

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes



OEA

Más derechos para más gente

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 233

14 noviembre 2019

Original: Inglés

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe , 2019 : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN XX

1. Human rights--. 2. --. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.233/19

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de Canadá. Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de Canadá.

Canada

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Joel Hernández García

Antonia Urrejola

Margarette May Macaulay

Francisco José Eguiguren Praeli

Luis Ernesto Vargas Silva

Flávia Piovesan

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación
Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Peticiones y Casos

Marisol Blanchard Vera

Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

Fernanda Dos Anjos

Con la colaboración de:

Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión

Soledad García Muñoz, Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales,
Culturales y Ambientales (DESCA)

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN	9
<i>A. Marco normativo general, antecedentes y justificación del informe</i>	<i>9</i>
<i>B. Consideraciones preliminares</i>	<i>11</i>
<i>C. Objetivo, alcances y limitaciones del informe</i>	<i>13</i>
<i>D. Estructura y metodología</i>	<i>14</i>
CAPÍTULO 2 BUENAS PRÁCTICAS EN EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA MUJERES Y NIÑAS	19
<i>A. Buenas prácticas relativas al abordaje de las causas y consecuencias de la violencia y de la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes</i>	<i>20</i>
1. Leyes para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos (Perú, Argentina, y Chile)	20
2. Leyes relativas a formación con perspectiva de género	22
3. Sentencias referentes a estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios	24
<i>B. Buenas prácticas relativas a la protección, prevención integral y acceso a la justicia en casos de violencia contra la mujer con perspectiva de género</i>	<i>26</i>
1. Iniciativas orientadas al cumplimiento de la obligación de debida diligencia en la prevención, protección integral y acceso a la justicia	26
2. Protocolo y acuerdo de investigación de violencia de género con perspectiva de género	28
3. Leyes y decisiones que incluyen un enfoque interseccional en materia de violencia contra las mujeres	31
4. Reparaciones para mujeres víctimas de violencia sexual	38
<i>C. Buenas prácticas respecto a niñas y adolescentes</i>	<i>39</i>
1. Titularidad de derechos y autonomía progresiva	39
2. Protección especial y reforzada de los niños, niñas y adolescentes	41
3. Interés superior del niño, niña y el adolescente	42
4. Participación en los asuntos que les afectan	43
5. Perspectiva de género y enfrentamiento a la discriminación	45

CAPÍTULO 3 	DESAFÍOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y DECISIONES DE LA CIDH EN MATERIA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA MUJERES Y NIÑAS	49
<i>A. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Desafíos en el abordaje de sus causas y consecuencias desde una perspectiva interseccional</i>		49
1. Desafíos para la eliminación de factores estructurales de discriminación		49
2. Obstáculos para la erradicación de estereotipos y patrones socioculturales de discriminación		55
3. Desafíos que continúan socavando el acceso a la justicia a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia		67
<i>B. Desafíos en el abordaje de formas prevalentes de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes y su impacto diferenciado en grupos en situación de vulnerabilidad</i>		77
1. Muertes violentas en razón de género		78
2. Desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes		82
3. Violencia sexual		88
4. Violencia obstétrica		91
<i>C. Falencias en el abordaje de ciertas formas de violencia y discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes</i>		95
1. Ausencia de medidas eficientes y con perspectiva de género para abordar el impacto diferenciado de la violencia sobre los derechos de las mujeres en contextos de criminalidad organizada		96
2. Impactos de la criminalización total del aborto en los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes		101
<i>D. Desafíos específicos relativos a los derechos de las niñas y adolescentes</i>		108
1. Matrimonio infantil y uniones de hecho		109
2. Violencia sexual contra niñas y adolescentes		115
3. Embarazos precoces y embarazos consecuencia de violencia sexual		122
4. Trabajo infantil, explotación laboral y trata		127
5. Violencia y discriminación en el ámbito educativo		135
6. Violencia en el ámbito de las nuevas tecnologías		140
CAPÍTULO 4 	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	145

ANEXO 1:	<u>Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes</u>
ANEXO 2:	<u>Impactos de casos de discriminación y violencia contra mujeres, niñas y adolescentes</u>

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. *Marco normativo general, antecedentes y justificación del informe*

1. El derecho de las mujeres, niñas y adolescentes a vivir una vida libre de violencia es un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, establecido por el sistema universal como regional de derechos humanos, con deberes jurídicos relativos a la erradicación de la violencia y la discriminación. Estos deberes están basados en los derechos fundamentales a la igualdad, a la no discriminación, a la vida y a la integridad personal. Estos principios, obligaciones y derechos son reconocidos en el marco interamericano por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”, “Convención” o la “CADH”) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la “Declaración Americana”, “Declaración” o la “DADH”). De igual forma, han sido consagrados en instrumentos especializados como la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante la “Convención De Belém Do Pará”) y por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (en adelante la “Convención sobre los Derechos del Niño” o la “CDN”). Todos ellos aluden al deber de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar toda violación a los derechos humanos.
2. En relación con los derechos de las niñas y las adolescentes, además del marco normativo referido, deben tomarse en consideración el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que consagra los Derechos de los Niños; el artículo VII de la Declaración Americana que establece el derecho de los niños a protección, cuidados y ayudas especiales; así como el artículo 16 del Pacto de San Salvador (en adelante el “PSS”) que reconoce los derechos de la niñez. A lo anterior se suma el *corpus juris* en materia de derechos de la niñez el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Corte Interamericana” o la “Corte IDH”) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión”, “Comisión Interamericana” o la “CIDH”) han desarrollado para interpretar el contenido y alcance de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH¹.

¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han referido en forma consistente en sus decisiones al *corpus juris* en relación a los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes, como el conjunto de normas fundamentales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), así como a las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos internacionales, que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes. Puede consultarse, Corte

3. La Comisión ha identificado a las mujeres, niñas y adolescentes como personas en situación particular de discriminación en la región y, en consecuencia, ha priorizado sus líneas de trabajo para promover y garantizar sus derechos fundamentales². En base a dicho marco, la CIDH ha mantenido un rol esencial en el desarrollo de estándares para la protección y defensa de las mujeres, niñas y adolescentes y ha recomendado de forma consistente a los Estados el adoptar esfuerzos concretos para garantizar, por un lado, la universalidad del sistema interamericano de derechos humanos, y por otro, iniciativas para cumplir con las decisiones y recomendaciones de tanto la CIDH como la Corte Interamericana.
4. Igualmente, la CIDH ha alertado repetidamente del contexto en el cual crecen las niñas y las adolescentes en nuestra región, profundamente marcado por la violencia y la discriminación contra ellas, que se vincula con las condiciones de discriminación estructural hacia las mujeres y por los estereotipos de género presentes en todos los países del hemisferio. La Comisión ha formulado una serie de recomendaciones para identificar y superar la discriminación estructural y las formas interseccionales de discriminación que afectan específicamente a las niñas y las adolescentes³.
5. A pesar de los esfuerzos de los Estados de la región para avanzar en el respeto y garantía de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, la Comisión recibe de forma continua información preocupante sobre Estados que siguen enfrentando numerosos desafíos para cumplir con sus obligaciones para responder de forma efectiva y adecuada a la discriminación histórica y estructural, la desigualdad y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. De igual manera, la Comisión recibe reportes sobre el conjunto de barreras y obstáculos que todas ellas aún enfrentan para el goce efectivo de sus derechos y para vivir una vida libre de violencia.
6. Es por eso que la CIDH ha considerado pertinente la elaboración de un informe que identifique y analice los avances más significativos, los principales desafíos pendientes y las buenas prácticas existentes en el cumplimiento de sus recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, desde un enfoque interseccional y especialmente focalizado en las causas y consecuencias de estas violaciones a los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes.

IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 192 a 194, y Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 57; asimismo los párrs. 259 a 268 del informe de la CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, y CIDH. Informe No. 41/99, Caso 11.491, Menores detenidos en Honduras vs. Honduras, 1999, párr. 72; CIDH. Informe No.33/04 Jailton Neri Da Fonseca (Brasil), Caso 11.634, 2004, párr. 81.

² CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Aprobado por la CIDH durante su 161° período de sesiones, marzo de 2017.

³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 047/2016. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región, 2 de octubre 2016. CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206, 2017, párr. 372.

B. Consideraciones preliminares

7. La Comisión ha señalado que en la región las mujeres continúan enfrentando serios desafíos para lograr el pleno respeto y la protección de sus derechos fundamentales, en un contexto de violencia y discriminación estructural y endémica contra ellas. En particular, ha indicado que el registro de altas tasas de homicidios por razón de género, desapariciones, acoso y violencia sexual, entre otras formas de violencia así como la subsistencia de serios obstáculos, les impiden tener un acceso oportuno y sin discriminación a la justicia y a una reparación y protección integral frente a estos actos. Al mismo tiempo, las mujeres también enfrentan barreras para obtener un debido acceso a educación, información y servicios de salud sexual y reproductiva, de manera imparcial, oportuna y culturalmente adecuada. La discriminación contra las mujeres también impide que las mujeres tengan acceso a la igualdad de oportunidades de trabajo y condiciones de empleo, en particular, a igual remuneración que sus colegas varones por un trabajo idéntico, y a un lugar de trabajo libre de acoso sexual⁴.
8. Ante este contexto, la Comisión ha llamado a reforzar los mecanismos de prevención, de erradicación de la violencia y la discriminación contra las mujeres de manera coordinada, con recursos institucionales y financieros suficientes, y a la adopción de medidas elaboradas con perspectiva de género y de carácter interseccional. La CIDH ha entendido la perspectiva de género como un concepto que visibiliza la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres y niñas a los hombres, debido a su género, y como una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres, así como contra las personas con diversidad sexual y de género, de conformidad con los estándares interamericanos en la materia. Asimismo, la CIDH destaca que la superposición de varias capas de discriminación —la interseccionalidad— lleva o expone a una o varias formas de discriminación agravada que se expresan en experiencias cuyos impactos son manifestados con diferencia entre mujeres⁵. Lo anterior, se ve reflejado en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará; dicho texto expresa la obligación de los Estados de tomar especial atención en la adopción de medidas para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia, de “la situación de vulnerabilidad de la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada”.
9. En cuanto al marco teórico del presente informe, se abordarán las diversas temáticas desde una perspectiva interseccional, haciendo especial hincapié en los factores de vulnerabilidad adicionales que han sido identificados por la Comisión y que incluyen el origen étnico o racial; la orientación sexual y la identidad de género real o percibida; el hecho de ser una persona con discapacidad, migrante, mayor; el hecho de defender los derechos humanos, tener compromisos políticos o ser

⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 044/2018. [En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH exhorta a los Estados a abstenerse de adoptar medidas que signifiquen un retroceso en el respeto y garantía de los derechos de las mujeres](#), 8 de marzo de 2018.

