. Estimó asimismo que, al no actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres, el país había incumplido sus obligaciones y su deber de tomar medidas adecuadas en su sistema judicial para castigar y erradicar la violencia contra las mujeres, faltando así a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. El dictamen es fundamental en que por vez primera la Corte hizo suya la noción de reparaciones en función del género con vocación transformadora. Se ha ordenado al Estado que ofrezca a las víctimas una serie de medidas de reparación, incluidos la indemnización material, el resarcimiento simbólico y un amplio conjunto de garantías de no repetición. Los familiares y allegados más próximos de las occisas que pueden considerarse damnificados (en este caso, todos aquellos que se han declarado como tales, incluidas las madres, cuñadas y sobrinas de las tres mujeres) y tienen derecho, por ende, a reparaciones las han obtenido.

78. La sensibilidad de la Corte al comprender la naturaleza sistémica del problema de la violencia contra las mujeres se refleja igualmente en la manera como ha concebido las reparaciones. Reconoció por vez primera que, en una situación de discriminación estructural, las reparaciones deben propender a transformarla, apuntando así no solo a la restitución sino a remediar la situación. La Corte expuso claramente los criterios aplicables a las reparaciones por hostigamiento, entre ellas las siguientes: las reparaciones i) deben referirse directamente a las violaciones declaradas por la Corte, ii) deben reparar proporcionalmente los daños materiales e inmateriales, iii) no pueden significar enriquecimiento ni empobrecimiento, iv) no deben quebrantar el principio de la no discriminación, v) deben orientarse “a identificar y eliminar los factores causales de discriminación”, vi) deben adoptarse desde una perspectiva de género, y vii) deben considerar las acciones alegadas por el Estado tendientes a reparar el daño. Evitando las generalidades y con miras a garantizar el cumplimiento del dictamen, se ordenó a México que informara a la Corte anualmente y por un período de tres años acerca de la aplicación de estas garantías de no repetición. Al examinar y rechazar los argumentos de México, que intentó deducir de las reparaciones toda asistencia económica y en materia de alojamiento brindada hasta la fecha a los familiares, la Corte distinguió las nociones de reparaciones, asistencia humanitaria y servicios sociales.

b) *El Tribunal Europeo de Derechos humanos*

79. El derecho casuístico del Tribunal Europeo se ha mostrado cada vez más sensible a la gravedad de la violencia contra las mujeres, la importancia de las normas de diligencia debida a la hora de determinar la responsabilidad del Estado y los problemas en materia de pruebas. El criterio de reparación tradicionalmente adoptado por el Tribunal es relativamente estrecho y no ha permitido un reconocimiento pleno del daño moral y material sufrido por las mujeres víctimas de la violencia. No se han ofrecido medidas de

¹³ Corte Interamericana de Derechos humanos, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, 16 de noviembre de 2009.

satisfacción, reconocimiento simbólico y rehabilitación ni garantías de no repetición, mientras que el tratamiento de los daños materiales ha resultado sumamente restringido, como que impone requisitos estrictos para la presentación de pruebas y no tiene en cuenta los costes posteriores, aun cuando sean previsibles. Este enfoque no deja traslucir una comprensión ni de los daños efectivos a raíz de una violación, ni de su especificidad de género

80. En el caso *Opuz contra Turquía*¹⁴ de 2009, el Tribunal determinó que Turquía había infringido sus obligaciones de aplicar la diligencia debida para proteger a las mujeres frente a la violencia doméstica y, por vez primera, sostuvo que la violencia de género es una forma de discriminación en virtud del Convenio Europeo. El caso fue presentado por la Sra. Opuz, quien, junto con su madre, sufrió años de violencia brutal a manos de su marido. No obstante sus denuncias, la policía y la fiscalía no protegieron debidamente a las mujeres, al punto que la madre de la Sra. Opuz fue muerta por el hombre. El Tribunal determinó que, debido a que las autoridades omitieron proteger a la demandante frente a la conducta violenta y abusiva de su ex marido, se habían producido una violación del derecho a la vida (en el caso de la madre de la demandante), una violación de la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes y una violación de la prohibición de la discriminación.

