

# Informe del Defensor del Pueblo sobre "La violencia doméstica contra las mujeres"

## Aspectos jurídicos en el ámbito internacional

A nivel internacional y con fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, que reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer, se adoptó el 18 de diciembre de 1979 en el seno de las Naciones Unidas, la Convención para la Discriminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que, en su artículo 5º obliga a los Estados partes a tomar todas las medidas apropiadas para la modificación de los patrones socio-culturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que están basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

En el año 1975 tuvo lugar la I Conferencia Mundial sobre las Mujeres en México, en la que se señala como objetivo principal de la educación social enseñar a respetar la integridad física de la mujer y se declara que el cuerpo humano, sea de hombre o mujer, es inviolable y el respeto por él es un elemento fundamental de la dignidad y la libertad humana.

Naciones Unidas declaró la década 1976-1985 como Decenio de Naciones Unidas para las Mujeres, durante la cual se llevó a cabo un gran esfuerzo internacional en la revisión de los derechos de las mujeres. En 1980 se reconoce que la violencia contra la mujer es el crimen encubierto más frecuente en el mundo.

El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General aprobó la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que constituye el instrumento internacional más importante para la promoción de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, ratificada por 150 países, su carácter vinculante la convierte en el marco jurídico básico para la erradicación de la discriminación por razón de sexo.

Posteriormente, se organizaron otras dos conferencias mundiales de la mujer en Copenhague en 1980 y en Nairobi en 1985. En la Conferencia de Nairobi se revisaron los logros de Naciones Unidas y se aprobaron las "Estrategias orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer entre 1986 y el año 2000", para mejorar la situación de las mujeres en el mundo en relación a la igualdad, al desarrollo y la paz.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena el 25 de junio de 1993 reafirmó que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el objeto central de aquellos y de las libertades fundamentales. Se reconoció que los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, considerándose incompatible con los mismos la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de trata internacional de personas. Se instó a los gobiernos, a las instituciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales a intensificar sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y la niña.

Esta Conferencia Mundial de Derechos Humanos subrayó, en especial, la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, erradicando prejuicios sexistas en la administración de justicia.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 1993, la Declaración 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, realizó en su artículo 1 un acotamiento conceptual de lo que se considera este tipo de violencia al determinar que es "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada".

Para conseguir el objetivo de la erradicación de esta violencia contra la mujer, la Declaración de Naciones Unidas antes citada efectuó una serie de recomendaciones a los Estados partes, sobre las medidas a adoptar para combatirla de forma eficaz, entre las que cabe destacar:

- Abstenerse de practicar la violencia contra la mujer;
- Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares;
- Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas 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 padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos;
- Considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer;
- Elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer;
- Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica;
- Adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer;
- Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer;
- Promover la investigación, recoger datos y compilar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedir la violencia y reparar sus efectos; se deberán publicar esas estadísticas, así como las conclusiones de las investigaciones;
- Adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables;
- Incluir, en los informes que se presenten en virtud de los instrumentos pertinentes de las

Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, información acerca de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para poner en práctica la presente Declaración.

- Posteriormente, avanzando en el tiempo y profundizando en las vías seguidas hasta el momento, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing (China) en septiembre de 1995, se abordó el tema de la violencia contra la mujer, reconociendo que en todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a nivel de ingresos, clase y cultura.

En la conferencia se planteó la violencia en el seno de la familia o en el hogar, afirmando que ésta se tolera muy a menudo, pues el maltrato causado por el marido o padre no suele denunciarse y cuando se hace, sucede que no se protege a las víctimas ni se castiga a los agresores. También se hizo hincapié en la falta de datos estadísticos y datos desglosados por sexo sobre el alcance de la violencia que dificultan la elaboración de programas y la vigilancia de los cambios, estimando insuficiente, entre otras, la investigación sobre la violencia doméstica.

La conferencia estableció unos objetivos estratégicos para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, entre los que cabe poner de relieve los siguientes:

- No cometer actos de violencia contra la mujer y tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar y, de conformidad con las leyes nacionales en vigor, castigar los actos de violencia contra la mujer, ya hayan sido cometidos por el Estado o por particulares;

- Introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad;

- Ofrecer a las mujeres víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales y, según lo previsto en las leyes nacionales, a soluciones justas y eficaces para reparar el daño de que han sido objeto, e informarles acerca de su derecho a obtener compensación a través de esos mecanismos;

- Formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra la mujer;

- Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de la mujer y el hombre, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas al hombre y la mujer;

- Crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias;

- Garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la violencia contra la mujer.