⁵ CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 2017, párr. 38.

periodista; situaciones de privación de libertad; o contextos específicos de violencia o de violaciones masivas de los derechos humanos por ejemplo. Además, la Comisión entiende por derechos de las mujeres los derechos de todas las personas que se reconozcan como tales, incluyendo las mujeres transexuales e intersex⁶. La Comisión subraya que las mujeres sufren violencia a lo largo de todas las etapas de su vida, por lo que a efectos del presente informe, la referencia a “mujeres” incluirá tácitamente a las niñas y a las adolescentes, puesto que son mujeres en especial situación de vulnerabilidad por su edad y por la etapa vital en la que se encuentran.

10. En este sentido, la Comisión considera esencial resaltar como, en el derecho internacional de los derechos humanos, el concepto “niño y niña” se refiere a toda persona menor de 18 años cumplidos, conforme al concepto utilizado por la CDN. El concepto “adolescente” suele utilizarse para referirse a una etapa vital, de desarrollo biológico, psicológico, sexual y social, usualmente correspondiente al período de los 10 a los 18 años⁷. La CDN no determina una franja de edad específica para referirse a la adolescencia, si bien en algunas legislaciones internas se hace referencia explícita a la etapa de la adolescencia fijándose un período de edad concreto. En términos de protección jurídica, las adolescentes son titulares de los mismos derechos y de la protección especial que se reconoce a todas las personas menores de 18 años. La consideración específica a este grupo debe servir para poder identificar: las necesidades de protección que este grupo etario pueda requerir; los factores de riesgo específicos que enfrentan precisamente por la etapa vital en la que se encuentran; además para tomar una adecuada consideración del principio de autonomía progresiva de las adolescentes en el ejercicio de sus derechos. En este informe la Comisión se refiere de modo general a “niña” para referirse desde su nacimiento hasta los 18 años, a la vez opta por utilizar el término “adolescentes” a los efectos de enfatizar las necesidades especiales de protección en función de la edad y fase de desarrollo.
11. Sobre este punto, vale destacar que las niñas y las adolescentes siguen estando invisibilizadas al no reconocerse específicamente las problemáticas y vulnerabilidades particulares que enfrentan y sus necesidades especiales de protección. Sus derechos y los desafíos particulares a los que se enfrentan pasan desapercibidos bajo la categoría sin edad de “mujeres”, la cual no considera las necesidades especiales de protección que requieren por su condición de crecimiento y de desarrollo; o quedan invisibilizadas bajo la categoría de “niños”, “adolescentes” y “jóvenes” que no tienen en cuenta el género y las problemáticas que enfrentan

⁶ De forma consistente, la CIDH ha incluido referencias a las mujeres trans en pronunciamientos que tradicionalmente han sido conceptualizados en términos de mujeres cisgénero. Ver: CIDH. Comunicado de Prensa No. 61/2019. [CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas](#), 8 de marzo 2019. CIDH. Comunicado de Prensa No. 65/2019. [CIDH expresa preocupación por recientes ataques violentos contra personas LGBTI en la región](#), 14 de marzo de 2019. Además, la CIDH ha observado la Convención de Belém do Pará es un “instrumento vivo” y en consecuencia que cuando su artículo 9 se refiere a la obligación del Estado de tener especialmente en cuenta la situación de la violencia que pueda sufrir la mujer, en razón de varios factores “entre otros”, éstos necesariamente incluyen la orientación sexual e identidad de género”. CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OEA/Ser.L/V/II. Rev.2.Doc. 36. 2015, párr. 56.

⁷ CIDH. [Violencia, niñez y crimen organizado](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40, 2015.

precisamente por su condición femenina y las situaciones estructurales de violencia y discriminación contra las mujeres.

12. La Comisión considera este informe como una oportunidad para resaltar las dimensiones relativas a los derechos de las niñas y las adolescentes en sus recomendaciones, con miras a avanzar de modo más decidido en su cumplimiento. En este sentido, la Comisión reconoce que las niñas y las adolescentes requieren acciones específicas que reflejen los desafíos particulares e interrelacionados de la desigualdad basada en el género y basada en su edad y nivel de desarrollo.
13. Al analizar el alcance y contenidos del deber de protección especial, habrá que tomar en consideración que naturalmente esta condición de dependencia de los niños va evolucionando con el tiempo de acuerdo con el crecimiento, estadios de madurez y progresiva autonomía personal. Ello conlleva una correlativa adaptación del contenido de los deberes y responsabilidades de la familia, la comunidad y el Estado con relación al niño, para así respetar su grado de desarrollo y su autonomía progresiva para adoptar decisiones sobre sí mismo y sobre el ejercicio de sus derechos⁸. Esta lógica es consecuente con la visión del niño como sujeto titular de derechos, que deben ser respetados y promovidos en su integralidad, dejándose atrás la concepción del niño entendido como simple objeto y recipiente de asistencia y atención⁹.

C. Objetivo, alcances y limitaciones del informe

14. Este Informe temático hace parte de la implementación del proyecto “Erradicación de la Violencia y de la Discriminación contra mujeres y niñas en América Latina y en el Caribe”, llevado a cabo por la CIDH gracias al apoyo del Gobierno de Canadá, con plazo de ejecución de dos años y medio (2017-2019) con el propósito de promover el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la Comisión a la luz de los estándares interamericanos sobre los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. El objetivo principal del proyecto, a la luz de los estándares y recomendaciones de la CIDH, es contribuir a la implementación de las normas interamericanas por parte de los Estados Miembros para prevenir y erradicar la violencia y la discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes. Este informe, en específico, procura analizar buenas prácticas identificadas en la región para el avance de los derechos de las mujeres y niñas, al tiempo que pretende visibilizar las temáticas de especial preocupación en América Latina y en el Caribe

⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[e]n el caso de los niños y niñas, si bien son sujetos titulares de derechos humanos, aquéllos ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal”. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 129. CIDH. [Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 2013, pár. 44. Comité de los Derechos del Niño. Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 2009, párrs. 84 y 85; y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, de 20 de septiembre de 2006, 40vo período de sesiones, párr. 17.

⁹ CIDH. [Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54 2013, párr. 44.

con el fin de avanzar en la comprensión y respuesta a estos problemas de derechos humanos.

15. En vista de la amplitud de la temática, a la vez reconociendo que no existe un conjunto único de prácticas que deban ser emulado y seguido, ni formas estáticas de violencia y discriminación, el abordaje del informe es una aproximación a los temas más destacados que la CIDH ha identificado como nucleares a la defensa y protección de los derechos de las mujeres. El informe no busca presentar un análisis exhaustivo y comparativo. El presente informe pretende analizar en qué medida los estándares y las recomendaciones de la CIDH han permitido avanzar en la erradicación de la violencia y de la discriminación contra las mujeres y las niñas en Américas latina y en el Caribe.

D. Estructura y metodología

16. La Comisión ha tomado en cuenta la información que ha sido recibida en sus visitas de trabajo, en el ámbito de peticiones y casos recibidos en el ejercicio de su competencia además de medidas cautelares; audiencias públicas solicitadas y celebradas; informes temáticos y de países; y de las solicitudes de información a los Estados realizadas con base en las facultades otorgadas a la Comisión por el artículo 41 de la CADH. La CIDH también circuló un cuestionario de consulta a Estados, sociedad civil y otros actores no estatales con el objeto de recopilar información relevante manejada por los mismos en materia de violencia y discriminación, específicamente sobre los desafíos y buenas prácticas en el cumplimiento de recomendaciones y decisiones de la CIDH relativas a la erradicación de la violencia y de la discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. La CIDH agradece a los Estados que respondieron el cuestionario¹⁰, así como a las organizaciones de la sociedad civil¹¹ que también hicieron llegar sus respuestas la Comisión.
17. La CIDH incluye también en su análisis los pronunciamientos de diversos organismos internacionales que tienen por mandato la supervisión de los tratados

¹⁰ En el marco de la elaboración del presente informe, la CIDH recibió respuestas al cuestionario por parte de los Estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, y Uruguay.

¹¹ En el marco de la elaboración del presente informe, la CIDH recibió respuestas al cuestionario por parte de las siguientes organizaciones de la sociedad civil, CLADEM, Equipo Latinoamericano de justicia y género (ELA), UNICEF, Asociación de abogadas feministas de Chile, Abogados sin Fronteras (Canadá), La Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Comisión Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia, Fundación Akina Zaji Sauda, Plan International, la Corporación Sisma Mujer, Observatorio de Género de la Universidad Autónoma Latinoamericana (Colombia), Firma Víctor Mosquera Marín Abogados (Colombia), Asociación Ciudadana Acceder (Costa Rica), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (México), Centro de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (México), Campaña Somos la mitad, queremos paridad (Perú), Instituto de Democracia y de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Grupo de investigación sobre la Protección Internacional de los Derechos de las personas y los Pueblos (Perú), Instituto Promoviendo Desarrollo Social (IPRODES) Perú, Centro de Promoción y Defensa de Derechos Sexuales y Reproductivos (Perú), Comité de Familiares de las Víctimas (COFAVIC), Venezuela.

internacionales. Especialmente en este informe se han tomado en consideración los pronunciamientos de las Relatorías Especiales de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, así como del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (Comité CEDAW), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), y otros mecanismos del sistema universal de los derechos humanos.