81. En el caso *Opuz contra Turquía*, el Tribunal concedió a la demandante indemnización por concepto de los daños no materiales a raíz de la angustia y aflicciones padecidas en razón del asesinato de su madre y de que las autoridades no habían tomado recaudos suficientes para impedir la violencia doméstica ejercida por su ex marido ni le habían aplicado una pena disuasiva. Dictaminó asimismo el reembolso de los costes del proceso menos la suma otorgada por el Consejo de Europa como asistencia legal. Entre las falencias de las reparaciones se cuenta que el Tribunal desestimara la demanda de indemnización por daños materiales basada en la privación del apoyo económico que la demandante recibía de su madre, no la tratase como sucesora de esta, no la compensara por los daños psicológicos debidos a la violación de su derecho a no ser objeto de un trato inhumano o degradante a manos de su esposo, no reconociera otras formas de reparación y no ofreciera garantías de no repetición ni formulara recomendaciones prospectivas. Al no establecer una relación entre las reformas necesarias para superar el problema general de la impunidad y la noción de reparación, el Tribunal dejó pasar una oportunidad de proponer una visión más amplia para hacer frente al problema estructural de la violencia doméstica. Dado que el Comité de Ministros del Consejo de Europa desempeña un papel fundamental en lo tocante al cumplimiento de los dictámenes y que, por lo tanto, es el organismo encargado de abordar los problemas estructurales (como la impunidad o la falta de una investigación eficaz) en sus Estados miembros, puede también contribuir decisivamente a garantizar unas reparaciones adecuadas.

D. Conclusión y recomendaciones

82. **El presente informe expone que las bases jurídicas del derecho a interponer recursos se han venido reconociendo cada vez más en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario. Si bien entre las víctimas de la violencia las mujeres han sido especialmente desatendidas, a los niveles nacional e internacional, se han manifestado importantes tendencias procesuales y sustantivas, tanto en el marco teórico como en la práctica de las reparaciones.**

¹⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Opuz contra Turquía*, 9 de junio de 2009.

83. Las medidas de reparación no debieran concentrarse en el conjunto sumamente limitado y tradicionalmente concebido de violaciones de los derechos civiles y políticos, sino abarcar las peores formas de los crímenes o violaciones que tienen por objeto específico a mujeres y niñas. Es preciso reconocer, además, que las mismas violaciones pueden conllevar daños diferentes no solo según la víctima sea varón o mujer, sino también en el caso de mujeres y niñas pertenecientes a determinados grupos, y que pueden cometerse con la complicidad de agentes no estatales.

84. Se examinan también las limitaciones que impiden que los procesos judiciales ordinarios y extraordinarios logren una realización plena y global del derecho de las mujeres a las reparaciones. En vista de ello, se sostiene que unos programas administrativos de reparaciones que tengan en cuenta las diferencias de género pueden obviar algunas de las dificultades y costes característicos de los procedimientos judiciales contenciosos. El marco administrativo permite, a su vez, enfocar de manera más proactiva la participación de grupos más amplios de personas, incluidas las víctimas, a todos los niveles, incluidos la concepción de los programas correspondientes, el contacto con las víctimas y la comprensión del componente estructural de las violaciones de derechos humanos, y comprendidos también la parte de responsabilidad que, por acción u omisión, recae sobre el Estado, así como los efectos de la violencia en la vida de las mujeres y niñas.

85. Las reparaciones a que tienen derecho las mujeres no pueden limitarse a devolverlas a la situación en que se encontraban antes del caso concreto de violencia, sino procurar un potencial transformador. Ello supone que deben aspirar, en lo posible, a subvertir, que no a apuntalar, las preexistentes modalidades de subordinación estructural general, jerarquías de sexos, marginación sistemática e inequidades estructurales que posiblemente sean la raíz misma de la violencia sufrida por las mujeres antes, durante y después de los conflictos. En función de su potencial transformador, tanto en el plano material práctico como desde el punto de vista de su confianza y estima, los más indicados para salir al encuentro de las necesidades de las beneficiarias son los programas de reparaciones que brindan diversos tipos de beneficio. También pueden ser fundamentales las medidas de reconocimiento simbólico, pues permiten simultáneamente ofrecer reconocimiento a las víctimas y desarticular los estereotipos patriarcales que dan pie a las violaciones.