Además de la adopción de las medidas indicadas se plantea la necesidad del estudio de las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención y, como objetivo concreto, se establece la eliminación de la violencia derivada de la prostitución en todas sus vertientes.

A pesar de las recomendaciones de las Naciones Unidas y de la Convención anteriormente mencionada, además de otros textos internacionales como el Convenio de las Naciones Unidas para la Represión del Tráfico con los Seres Humanos y la Explotación de la Prostitución Ajena

(1950), la violencia contra la mujer continúa siendo una realidad social, y jurídicamente no se han adoptado los mecanismos suficientes para poder perseguirla y prevenirla debidamente.

Fue en 1986 cuando se planteó por primera vez el problema de la violencia contra las mujeres en el seno del Parlamento Europeo, mediante la Resolución A-44/86, sobre Agresiones a la Mujer, donde se abordaba el problema de estas agresiones bajo diversos puntos de vista, desde las agresiones sexuales y las agresiones en el ámbito privado hasta la prostitución.

Respecto a las agresiones sexuales se realizaron una serie de pronunciamientos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Petición a aquellos países en los que su legislación no recogía la violación dentro del matrimonio, para que admitieran tal posibilidad dando un tratamiento legal similar a los actos sexuales forzados dentro y fuera del matrimonio.
- Solicitud de que las agresiones sexuales, tanto individuales como en grupo fueran consideradas un delito por el que no sólo la parte ofendida pudiera iniciar un proceso, sino también las autoridades públicas.
- Requerimiento de una mayor cooperación entre la policía, la justicia, médicos, psicólogos, autoridades y organismos voluntarios que tratan con las víctimas de agresiones sexuales, que se trazasen unas directivas conjuntas para la elaboración de medidas de apoyo adecuadas, tales como formación, estructuras de ayuda y cooperación.
- Demanda de evaluaciones médicas y psicológicas más detalladas de los agresores sexuales antes de que saliesen de la cárcel o de los centros de detención, para reducir los riesgos de la comisión de posteriores ataques.

En relación con las agresiones en el ámbito privado hay que resaltar los siguientes pronunciamientos realizados en la mencionada resolución:

- Petición a las autoridades nacionales del desarrollo de programas de formación para todos aquellos cuyas actividades profesionales pudiesen ponerles en contacto con víctimas de agresiones sexuales (maestros, asistentes sociales, trabajadores del sector médico y sanitario, policías) con vistas a ayudarles a reconocer los signos de tal violencia, y petición del establecimiento de redes apropiadas a través de las cuales todas las partes involucradas pudieran reunir de una forma útil información y experiencias, para que la solución de casos individuales se encontrase lo más rápidamente posible
- Instancia a las autoridades nacionales a la creación de las bases legales y financieras necesarias para que esos centros de ayuda contasen con un servicio cualificado de asesoramiento y asistencia individuales.
- Demanda a las autoridades nacionales y locales que asegurasen el aumento de disponibilidad de refugios a corto plazo, para períodos posiblemente de sólo una o dos noches, para mujeres y niños necesitados de un sitio a donde ir durante un breve período de tiempo.
- Respecto a la disponibilidad de refugios, dentro de lo que se debe reconocer por las autoridades, se señaló:
  - a) disposición de una adecuada cantidad de refugios en la proporción de un alojamiento familiar por cada diez mil habitantes.
  - b) consideración de los refugios como alojamiento temporal de emergencia.
  - c) derecho de toda mujer maltratada a una nueva vivienda permanente y adecuada.
  - d) derecho de la mujer a volver a su propio hogar sin la presencia de un cónyuge violento.
  - e) aplicación de medidas, especialmente en el derecho civil, aseguradoras de que el perjuicio

material sea a cargo del agresor.

- Solicitud de que estas mujeres reciban un trato específico en los programas de formación ocupacional y se destinasen medidas positivas urgentes para su inserción laboral.

En esta misma línea el Parlamento Europeo adoptó en el año 1994 la Resolución A3-0349/94, sobre las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres, en la que se ponía de manifiesto, fundamentalmente, la problemática de la violación de los derechos de las mujeres y, tenía en cuenta el derecho de las mujeres a la integridad de su cuerpo.