18. Este informe contiene cuatro secciones principales y dos anexos. Tras una breve introducción justificativa de la relevancia y pertinencia de un informe de estas características en el capítulo 1, en su capítulo 2 la CIDH realiza un análisis de los avances más significativos en la materia e identifica buenas prácticas que se dan en el hemisferio. El capítulo 3 del informe discute de manera inter-seccional la situación de riesgo que aún enfrentan las mujeres, niñas y adolescentes de sufrir violaciones a sus derechos humanos y que ponen en evidencia los desafíos en la implementación de las recomendaciones de la CIDH, mientras se destaca el carácter apremiante y acentuado del respeto y protección de los derechos de las niñas y adolescentes.
19. El informe finaliza con el Capítulo IV de Conclusiones y recomendaciones e incluye dos anexos: una compilación de los principales estándares y recomendaciones de la CIDH en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes; y uno relativo al seguimiento de recomendaciones en el marco de casos sobre violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

CAPÍTULO 2

**BUENAS PRÁCTICAS EN EL
ABORDAJE DE LA VIOLENCIA Y
DISCRIMINACIÓN CONTRA
MUJERES Y NIÑAS**

BUENAS PRÁCTICAS EN EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA MUJERES Y NIÑAS

20. En el marco de su mandato de promoción y garantía de los derechos humanos, la CIDH ha afirmado la necesidad de adoptar iniciativas para alcanzar los estándares desarrollados por el sistema interamericano de derechos humanos y dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por sus órganos, en particular frente al desarrollo jurídico de parte del sistema interamericano en las esferas de la violencia y la discriminación contra las mujeres¹². Para ello, en el presente capítulo la Comisión analiza algunas iniciativas novedosas relacionadas a los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes en las Américas que han sido identificadas como ejemplos de buenas prácticas a la luz de los estándares y de las recomendaciones de la CIDH en la materia¹³.
21. Las iniciativas y medidas mencionadas en el presente capítulo han sido identificadas en base al mandato de monitoreo de la CIDH y a la información recibida por la Comisión en el marco de la elaboración del presente informe. Las buenas prácticas han sido señaladas por los propios Estados o por organizaciones de la sociedad civil como concebidas e implementadas conforme a los estándares interamericanos en la materia, habiendo rendido resultados o contribuciones positivas para lograr avanzar en la protección de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes en un determinado contexto, de manera innovadora o con un alcance importante, y que se espera que, en contextos similares, puedan rendir similares resultados¹⁴. No obstante, la CIDH advierte que estos ejemplos no deben ser entendidos como la mejor solución o la única aplicable a todas las situaciones¹⁵, sino que también pueden ser mejorados según el contexto y el alcance.
22. En este sentido, la Comisión entiende la identificación de buenas prácticas como un medio para promover el aprendizaje en base a otras experiencias y para

¹² CIDH. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: Desarrollo y aplicación Actualización del 2011-2014. OEA Ser.L/V/II.143. Doc.60. 2015, párr. 192.

¹³ Ver Infra, [Anexo 1](#). Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

¹⁴ Zúñiga Elizalde, Mercedes. [Las mujeres en los espacios públicos: entre la violencia y la búsqueda de libertad](#). Región y Sociedad 4. 2014; Pacto global Costa Rica. [Principio 10: Buenas Prácticas](#). Sin fecha.

¹⁵ OHCHR. [Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento](#). Catarina Albuquerque. A/HRC/15/31/Add.1. 1 de julio de 2010, párr. 13.

proporcionar orientaciones para el desarrollo de nuevas iniciativas¹⁶, sin perjuicio que las iniciativas analizadas en este capítulo puedan también presentar propios desafíos en su implementación. En el presente capítulo, la CIDH abordará 1) buenas prácticas relativas al abordaje de las causas y consecuencias de la violencia y de la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes y 2) buenas prácticas relativas a la protección, prevención integral y acceso a la justicia con perspectiva de género en casos de violencia contra las mujeres. Al respecto, la Comisión ha buscado identificarlas y presentarlas a la luz de los estándares y recomendaciones desarrollados por el SIDH y presentados en el Anexo 1 del presente informe.

A. Buenas prácticas relativas al abordaje de las causas y consecuencias de la violencia y de la discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes

1. Leyes para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos (Perú, Argentina, y Chile)

23. En América Latina y el Caribe, la calle y el transporte público no son territorios neutrales y los grados de libertad vividos por hombres y mujeres en el espacio público son diferentes¹⁷. Según los resultados del estudio “Ciudades Seguras, Espacios Públicos Seguros” realizado por ONU Mujeres, el acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los espacios públicos existen en todos los países, tanto en las zonas rurales como en las ciudades. Como resultado, muchas mujeres y niñas ven limitado su derecho a la libertad de movimiento. Sus oportunidades de trabajo y educación se ven afectadas. Su acceso a los servicios y el disfrute de la cultura y la recreación se reducen. Las mujeres y niñas que viven en entornos empobrecidos, o que pertenecen a grupos socialmente estigmatizados, se encuentran entre las más vulnerables al riesgo de acoso y violencia¹⁸.” En el espacio público, las mujeres y en particular, las niñas y las mujeres jóvenes se sienten inseguras: piropos no deseados, silbidos, miradas insistentes, manoseos y exhibicionismo son algunas de las formas de acoso callejero con las que conviven diariamente y que les generan sensaciones que van desde la incomodidad hasta el miedo¹⁹.

¹⁶ Portal de la Convención de Belém do Pará. Buenas Prácticas para erradicar la violencia contra las mujeres. 2015; OHCHR. Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento. Catarina Albuquerque. A/HRC/15/31/Add.1. 1 de julio de 2010, párr. 13.

¹⁷ CEPAL. Acoso Sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres. 18 de noviembre de 2015.

¹⁸ ONU Mujeres. Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales. Octubre de 2017.

¹⁹ Plan International. (In)seguras en la ciudad. 8 de octubre de 2018.

24. En atención a lo anterior, si bien es una problemática que afecta el goce de los derechos de las mujeres en toda la región, pocas han sido las iniciativas legislativas avanzadas a nivel nacional para abordarlas. En este sentido, la Comisión ha tenido conocimiento de los esfuerzos realizados en Perú, Chile y Argentina para normar y sancionar el acoso callejero a nivel nacional. Así, la CIDH reconoce que Perú ha sido el primer país en América Latina en tipificar el acoso callejero por medio de la Ley No. 30314 para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos²⁰, promulgada en marzo de 2015, con el objetivo de brindar atención a las personas que sean víctimas de hostigamiento en la calle o en el transporte público²¹. De igual manera, la Comisión destaca la modificación en 2019 de artículo 494 del Código Penal en Chile, tipificando el delito de acoso sexual en espacios públicos²²; y la introducción en 2019 del acoso callejero en la Ley No. 26.485 de Protección integral de mujeres en Argentina²³.
25. Al respecto, la Comisión observa que, si bien existen en la región normas locales abordando el acoso callejero, estas leyes reconocen específicamente el acoso sexual en los espacios públicos como una forma de violencia de género contra las mujeres. En el caso de Perú, el acoso sexual en espacios públicos se entiende como “la conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual realizada por una o más personas en contra de otra u otras, quienes no desean o rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación, humillación o un ambiente ofensivo en los espacios públicos.” La mencionada ley permite que cualquier persona jurídica o natural, sin ser la víctima, pueda realizar la denuncia; demanda que su implementación local incluya multas administrativas y, en los casos más graves, sancionen al perpetuador con hasta 5 años de cárcel; prevé incorporar capacitación a funcionarios en la materia así como campañas dirigidas a la ciudadanía para identificar y comprender el acoso como una forma de violencia²⁴. En el caso de Chile, la ley incluye además sanciones a quien “en lugares públicos o de libre acceso público y que por cualquier medio capte, grabe, filme o fotografíe imágenes, videos o cualquier registro audiovisual, de los genitales u otra parte íntima del cuerpo de otra persona con fines de significación sexual y sin

²⁰ República del Perú. Ley No. 30314, para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos, 26 de marzo de 2015.

²¹ CEPAL. Acoso Sexual en el espacio público: la ciudad en deuda con los derechos de las mujeres, 18 de noviembre de 2015.

²² República de Chile. Ley No. 21.153, modifica el código penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos, 3 de mayo de 2019.

²³ República de Argentina. Ley No. 27.501, modificación a la Ley de Protección Integral para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Incorporación como Modalidad de Violencia a la Mujer al Acoso Callejero, 16 de abril de 2019.

²⁴ Observatorio Violencia. Las municipalidades contra el acoso sexual en espacios públicos, 1 de junio de 2018.

su consentimiento²⁵". En Argentina, la ley establece que el Instituto Nacional de la Mujer cree una línea telefónica gratuita en caso de acoso²⁶.

26. La Comisión recuerda que la Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la comunidad, en instituciones educativas, establecimientos de salud o en cualquier otro lugar²⁷. La Comisión considera que las mencionadas leyes abordan una forma de violencia normalizada y tolerada como resultado de patrones sociales machistas y discriminatorios y por lo tanto, contribuyen a implementar las recomendaciones de los órganos del sistema interamericano en la materia²⁸. Además de reconocer dichas iniciativas, la Comisión alienta a los Estados que ya las han adoptado a garantizar los medios para su efectiva implementación, medidas de publicidad para mejorar el conocimiento de las mujeres de sus derechos y de los recursos disponibles, así como formar a los funcionarios policiales y de justicia en la materia.

2. Leyes relativas a formación con perspectiva de género

- a. *Ley No. 27499 "Micaela García" de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado (Argentina)*

27. La Comisión tuvo conocimiento de la aprobación por el Congreso argentino de la Ley No. 27.499 que tiene por objeto capacitar y sensibilizar a todos los funcionarios y trabajadores que integran los tres poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial- en todos sus niveles y jerarquías, en materia de género y violencia contra las mujeres²⁹. La Comisión advierte de forma positiva que el proyecto de ley fue presentado a los fines de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la Convención Belém do Pará, en atención a la jurisprudencia de la Corte IDH y a las recomendaciones hechas al Estado argentino por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el MESECVI³⁰. Asimismo, la Comisión ha tenido conocimiento que varias provincias estarían evaluando adherirse a la presente ley³¹.

²⁵ República de Chile. [Ley No. 21.153, modifica el código penal para tipificar el delito de acoso sexual en espacios públicos](#), 3 de mayo de 2019.

²⁶ DW. [Acoso callejero: ¿qué medidas toma América L?](#) 12 de diciembre de 2016.

²⁷ OAS, MESECVI. [Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Caminos por Recorrer](#). OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.242/17. 2017.

²⁸ Ver *Supra*, Capítulo 2. Buenas prácticas en el abordaje de la violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

²⁹ Clarín. [Ley Micaela: Diputados aprobó la capacitación de género obligatoria para los tres poderes del Estado](#), 18 de diciembre de 2018.

³⁰ Derecho en Zapatillas. [Nueva ley "Micaela" para capacitar contra la violencia de género](#), 19 de diciembre de 2018.

³¹ Provincias para adherirse: El Observador. [Presentaron proyectos para que Chubut adhiera a la Ley Micaela](#), 19 de enero de 2019; Vía Gualaguaychú. [Ley Micaela: el Municipio busca la adhesión para capacitar sobre violencia de género](#), 12 de marzo de 2019; Boletín Oficial. [Ley No. 27499, Ley Micaela de](#)

28. Con base en la información disponible, la Comisión entiende que el Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante “INAM”) es la autoridad encargada de la adecuada aplicación de la ley, en tanto se le atribuye el deber de capacitar a las máximas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación, y la responsabilidad de certificar la calidad de las capacitaciones que elabore e implemente cada organismo, con la potestad de realizar modificaciones y sugerencias³². Esta autoridad igualmente deberá presentar y difundir el grado de cumplimiento de las disposiciones en cada uno de los organismos y publicar un informe anual sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley identificando a las/os responsables de capacitar en cada organismo y el porcentaje de personas capacitadas, desagregadas según su jerarquía, así como una evaluación sobre el impacto de las capacitaciones realizadas por cada organismo³³.
29. De igual manera, es de resaltar que la ley detalla la responsabilidad de las máximas autoridades de los organismos pertenecientes a los tres poderes de la Nación de garantizar, con la colaboración de sus oficinas de género si estuvieren en funcionamiento, y las organizaciones sindicales, la implementación de las capacitaciones, otorgándoles, para tal fin, autonomía para realizar adaptaciones de materiales y/o programas, o desarrollar uno propio, debiendo sin embargo regirse por la normativa, recomendaciones y otras disposiciones que establecen los organismos de las convenciones vinculadas a la temática de género y violencia contra las mujeres suscriptas por el Estado³⁴. Finalmente, la Comisión nota que consecuencias concretas para las personas que se negaren sin justa causa a realizar las capacitaciones mencionadas, incluyendo el posible otorgamiento de una falta grave y una posterior sanción disciplinaria, así como el hacer público la negativa a participar en la capacitación en la página web del Instituto Nacional de las Mujeres³⁵.
30. La Comisión saluda que el Estado argentino emita en el ámbito interno esta ley como una medida para fortalecer y ensalzar el carácter y el alcance de las medidas implementadas para la capacitación de funcionarios públicos, en todos sus niveles, en materia de derechos de las mujeres, aun cuando no se encuentren involucrados en el procesamiento de casos de discriminación y violencia en tanto conlleva a lograr prontamente intervenciones más eficientes y a generar un quiebre en los estereotipos negativos que afectan los derechos de las mujeres. A través de esta ley, la Comisión nota que el Estado buscó garantizar igualmente mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley y del impacto particular de las capacitaciones obligatorias en cada organismo. Si bien no existe mayor

capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 19 de diciembre de 2018.

³² República de Argentina. Ley No. 27499, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 10 de enero de 2019. Artículo 5 y 6.

³³ República de Argentina. Ley No. 27499, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 10 de enero de 2019. Artículo 7. Ver igualmente: Derecho en Zapatillas. Nueva ley “Micaela” para capacitar contra la violencia de género. 19 de diciembre de 2018.

³⁴ República de Argentina. Ley No. 27499, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 10 de enero de 2019. Artículo 4.

³⁵ República de Argentina. Ley No. 27499, Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. 10 de enero de 2019. Artículo 8.

información sobre los avances en su aplicación, la Comisión saluda que se reconozcan las recomendaciones y estándares en materia de género realizadas por los sistemas de protección, como guía y barreras para abordar la materia de forma adecuada.

3. Sentencias referentes a estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios

a. *Sentencia de la Corte Suprema a favor de la inclusión del enfoque de género en el Currículo Nacional de Educación Básica (Perú)*³⁶

31. La Comisión tuvo conocimiento de la decisión de la Corte Suprema del Poder Judicial del Perú fallando a favor de la inclusión del enfoque de género en el Currículo Nacional de Educación Básica (CNEB)³⁷. Por medio de esta sentencia, el 9 de abril de 2019 la Corte Suprema declaró infundada “en todos sus extremos” la demanda de acción popular interpuesta por el colectivo Padres En Acción (PEA), alegando la vulneración del supuesto derecho de los padres a decidir sobre la educación sexual de sus hijos, estimando que el Currículo Escolar buscaba promover la llamada “ideología de género”. El dictamen de la Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte Superior de Lima que había declarado, en el año 2016, fundada en parte dicha demanda, y había dispuesto retirase del CNEB la frase: “Si bien que aquello que consideramos femenino o masculino se basa en una diferencia biológica sexual, estas son nociones que vamos construyendo día a día, en nuestras interacciones”³⁸.
32. Diversos órganos de protección de derechos humanos habían expresado su preocupación ante la posibilidad de suprimir la perspectiva de género del CNEB, precisando que una decisión en este sentido afectaría el derecho de más de 7 millones de niños, niñas y adolescentes a una educación básica de calidad “que los proteja y forme para la vida, sin discriminación y con igualdad de oportunidades”, al tiempo que significaría un retroceso en las obligaciones internacionales del Estado en cuanto a eliminar la violencia contra las mujeres y promover educación en derechos humanos e igualdad de género³⁹. Por su parte, tras su visita de trabajo a Perú en el año 2018, la CIDH había recordado al Estado peruano su obligación de adoptar medidas específicas para modificar los patrones socioculturales de conductas heteronormativas, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo

³⁶ República del Perú. Expediente No 23822. Corte Suprema de Justicia falla a favor de la inclusión del enfoque de género. 8 de marzo de 2019.

³⁷ El Comercio. El currículo y el enfoque de género: ¿Qué es lo que generó tanta controversia? 5 de abril de 2019.

³⁸ La Ley. Corte Suprema ratifica el enfoque de género en el currículo escolar. 3 de abril de 2019.

³⁹ Naciones Unidas en el Perú. Proteger el derecho a una educación de calidad con igualdad de género: nuestro compromiso. 14 de marzo de 2018; OEA, MESECVI, OHCHR. Expertas de la OEA y la ONU expresan su preocupación por la situación del Currículo Nacional de Educación y por los supuestos casos de corrupción que buscarían la impunidad en delitos contra niñas y adolescentes en Perú. 10 de septiembre de 2018.

de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad de las mujeres o de otros colectivos históricamente discriminados en razón de su diversidad sexual o identidad de género⁴⁰.

33. La Comisión observa que la decisión de la Corte Suprema reitera la importancia del rol de la educación en la erradicación de la violencia contra las mujeres y reconoce que “el desarrollo con igualdad de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres” lo cual hace necesario que “desde la más tierna edad [los] niños sean formados en una visión compatible con los valores constitucionales de igualdad y no discriminación”. Asimismo, la Corte reiteró que estas creencias son socialmente aprendidas y han sido incorporadas al comportamiento de las personas a través de la educación formal o informal, por lo que el CNEB tiene un rol fundamental ya que “pretende [...] reafirmar la libertad de las mujeres- y también de los hombres- para escapar de los roles que les han sido tradicionalmente asignados y que [...] perpetúan la situación de desigualdad de las mujeres en nuestra sociedad”⁴¹.
34. De igual forma, la CIDH reconoce que la importancia de la integración de la perspectiva de género para una educación a la diversidad y al respeto de todas las personas, en especial de aquellas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Así, la mencionada sentencia reitera el reconocimiento a la identidad de género como contenido constitucionalmente protegido del derecho a la identidad personal. Así, determinó que “si comprobamos en nuestra sociedad la existencia de personas heterosexuales, homosexuales, transgénero o intersexuales es nuestra obligación, por mandato, humano, convencional y constitucional, brindarles el mismo respeto y consideración que a cualquier otro ser humano. Por consiguiente, el Currículo Nacional de la Educación Básica tampoco puede ser acusado de inconstitucional por inculcar en nuestros estudiantes el respeto por las diferentes formas de expresión de la sexualidad. Más aún, la incorporación en el indicado currículo del denominado Enfoque de Género no hace más que responder a la obligación del Estado de promover una cultura de tolerancia en el marco de lo ordenado por la Convención Americana”⁴².
35. En relación con lo anterior, la CIDH observa que la sentencia de la Corte Suprema del Perú se fundamenta en el respeto de los valores de rango Constitucional del país, así como en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y en particular, en lo establecido por órganos del sistema interamericano en el caso *Atala Riffo vs. Chile*⁴³ y en la Opinión Consultiva OC-

⁴⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. [CIDH finaliza visita de trabajo a Perú](#). 16 de noviembre de 2018.

⁴¹ República del Perú. [Expediente No 23822. Corte Suprema de Justicia falla a favor de la inclusión del enfoque de género](#). 8 de marzo de 2019. Párrafos: Décimo quinto, Décimo Sexto, Décimo Octavo, Décimo Noveno y Vigésimo.

⁴² República del Perú. [Expediente No 23822. Corte Suprema de Justicia falla a favor de la inclusión del enfoque de género](#). 8 de marzo de 2019. Párrafo: Vigésimo Octavo.

⁴³ Corte IDH. [Caso Atala Riffo y Niñas VS. Chile](#). Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239.

24/17⁴⁴. Igualmente, en un contexto marcado por el auge de tendencias contrarias a los derechos humanos⁴⁵, la Comisión reconoce esta decisión como un pronunciamiento fundamental para garantizar la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito educativo y garantizar en Perú la educación a los derechos humanos, libre de estereotipos basados en ideas de inferioridad o de subordinación de las mujeres, y respetuosa de las orientaciones sexuales e identidades de género diversas y de todas las personas⁴⁶.

B. Buenas prácticas relativas a la protección, prevención integral y acceso a la justicia en casos de violencia contra la mujer con perspectiva de género

1. Iniciativas orientadas al cumplimiento de la obligación de debida diligencia en la prevención, protección integral y acceso a la justicia

a. Iniciativa “Ciudad Mujer” (El Salvador)

36. La Comisión ha tenido conocimiento de la implementación de la iniciativa “Ciudad Mujer”, programa liderado por el Estado de El Salvador a través de la Secretaría de Inclusión Social⁴⁷ con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Según la información disponible, “Ciudad Mujer” tiene por objeto brindar atención integral a las mujeres, niñas y adolescentes en un único centro, a través de servicios especializados agrupados en cinco módulos: salud sexual y reproductiva, prevención y atención de la violencia contra la mujer, educación colectiva, autonomía económica, y atención infantil. La Comisión observa que desde el año 2011, la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador ha implementado 6 centros “Ciudad Mujer” en distintos lugares del país (Colón, Usulután, Santa Ana, San Martín San Miguel, Morazán)⁴⁸, que concentran, en un solo espacio físico, 18 instituciones del Estado, ofreciendo más de 30 servicios que responden a las necesidades de las usuarias de forma gratuita, accesible, y con calidad⁴⁹.
37. Tras la visita de trabajo realizada a El Salvador en el año 2017, la Comisión reconoció el modelo de “Ciudad Mujer” como una de las mejores prácticas en la región para el

⁴⁴ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie 24.

⁴⁵ Ver *supra*, Capítulo 3. Desafíos en el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH en materia de violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

⁴⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 208/17. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay. 15 de diciembre de 2017.