En ella se abordó la problemática de las diferentes costumbres culturales, así como de la violencia contra las mujeres que se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad, como son las violaciones en zonas de conflictos armados, las mujeres en las cárceles, las mujeres inmigradas, etc., efectuando diversas recomendaciones sobre los distintos puntos a los Estados de la Unión Europea.

Recientemente, el Parlamento Europeo ha adoptado la Resolución A4-0250/97, sobre una Campaña Europea sobre Tolerancia Cero ante la Violencia contra las Mujeres, en la que considera que la violencia masculina contra las mujeres tanto en la familia o en el lugar de trabajo o en la sociedad, incluye, entre otros, los malos tratos, las agresiones físicas y psíquicas que se puedan realizar contra las mismas.

Parte de la idea de que la violencia por razón de sexo no sólo refleja el desequilibrio de las relaciones de poder que existen en la sociedad, sino que también supone un obstáculo enorme a los esfuerzos que se están realizando para superar las desigualdades entre hombres y mujeres.

En esta Resolución se efectúan una serie de pronunciamientos, en forma de petición, a la Comisión y a los Estados miembros, entre los que se encuentran los siguientes:

- Petición a los Estados miembros para que en sus políticas presten una atención especial a la situación de las mujeres emigrantes como víctimas de la violencia por razones de sexo.

- Importancia de la formación de personas que trabajan con mujeres que han sido objeto de violencia.

- Solicitud a los Estados miembros para que revisen la aplicación de los procedimientos judiciales o que tomen medidas para acabar con los obstáculos que impiden que las mujeres puedan obtener protección jurídica, destacando la importancia de que se suprima el secreto que rodea la violencia en la sociedad y en particular los tabúes existentes a la hora de hablar sobre la violencia en la familia.

- Requerimiento a los Estados miembros para que investiguen urgentemente la función que desempeña el alcohol en la violencia contra las mujeres.

- Demanda a los Estados miembros para que apoyen y financien sobre todo servicios independientes para las víctimas de la violencia, incluidos refugios y albergues, y que creen organismos que garanticen la cooperación entre los diferentes centros con el objeto de permitir a las mujeres y a los niños a su cargo a rehacer sus vidas.

- Importancia de adoptar medidas coordinadas para enfrentarse al problema de la violencia contra las mujeres a nivel nacional y, por consiguiente, se acoge con satisfacción el establecimiento por parte de algunos Estados miembros de una estrategia entre distintos ministerios para prevenir la violencia y tratar las consecuencias.

- Instancia al Consejo de Justicia y de Asuntos de Interior para que apruebe disposiciones reglamentarias en materia de inmigración y solicitud de asilo para garantizar que no se rechace a mujeres procedentes de terceros países que se hayan separado de un compañero que las maltrata, a no ser que existan otros motivos para ello.

- Necesidad de que los Estados miembros tomen la iniciativa de elaborar programas escolares destinados a aumentar el nivel de conciencia entre los adolescentes sobre los efectos de la violencia por razón de sexo y desarrollar métodos de colaboración para la solución de tales conflictos.

Por su parte, el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 26 de marzo de 1985 adoptó una Resolución R (85) 4 para los Estados miembros Sobre la Violencia en el seno de la Familia, con el fin de combatirla, señalando la necesidad de adoptar medidas para la protección de las víctimas y prever sanciones específicas para las personas maltratadoras dentro de una familia.

En 1990 el mencionado Consejo de Ministros efectuó la Resolución nº 2 a los Estados miembros, sobre las Medidas Sociales respecto a la Violencia en el Seno de la Familia, distinguiendo entre medidas preventivas generales y medidas específicas.

Estas últimas se dirigieron concretamente a cada tipo de persona implicada en la violencia, tanto a los autores como a las víctimas diferenciando entre niños, mujeres y personas de edad. Se consideró esencial la detección de la violencia en el seno de la familia y la puesta en marcha de programas preventivos.

En un plano sectorial, la III Conferencia Europea sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres, celebrada por el Consejo de Europa en Roma (1993), adoptó una Resolución sobre la Violación y Agresiones Sexuales a las Mujeres en la que se apeló a los Estados participantes a adoptar medidas de naturaleza preventiva para eliminar este tipo de violencia recomendado a los miembros de las instancias judiciales nacionales e internacionales, llamados a pronunciarse sobre estos casos, que se beneficiasen de la formación adecuada y que entre ellos se comprenda un número adecuado de mujeres.