⁴⁷ Secretaría de Inclusión Social de la República de El Salvador. Proyecto Ciudad Mujer. 2019.

⁴⁸ CEPAL. Ciudad mujer en El Salvador: una experiencia transformadora. Sin fecha.

⁴⁹ Verdad Digital. BID presenta evaluación sobre impacto de Ciudad Mujer. 28 de agosto de 2016.

avance y la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas, especialmente aquéllas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o han sufrido graves violaciones a sus derechos⁵⁰. La Comisión pudo verificar que en sus instalaciones se atiende a mujeres y niñas víctimas de violencia, se les brinda el acompañamiento necesario para reconstruir sus vidas, al tiempo que se encuentran disponibles diversos servicios administrativos, policiales y de salud⁵¹, todos ellos llevados a cabo por personal debidamente formado en materia de atención a mujeres y/o a víctimas de violencia de género. La CIDH observa además que “Ciudad Mujer” ofrece igualmente oportunidades de desarrollo y empoderamiento a través de distintos cursos y capacitaciones para mejorar sus condiciones de vida, al tiempo que ofrece a las mujeres servicios de atención para sus hijos e hijas⁵².

38. En adición a lo anterior, la Comisión advierte igualmente la implementación de “Ciudad Mujer Joven”, con el objetivo de brindar atención especializada a niñas y adolescentes, incluyendo servicios de educación y salud sexual y reproductiva, así como módulos relacionados con la identificación y atención en materia de violencia de género. Además, la Comisión ha tenido conocimiento que, dada la eficacia del modelo “Ciudad Mujer”, habría proyectos de realizar centros especializados en la atención de niñas y adolescentes bajo este mismo modelo en otros países de la región, como Colombia, Paraguay, Perú, y Trinidad y Tobago, también con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo⁵³.
39. En relación con lo anterior, la CIDH observa que los resultados de la evaluación de “Ciudad Mujer” en El Salvador realizada por el BID dan cuenta de la relevancia de este modelo integral de servicios como una herramienta efectiva para la facilitación de servicios especializados a las mujeres, puesto que reduce las barreras para su acceso⁵⁴. Concretamente, la implementación de centros “Ciudad Mujer” contribuye a la remoción de obstáculos para el acceso a servicios de salud y justicia, en condiciones de igualdad y sin discriminación y con perspectiva de género por parte de personal especializado y a la promoción los derechos de las mujeres, así como las instancias de denuncia y de atención para víctimas y sobrevivientes de violencia contra las mujeres.

⁵⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 011A/18. [Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador](#), 29 de enero de 2018.

⁵¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 011A/18. [Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador](#), 29 de enero de 2018.

⁵² Revista Mercados y Tendencias. [Lacthosa y Ciudad Mujer unen esfuerzos para formar microempresarios](#), 27 de agosto de 2018.

⁵³ La Nación. [Con más de 80 servicios gratuitos, “Ciudad Mujer” ya es realidad](#), 23 de febrero de 2018.

⁵⁴ BID. [Evaluación de impacto del Proyecto Ciudad Mujer en El Salvador](#), Octubre 2016, pág. 49.

2. Protocolo y acuerdo de investigación de violencia de género con perspectiva de género

a. *Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios) por parte de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (Argentina)*⁵⁵

40. La Comisión ha saludado la aprobación del Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios) por parte del Estado de Argentina en tanto constituye un importante avance para la prevención, sanción y erradicación de la violencia basada en género contra las mujeres, niñas y adolescentes en el país⁵⁶. La Comisión ha señalado de manera positiva el esfuerzo realizado por el Estado en armonizar el Protocolo con los estándares interamericanos de derechos humanos y su adecuación con el Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) elaborado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ONU Mujeres⁵⁷.
41. De acuerdo con la información recibida, el Protocolo fue desarrollado por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres y aprobado mediante resolución PGN N° 31/1832, de fecha 28 de marzo de 2018, de la Procuración General de la Nación en la cual se recomienda la utilización de esta herramienta a los y las fiscales nacionales y federales del país para la investigación y litigio de todos los casos de muertes violentas de mujeres. La Comisión nota que el Estado contó con el apoyo de EUROsocial+, y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y con la asistencia técnica del Equipo Argentino de Antropología Forense y aportes de fiscales, otras dependencias de este Ministerio Público, juezas/jueces, abogadas/os y académicas/os, como así también de organizaciones gubernamentales, sociales, de mujeres y de feministas del país⁵⁸. La Comisión observa que, de acuerdo a información disponible, el Protocolo es una herramienta que ofrece pautas sencillas de procedimiento con perspectiva de género⁵⁹ a los funcionarios y funcionarias del Ministerio Público nacional en atención a la aprobación en el año 2012 de la ley 26.791 que modificó el artículo 80 del Código Penal incluyendo al femicidio como agravante del homicidio simple

⁵⁵ Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. [Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes](#), 2018.

⁵⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 119/18. [CIDH saluda la aprobación del Protocolo para la investigación y litigio de femicidios en Argentina](#), 29 de mayo de 2018.

⁵⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 119/18. [CIDH saluda la aprobación del Protocolo para la investigación y litigio de femicidios en Argentina](#), 29 de mayo de 2018.

⁵⁸ Respuesta al cuestionario presentada por el Ministerio Público de Argentina en relación a la República de Argentina en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

⁵⁹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 119/18. [CIDH saluda la aprobación del Protocolo para la investigación y litigio de femicidios en Argentina](#), 29 de mayo de 2018.

(inciso 11) y de otras figuras agravadas que pueden vincularse según el caso con la violencia de género (incisos 1, 4 y 12)⁶⁰.

42. En efecto, la CIDH observa que el protocolo aporta parámetros para investigar y litigar casos de muertes violentas de mujeres de manera eficaz, tomando en cuenta las obligaciones de debida diligencia reforzada del Estado, al mismo tiempo que promueve incluir a lo largo de la investigación y litigio, una perspectiva de género y un enfoque de protección integral para mujeres en situación de intersección de dos o más factores de discriminación, incluyendo niñas y adolescentes; adultas mayores; mujeres con discapacidad; mujeres trans; mujeres migrantes; con orientación sexual “no normativa”; mujeres de pueblos originarios⁶¹. En particular, el texto sugiere diligencias a realizar en la escena del hecho y/o lugar del hallazgo del cadáver y durante la investigación, se incluyen algunas previsiones para el tratamiento de las víctimas durante las distintas etapas del proceso, y se recomiendan medidas para la preparación del juicio y para la etapa oral y para la ejecución de sentencia. También es de resaltar que promueve la coordinación entre el Ministerio Público, las fuerzas de seguridad, las/os médicas/os forenses y los demás actores y auxiliares de justicia que intervienen en la investigación y plantea el carácter transformativo de las reparaciones reconocido en razón de la jurisprudencia de la Corte IDH.
43. En la misma línea, la Comisión subraya que el protocolo plantea la importancia de adoptar medidas de seguridad necesarias para garantizar la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas sobrevivientes e indirectas y de las personas cercanas a ellas, antes, durante y después del proceso, operando bajo la presunción de riesgo en estos delitos. Entre las medidas de seguridad, el protocolo destaca, entre otras, la prohibición de acercamiento, incluso por medios electrónicos, del presunto agresor a las víctimas sobrevivientes y/o indirectas; la orden de que cese en los actos de perturbación o intimidación que, directa o indirectamente, realice o pueda realizar a su respecto el presunto agresor o, si estuviera privado de su libertad, personas allegadas a él que puedan ejercer violencia sobre aquéllas; y la prohibición al presunto agresor de la compra y tenencia de armas y el secuestro de las que estuvieren en su posesión⁶².

⁶⁰ Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. [Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes](#). 2018, pág. 15.

⁶¹ Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. [Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes](#). 2018, pág. 26.

⁶² Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. [Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes](#). 2018, pág. 62.

*b. Acuerdos Plenarios del X Pleno Jurisdiccional Supremo de las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia del Perú*⁶³

44. La Comisión entiende que los acuerdos plenarios identificados tuvieron lugar a raíz de un proceso liderado por el Poder Judicial en Perú y con la participación de expertos de diversas áreas y de consultas en diversos puntos del país con el fin de analizar los retos que enfrenta el sector justicia. De dicha manera y como resultado, la Corte Suprema redactó un número de acuerdos plenarios, entre ellos: Acuerdo Plenario 1-2016 sobre los alcances típicos del delito de feminicidio; el Acuerdo Plenario 002-2016/cj-116 sobre lesiones y faltas por daño psíquico y afectación psicológica; y Acuerdo Plenario 5-2016 sobre delitos de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar en el ámbito de la Ley 30.364 “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”⁶⁴.
45. Al respecto, la Comisión saluda que los acuerdos incorporen en su análisis referencias a instrumentos interamericanos de protección en materia de derechos de las mujeres y sustenten distintas líneas de interpretación en los mismos. Por ejemplo, el Acuerdo Plenario 1-2016 reconoce que “la violencia de género contra las mujeres y la ocurrencia de feminicidios no son sucesos individuales o aislados, sino que responden a una lógica social que todavía define las identidades y relaciones entre hombres y mujeres de manera desigual, y mediante estereotipos y roles de género estructurales de subordinación”⁶⁵.
46. Por otro lado, la CIDH advierte que los acuerdos plenarios son el resultado de las reuniones de todos los Jueces Supremos e incluyó un conjunto de consultas en diversos puntos del país, para acordar temas sobre los cuales surge conflictividad en la jurisprudencia nacional. Según la información disponible, el objetivo principal de dichos acuerdos era lograr un mejor desarrollo y uniformidad de la doctrina jurisprudencial que permitiera una mejor atención de los tribunales de justicia en su atención a las víctimas tomando en cuenta además el carácter vinculante para los demás tribunales del poder judicial⁶⁶. En este sentido, la Comisión reconoce que la práctica de elaborar Acuerdos Plenarios o prácticas equivalentes es positiva en cuanto precisa los fundamentos jurídicos y conceptuales de las distintas temáticas y supone un proceso de construcción de criterios jurisprudenciales claros, que puedan servir como lineamientos para los jueces que imparten justicia, evitando

⁶³ Corte Suprema de Justicia de la República de Perú. [X Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias. Acuerdo Plenario No 001-2016/CJ-116](#), 17 de octubre de 2017; Legis. [Estos son los cinco acuerdos plenarios del X Pleno Jurisdiccional Penal Supremo](#), 25 de febrero de 2018.

⁶⁴ República del Perú. [Ley No 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar](#).

⁶⁵ Legis. [Estos son los cinco acuerdos plenarios del X Pleno Jurisdiccional Penal Supremo](#), 25 de febrero de 2018.

⁶⁶ Respuesta al cuestionario presentada por CLADEM en relación a la República de Perú en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

argumentaciones jurídicas arbitrarias, que no respeten los derechos humanos y/o que contengan estereotipos de género.

47. En la misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México ha adoptado protocolos de actuación⁶⁷, entre los cuales se observa aquellos: i) para quienes imparten justicia en casos que involucran niñas, niños y adolescentes, ii) para quienes imparten justicia en casos que involucran la orientación sexual y la identidad de género,⁶⁸ y iii) para juzgar con perspectiva de género⁶⁹. Aunque no son vinculantes para los operadores de justicia, la Comisión denota que estos protocolos ofrecen principios y guías orientadores desde las normas y estándares internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos que resultan herramientas importantes y clave para las juezes y juezas al dictar sentencia.

3. Leyes y decisiones que incluyen un enfoque interseccional en materia de violencia contra las mujeres

- a. *Con relación a las mujeres con compromisos políticos: Ley No. 243 contra la violencia política hacia las mujeres (Bolivia)*⁷⁰
48. Como ha sido mencionado anteriormente en el marco del presente informe, la Comisión ha observado que si bien son cada vez más las mujeres que participan en la construcción y fortalecimiento de gobiernos representativos, transparentes y responsables en la región, las mujeres con compromisos políticos siguen enfrentando diversos obstáculos, particularmente, violencia y discriminación contra ellas⁷¹. En este sentido, la Comisión ha reconocido la adopción de la Ley No. 243 contra la violencia política hacia las mujeres, adoptada por el Estado Plurinacional de Bolivia en el año 2012 como una iniciativa pionera en la región⁷².

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. Protocolos de actuación para quienes imparten justicia, 2015.

⁶⁸ CIDH. CIDH felicita a Suprema Corte de México por adopción de protocolo para casos que involucren orientación sexual o identidad de género, 29 de agosto de 2014.

⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. Protocolo para juzgar con perspectiva de Género, 2015. [La SCJN adoptó este Protocolo que incluye la importancia de adoptar un enfoque interseccional o contextual de la discriminación y reconoce que las personas no experimentan la discriminación en un vacío, sino dentro de un contexto social, económico y cultural determinado, en donde se construyen y reproducen los privilegios y las desventajas].

⁷⁰ Estado Plurinacional de Bolivia. Ley No 243. Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, 28 de mayo de 2012.

⁷¹ Ver *supra*, Capítulo 3. Desafíos en el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH en materia de violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

⁷² CIDH. Comunicado de Prensa No. 220 A/18. Audiencias Públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado, 19 de octubre de 2018; ONU Mujeres. Bolivia aprueba una ley histórica contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres, 11 de junio de 2012; América Economía. ¿Sabía que Bolivia es el único país de A. L con una ley contra la violencia política hacia las mujeres?, 30 de mayo de 2016.

49. Al respecto, la Comisión observa que la Ley No. 243 fue adoptada con el objetivo de “establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos”⁷³. Así, la Comisión observa que esta ley distingue tanto la vía administrativa como la vía penal y sus respectivas sanciones. En particular, la Comisión observa que entre las faltas previstas se incluyen la imposición de estereotipos de género; restricción de la palabra en sesiones y reuniones; ejercer presión para renunciar al cargo; y la revelación de información personal o privadas de mujeres candidatas, electas o en ejercicio de la función pública⁷⁴. Por su parte, la vía penal especifica la figura de acoso político e incluye la figura de violencia política, prohibiendo la posibilidad de conciliación en ambos casos⁷⁵. Así, la Comisión advierte que la Ley No. 243 aborda sanciones para quienes ejerzan actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas contra una mujer electa o en el ejercicio de la función pública, así como sanciones en caso de agresiones físicas, psicológicas o sexuales contra una representante pública. Asimismo, la norma contempla el acceso de mujeres víctimas de violencia política a la justicia, prevención, sanción, reparación, así como su compatibilidad con los sistemas jurídicos de pueblos indígenas.
50. En adición a lo anterior, la Comisión advierte que la adopción de dicha ley fue impulsada tras el asesinato de la Concejala indígena Juana Quispe, quien había debido enfrentar presiones para abandonar su mandato parlamentario, numerosas amenazas y agresiones en razón de sus actividades políticas⁷⁶. Tras la adopción de la Ley No. 243, la Comisión ha tenido conocimiento de otras iniciativas complementando sus contenidos y alcances. Por ejemplo, la violencia política fue reconocida como una forma de violencia contra las mujeres en el marco de la adopción de la Ley Integral Para Garantizar A Las Mujeres Una Vida Libre De Violencia⁷⁷ en el año 2013, y en el año 2016, fue adoptado el Decreto 2.935 reglamentando la Ley No. 243 que incorpora el mecanismo de prevención y atención inmediata de defensa de los derechos de las mujeres víctimas de este tipo de violencia⁷⁸.
51. Si bien la Comisión ha tenido información dando cuenta de la prevalencia de violencia contra mujeres con compromisos políticos en Bolivia⁷⁹, ha de reconocer la adopción de esta ley como un paso positivo para visibilizar la violencia política como

⁷³ Estado Plurinacional de Bolivia. [Ley No 243. Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres](#). 28 de mayo de 2012. Artículo 2.

⁷⁴ Estado Plurinacional de Bolivia. [Ley No 243. Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres](#). 28 de mayo de 2012. Artículo 8

⁷⁵ Estado Plurinacional de Bolivia. [Ley No 243. Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres](#). 28 de mayo de 2012. Artículo 23.

⁷⁶ Paginas Siete. [Juana Quispe, seis años de un asesinato político impune](#). 16 de abril de 2018.

⁷⁷ ONU Mujeres. [Ley N° 348 de 2013 \(Para garantizar a las mujeres una Vida libre de Violencia\)](#). 2013.

⁷⁸ Albaine, Laura. [Marcos Normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América L.](#) 2017.

⁷⁹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 220 A/18. [Audencias públicas realizadas durante el 169 período de sesiones en Boulder, Colorado](#). 19 de octubre de 2018.

una forma específica de violencia contra las mujeres basada en su género, disponiendo además de mecanismos para prevenir, atender y sancionar estos actos⁸⁰. En este sentido, la Ley No. 243 contribuye a dar seguimiento a las recomendaciones de órganos del sistema interamericano en la materia y se alinea con los estándares interamericanos en la materia.

52. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión llama al Estado de Bolivia en particular a continuar sus esfuerzos para superar definitivamente los obstáculos culturales que dificultan la implementación de la norma; llevar a cabo una adecuada vigilancia para la efectiva implementación de la ley; difundir los contenidos de la norma; y coordinar efectivamente las acciones del poder judicial y de sus operadores. En adición a lo anterior, la Comisión invita a los Estados de la región a referirse a la “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política” con miras a adoptar un marco normativo en línea con los estándares interamericanos en la materia⁸¹.

*b. Con relación a los derechos de las mujeres LGBTI: Sentencia relativa al homicidio de la activista trans Diana Sacayán emitida por el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Nro. 4 de la Capital Federal/ de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina*⁸²

53. La sentencia, decidida el 18 de junio de 2018 por el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional Nro. 4 de la Ciudad de Buenos Aires, versa sobre el homicidio de Diana Sacayán, una mujer transexual y activista por los derechos humanos de las personas trans, cometido en octubre de 2015. En virtud de esta sentencia, el tribunal condenó a Gabriel David Marino a prisión perpetua como coautor del homicidio agravado por violencia de género y odio a la identidad de género, de conformidad con, entre otros, el artículo 80 incisos 4 y 11 del Código Penal argentino⁸³.
54. Al respecto, la Comisión observa que el contenido de la sentencia incluye un análisis del contexto y de los hechos del caso en razón de lo cual la autoridad judicial reconoció que el homicidio de Diana Sacayán había estado motivado por su triple condición, por un lado su condición de género como mujer, de su condición como persona trans y de su calidad de activista de los derechos de las personas trans como miembro del equipo del Programa de Diversidad Sexual del INADI y líder de la Asociación Internacional de Lesbianas, Gays y Bisexuales (ILGA) y dirigente del Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL)⁸⁴. Tanto las fiscales de la

⁸⁰ Albaine, Laura. Marcos Normativos contra el acoso y/o violencia política en razón de género en América Latina 2017.

⁸¹ CIM. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17. 2017.

⁸² República Argentina. Veredicto dictado por el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional No 4, 18 de junio de 2018.

⁸³ República Argentina. Código Penal de la Nación Argentina.

⁸⁴ República Argentina. Veredicto dictado por el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional No 4, 18 de junio de 2018, pág. 3.

Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), como los jueces del mencionado tribunal asentaron que “las lesiones infringidas a Diana Sacayán durante el período sostenido hasta su muerte fueron de extrema brutalidad, insensibilidad y, por su pluralidad y especificidad, dirigidas a marcar el rasgo específico típico del odio, más que señalar la existencia de un actuar alevoso o con ensañamiento”⁸⁵.

55. De manera reciente, la Comisión ha reconocido esta sentencia como un precedente importante en Latinoamérica en la adopción de las medidas necesarias para aplicar los estándares de debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia basadas en la orientación sexual, identidad y expresión de género y diversidad corporal⁸⁶. En efecto la Comisión destaca que, de acuerdo con la información disponible, ésta es la primera sentencia en Argentina en la cual el Tribunal reconoce que un crimen motivado por el odio de género entra en una categoría de agravación del delito y lo nombra como “travesticidio”, profiriendo una sentencia condenatoria bajo la figura penal del feminicidio a una mujer trans.
56. A pesar de que se mantiene otra investigación judicial en etapa de instrucción para buscar a una segunda persona involucrada⁸⁷, con la decisión proferida por el mencionado tribunal, la Comisión advierte de manera positiva que se logra visibilizar la particular violencia que sufren las mujeres trans y la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado e interseccional, tomando especial cuenta de los sectores en particular riesgo a violaciones de derechos humanos. La CIDH en particular tuvo conocimiento que el término “travesticidio/transfemicidio” empezó a ser usado en forma oficial en tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo utiliza en su registro, mientras que el Ministerio Público Fiscal de la Nación lo sumó hace un mes a su protocolo especializado⁸⁸.

c. *Con relación a los derechos de las mujeres indígenas: Sentencia relativa al Caso Sepur Zarco emitida por el Tribunal de Mayor Riesgo de Guatemala*⁸⁹

57. El caso Sepur Zarco está relacionado con los hechos de violencia ocurridos durante el conflicto armado en Guatemala, en particular desde agosto de 1982, en perjuicio

⁸⁵ República Argentina. Veredicto dictado por el Tribunal Oral en lo Criminal y Correccional No 4, 18 de junio de 2018, pág. 178.

⁸⁶ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de País o temáticos. 2018, párr. 279.

⁸⁷ Infobae. Arrancó el juicio por el “travesticidio” de la referente trans Diana Sacayán, 14 de marzo de 2018.

⁸⁸ Clarín. Juicio inédito. El caso Diana Sacayán: perpetua en la primera condena por un travesticidio, 18 de junio de 2018; Filo news. Perpetua por travesticidio: 3 claves para entender el crimen de Diana Sacayán, 18 de junio de 2018; Infobae. Condenaron a prisión perpetua al único acusado por el travesticidio de Diana Sacayán, 18 de junio de 2018.

⁸⁹ República de Guatemala. Sentencia del Juicio Sepur Zarco, 26 de febrero de 2016; La Comisión toma cuenta que la sentencia mencionada quedó firme el 28 de diciembre de 2018, luego de que la Corte de Constitucionalidad desestimara una acción de amparo promovido por la defensa de uno de los condenados, ratificando las condenas de los exmilitares Esteelmer Reyes Girón y Heriberto Valdez a 120 años y 240 años de prisión, respectivamente. La Hora. Sentencia firme en Caso Sepur Zarco: califican hecho como histórico, 28 de noviembre de 2018.

de las mujeres de la etnia maya Q'eqchi' y sus familiares todos habitantes de la comunidad de Sepur Zarco, cercana a un puesto de destacamento militar. La sentencia emitida el 26 de febrero de 2016 por el Tribunal de Mayor Riesgo A de Ciudad de Guatemala, condenó a Esteelmer Francisco Reyes Girón y a Heriberto Valdez Asig, comandante del Ejército y comisionado militar respectivamente, como autores de delitos de asesinato, desaparición forzada, violación sexual y servidumbre sexual y doméstica, y otorgó 18 medidas de reparación para las mujeres sobrevivientes y sus comunidades. Respecto de esto último, la CIDH advierte que las medidas de reparación surgen ante la falta de ejercicio por parte de las víctimas y de su comunidad del derecho a la salud, la educación y el acceso a la tierra en Sepur Zarco, por lo cual, entre ellas, el fallo encarga al Gobierno de Guatemala a: reabrir los expedientes de reclamación de tierras; instalar un centro de salud en Sepur Zarco; mejorar la infraestructura de la escuela primaria; abrir una escuela secundaria y proporcionar becas para mujeres, niñas y niños⁹⁰.

58. La Comisión ha celebrado la mencionada sentencia como la primera en condenar delitos de esclavitud sexual en un conflicto armado por un tribunal nacional utilizando la legislación nacional y el derecho penal internacional⁹¹. En esta oportunidad, la Comisión destaca nuevamente el logro trascendental que representa esta sentencia en la búsqueda de justicia de mujeres víctimas de violencia sexual en conflictos armados y en la erradicación de la impunidad⁹². La CIDH nota adicionalmente que, en el marco del proceso, se presentó un peritaje cultural y un peritaje de género los cuales fueron valorados al momento del análisis de los hechos, la responsabilidad penal de los acusados y las medidas de reparación. A raíz de los mismos, el tribunal consideró probado que los hechos se dieron en relación al contexto de conflicto armado en Guatemala y, en particular, tuvieron su origen frente a los trámites para la legalización de tierras que habían iniciado los esposos de las mujeres que fueron violadas, los líderes q'eqchi', quienes fueron desaparecidos o ejecutados por ser considerados subversivos⁹³.
59. La Comisión observa que el análisis consideró probada la opresión y desproporcionalidad utilizada contra las mujeres de Sepur Zarco en tanto “ellas mujeres pobres, campesinas, solas, desprotegidas, con hijos con hambre, sin educación, fueron tratadas como animales, sometidas a la voluntad del Jefe del Destacamento, quien en lugar de velar por las personas de la comunidad, permitió la violación de todos sus derechos, especialmente los referentes a su libertad sexual, además de explotarlas laboralmente y someterlas a esclavitud doméstica”⁹⁴. Así, la

⁹⁰ ONU Mujeres. Sepur Zarco: En busca de la verdad, la justicia y las reparaciones, 22 de octubre de 2017.

⁹¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 031/16. CIDH saluda avances y urge a Estados a crear condiciones favorables al ejercicio de los derechos de las mujeres, 8 de marzo de 2016; ONU Mujeres. El caso Sepur Zarco: las mujeres guatemaltecas que exigieron justicia en una nación destrozada por la guerra, 19 de octubre de 2018.

⁹² CIDH. Comunicado de Prensa No. 031/16. CIDH saluda avances y urge a Estados a crear condiciones favorables al ejercicio de los derechos de las mujeres, 8 de marzo de 2016.

⁹³ República de Guatemala. Sentencia del Juicio Sepur Zarco, 26 de febrero de 2016. Página 488; ONU Mujer. El caso Sepur Zarco: las mujeres guatemaltecas que exigieron justicia en una nación destrozada por la guerra, 19 de octubre de 2018.

⁹⁴ República de Guatemala. Sentencia del Juicio Sepur Zarco, 26 de febrero de 2016, pág. 489.

sentencia expone que las violaciones sexuales en Sepur Zarco, producidas de “forma sistemática”, evidenciaron “la condición de la mujer, en situación de pobreza, en la cual las autoridades utilizaron la fuerza física y psicológica en sus mayores extremos, convirtiéndolas en objetivo de guerra para lograr la inutilización y vencimiento de las personas consideradas como enemigas”⁹⁵.

*d. Con relación a mujeres con discapacidad: Sentencia T-573-16. Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional. Acción de tutela instaurada por Consuelo, en representación de su hija Silvia, contra la Unidad Hospitalaria AA, la Empresa Social del Estado XX y CC EPS*⁹⁶

60. Esta sentencia trata sobre una acción de tutela instaurada por la señora Consuelo buscando el amparo de los derechos fundamentales que la Unidad Hospitalaria AA, la Empresa Social del Estado XX y CC EPS le habrían vulnerado a Silvia, su hija menor de edad con síndrome de Down, al negarse a retirarle un dispositivo de anticoncepción insertado en su brazo derecho, que parecía haberle causado problemas de salud y a practicarle, en remplazo, un procedimiento quirúrgico de esterilización. En criterio de Consuelo, las decisiones que en ese sentido adoptaron las entidades accionadas vulneraron los derechos a la salud, a la integridad física y a la seguridad social de Silvia, quien está sufriendo por cuenta de los síntomas derivados de la implantación del dispositivo de anticoncepción.
61. La Comisión recalca que la Sala consideró que el examen del asunto no podía limitarse a verificar que las accionadas no hayan retirado el dispositivo de anticoncepción a pesar de las afecciones que su implantación le generó a la niña, y entendió que la acción involucraba otra serie de dilemas constitucionales asociados al hecho de que se hayan adoptado decisiones relativas al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de Silvia sin buscar ni obtener su consentimiento.
62. En la lectura de las obligaciones establecidas en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y del desarrollo logrado sobre la implementación de medidas que garanticen que las mujeres y niñas en situación de discapacidad disfruten plenamente de sus derechos y libertades, la Sala concluyó que ninguna circunstancia habilita la adopción de decisiones que incumben a las personas con discapacidad por vía del consentimiento sustituto, y que, en todo caso, debe presumirse su capacidad jurídica para tomar decisiones de forma libre y autónoma, mediante los apoyos, ajustes razonables y salvaguardas que el Estado debe facilitarles para el efecto. En la misma línea, el Tribunal indicó que deben derribarse “los prejuicios que pesan sobre las personas con discapacidad, y en especial sobre las mujeres y sobre las niñas - la persistencia de patrones de discriminación que,

⁹⁵ República de Guatemala. Sentencia del Juicio Sepur Zarco, 26 de febrero de 2016, págs. 477, 488 y 495.

⁹⁶ República de Colombia. Sentencia T-5.584.835. Acción de tutela instaurada por Consuelo, en representación de su hija Silvia, contra la Unidad Hospitalaria AA, la Empresa Social del Estado XX y CC EPS, 19 de octubre de 2016; CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de País o temáticos. 2018, párr. 279.

sobre la base de estereotipos, cuestionan su aptitud para auto determinarse sexual y reproductivamente”⁹⁷.

63. La Comisión observa que en el análisis consideró probada que la opinión de Silvia no fue consultada en ningún momento y, por el contrario, en los trámites solo se hizo énfasis en los intereses y en las preocupaciones de Consuelo. En ese ámbito, la Sala concluyó que, mientras sea menor de edad, Silvia no puede ser sometida a un procedimiento de anticoncepción definitiva, en razón de la prohibición general contemplada en el artículo 7º de la Ley 1412 de 2010 y que incluso cuando alcance la mayoría de edad tampoco se debería conducir a que se le practique un procedimiento de esterilización, o cualquier tipo de intervención médica, sin su consentimiento. La Sala enfatizó que “una persona con discapacidad, mayor de edad, solo debería ser sometida a un procedimiento de anticoncepción definitiva si, en el contexto de un proceso judicial, se verifica que manifestó su consentimiento libre e informado al respecto, una vez que, brindados los apoyos y las salvaguardias del caso, haya recibido la orientación necesaria sobre los riesgos, beneficios y las alternativas al procedimiento”⁹⁸.
64. Asimismo, la CIDH nota positivamente las medidas ordenadas por la Sala en tanto resolvió, entre otros aspectos, que las accionadas se abstuvieran de autorizar la práctica de procedimientos de anticoncepción definitiva a Silvia y de autorizar, en general, la práctica de cualquier procedimiento médico invasivo que no haya sido consentido por ella; y ordenó conformar un equipo interdisciplinario integrado por un médico, un psicólogo y un trabajador social que, junto con los delegados de Pro-familia y la Defensoría del Pueblo, se reunirá con Silvia y con sus padres, incluso de forma separada, para identificar las barreras específicas que Silvia pueda enfrentar al momento de tomar decisiones sobre sus derechos sexuales y reproductivos. El equipo también determinará los ajustes razonables, apoyos y salvaguardias que permitirán a Silvia ejercer su capacidad jurídica a ese respecto, y acompañar el proceso mediante el cual ella decidirá si usará algún método de anticoncepción, informándole, para ello, sobre el que mejor se ajuste a sus necesidades específicas.
65. Además, la Sala advirtió a CC EPS y a la Empresa Social del Estado XX y CC EPS, sobre su deber de diseñar, implementar y financiar los ajustes razonables para que las personas con discapacidad accedan a la prestación del servicios de salud en iguales condiciones que los demás, y de adoptar las medidas encaminadas a sensibilizar y a capacitar a los profesionales de todos sus puntos de atención sobre el enfoque social de la discapacidad; y ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social a expedir, con la participación de organizaciones sociales de personas con discapacidad, la reglamentación del acceso por parte de las personas con discapacidad a información adecuada y suficiente sobre sus derechos y sobre las obligaciones correlativas del Estado, en relación a la adopción de decisiones informadas en temas

⁹⁷ República de Colombia. Sentencia T-5.584.835. [Acción de tutela instaurada por Consuelo, en representación de su hija Silvia, contra la Unidad Hospitalaria AA, la Empresa Social del Estado XX y CC EPS](#), 19 de octubre de 2016.

⁹⁸ República de Colombia. Sentencia T-5.584.835. [Acción de tutela instaurada por Consuelo, en representación de su hija Silvia, contra la Unidad Hospitalaria AA, la Empresa Social del Estado XX y CC EPS](#), 19 de octubre de 2016.

de salud y, en especial, frente a los asuntos que involucran el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

4. Reparaciones para mujeres víctimas de violencia sexual

a. *Sentencia T-718/17 de la Corte Constitucional de Colombia en virtud de la acción de tutela interpuesta contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV)*⁹⁹

66. La sentencia T-718/17 de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional versa sobre una acción de tutela contra la UARIV interpuesta por 6 víctimas de violencia y violación sexual ocurrida en febrero del año 2000 en el marco de una incursión por parte de grupos paramilitares en el corregimiento El Salado, conocida como la masacre de El Salado. En concreto, se observa que la comunidad de El Salado había iniciado en el año 2008 un programa piloto de reparación colectiva con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (“CNRR”) –hoy UARIV-, que consistió en un proceso participativo en el que la comunidad formuló las medidas de reparación de daños y que concluyó con una propuesta comunitaria consagrada en el Plan de Reparación Colectiva en el 2011. No obstante, las 6 víctimas mencionadas argumentaron que se había concretado una vulneración a el derecho a la igualdad y no discriminación, al acceso a la administración de justicia y a la reparación colectiva al diseñar e implementar un programa sin contar con su participación efectiva y sin incluir un enfoque diferencial en el programa de reparación, a pesar de que habían denunciado ante autoridades del Estado los hechos de violencia sexual.
67. Al respecto, la Corte Constitucional verificó que el Plan de Reparación Colectiva existente con la comunidad de El Salado solo contaba con unas afirmaciones genéricas sobre la violencia sexual y la dignificación de las víctimas y, a causa de lo anterior, ordenó a la entidad a “diseñar, ajustar e implementar una forma factible para que las víctimas participen en la identificación de daños y medidas de reparación colectiva que estén directamente orientadas a reparar el tejido social de los saladeños y transformar las condiciones estructurales de discriminación y violencia a la mujer que facilitaron o causaron los hechos delictivos”¹⁰⁰.
68. La Comisión nota que, teniendo presente el carácter transformador que debe tener la reparación en casos de violencia de género, en particular por delitos de violencia sexual cometidos en el marco del conflicto armado, el tribunal desarrolló sobre lo

⁹⁹ República de Colombia. Sentencia T-6.118.808. Acción de tutela interpuesta por Gloria, Amparo, Alejandra, Luisa y Lina contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 11 de diciembre de 2017.

¹⁰⁰ República de Colombia. Sentencia T-6.118.808. Acción de tutela interpuesta por Gloria, Amparo, Alejandra, Luisa y Lina contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 11 de diciembre de 2017, párrs. 231 y 232.

imperioso de orientar la reparación colectiva con un enfoque diferencial y de género, lo que comporta tener en cuenta la voz de las mujeres y una metodología especial y diferenciada para la participación de las víctimas de violencia sexual, para la identificación del daño y afectaciones colectivas y para la identificación de medidas de reparación colectiva¹⁰¹.

69. Asimismo la Comisión destaca que la Corte fue detallada en delimitar cómo la participación de las víctimas de violencia sexual “no solo es necesaria para llevar a cabo el proceso de reparación integral, sino que su no-participación puede implicar una vulneración a sus derechos fundamentales a la reparación colectiva y a la participación de su formulación, si: (i) no fueron informadas oportuna y adecuadamente sin exponerlas a una re-victimización; (ii) no se crearon espacios seguros y confidenciales para que pudieran ejercer su participación en condiciones de seguridad y de no re-victimización; (iii) no se reconoce que la violencia sexual es una violencia de género no solo por estar dirigida principal o, incluso, exclusivamente a las mujeres, sino también porque tiene lugar en contextos de acentuada discriminación contra la mujer y (iv) las formas de participación no se flexibilizaron en función de las víctimas de violencia sexual”¹⁰². Este desarrollo concreto podría ser esencial para el análisis de futuras situaciones de reclamo en el marco de procesos de reparación colectiva que engloben actos de violencia y violación sexual.

C. Buenas prácticas respecto a niñas y adolescentes

1. Titularidad de derechos y autonomía progresiva

70. Como se menciona en este informe, el principal cambio de paradigma con relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes fue el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos, capaces de ejercerlos y exigirlos por derecho propio, dejando atrás la visión estrictamente tutelar¹⁰³. Este importante cambio de paradigma, basado en un nuevo marco legal internacional simbolizado en particular por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ha llevado a cambios legislativos para que los NNA también sean reconocidos como sujetos de derechos a nivel de cada país. En el proceso de adaptación a este paradigma, la mayoría de los países de la región han adoptado nuevas leyes integrales sobre los derechos de los niños y

¹⁰¹ República de Colombia. Sentencia T-6.118.808. [Acción de tutela interpuesta por Gloria, Amparo, Alejandra, Luisa y Lina contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas](#), 11 de diciembre de 2017, párrs. 204, 206 y 229.

¹⁰² República de Colombia. Sentencia T-6.118.808. [Acción de tutela interpuesta por Gloria, Amparo, Alejandra, Luisa y Lina contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas](#), 11 de diciembre de 2017, párr. 213.

¹⁰³ CIDH. [Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección](#). OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 noviembre 2017, párrs. 275 y 276, y 38 y ss.

adolescentes y han incorporado la titularidad de los derechos. Entre quienes promovieron estos cambios, la Comisión destaca los ejemplos a continuación.

71. En el caso de Bolivia, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley n° 2.026) establece en su artículo 5 que las niñas, los niños y adolescentes, como sujetos de derechos, disfrutan de todos los derechos fundamentales y garantías constitucionales inherentes a todas las personas. Ese mismo artículo establece que es obligación del Estado garantizar las mismas oportunidades y facilidades para mujeres y hombres, asegurando su desarrollo integral y condiciones de igualdad y equidad¹⁰⁴.
72. A su vez, el Código de la Infancia y Adolescencia de Colombia expresa en su artículo 3 que todas las personas menores de 18 años son titulares de derechos, agregando de manera novedosa la expresión “titulares” al texto normativo, mientras que en otros casos en la región las leyes se limitan a usar “sujetos de derechos”. Además, con respecto al caso colombiano, la Comisión acoge con satisfacción la mención de los niños más pequeños como titulares de derechos, como se menciona en el artículo 29 de ese Código: “Desde la primera infancia, los niños y las niñas son titulares de derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código”¹⁰⁵. Esta mención expresa a la primera infancia es precursora y, al mismo tiempo, importante para enfatizar que la titularidad de los derechos no depende de la edad o el nivel de madurez del niño o la niña, y el ejercicio de sus derechos no debe estar limitado por su edad.
73. El principio de autonomía progresiva consagrado en el artículo 12 de la CDN, vinculado a la propiedad de los derechos, reconoce que los niños, niñas y adolescentes tienen la potestad de participar en las decisiones que los afectan, de expresar sus opiniones libremente y de que ellas sean debidamente consideradas en función de su edad y madurez.
74. La Comisión ha observado que la mayoría de las leyes nacionales tratan el principio de autonomía progresiva de forma limitada, aplicándolo en situaciones particulares, como en el ámbito de procedimientos judiciales que deciden sobre la custodia o en procedimientos de adopción. Sin embargo, la Comisión destaca que la CDN no impone límites al derecho a que los niños y niñas expresen opinión sobre asuntos que les afectan, aplicando el principio de autonomía progresiva de manera general y sin restricciones. El numeral 2 del artículo 12, a su vez, solo enfatiza que el niño debe ser escuchado en todos los procedimientos judiciales o administrativos, situación que se consideró digna de ser incluida en el texto convencional, pero sin limitar la aplicación del principio a esta situación en particular.
75. Con respecto a la autonomía progresiva y las leyes que la aplican de manera integral, la Comisión destaca dos ejemplos que incorporan adecuadamente este principio. En Argentina, el Código Civil vigente, aprobado en 2014, evoluciona a partir de la antigua dicotomía entre los conceptos de capacidad e incapacidad para insertar el

¹⁰⁴ Estado Plurinacional de Bolivia. [Código del Niño, Niña y Adolescente Ley n° 2.026](#), 27 de octubre de 1999.

¹⁰⁵ República de Colombia. [Ley n° 1098 por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia](#), 8 de noviembre de 2006.

principio de autonomía progresiva como una forma de determinar la capacidad de los adolescentes para realizar actos de la vida civil, no estableciendo una edad mínima, como es la tradición jurídica en la región. El artículo 26 del Código dispone que los niños, niñas y adolescentes de edad y madurez suficientes puede realizar por sí mismo los actos permitidos por el ordenamiento legal y que, en caso de conflicto de interés con sus representantes legales, el niño tiene derecho a la asistencia letrada¹⁰⁶. Por lo tanto, la ley argentina implementa el ejercicio de la capacidad civil de manera fluida, vinculada al nivel de madurez del niño o adolescente y no a una edad específica, lo que está en línea con el principio de autonomía progresiva previsto en la CDN.

76. En México, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que la autonomía progresiva es un principio rector para la protección de estos derechos, de conformidad con el numeral XI del artículo 6¹⁰⁷. Por lo tanto, la inclusión de la autonomía progresiva como un principio hace con que este abarque todo el cumplimiento de la ley, no limitado a situaciones específicas. Además de establecer la aplicación amplia del principio de autonomía progresiva, la legislación mexicana también se ha preocupado por permitir la intervención efectiva de niños, niñas y adolescentes en los procedimientos administrativos y judiciales, una vez que su Artículo 83 establece que se ajustarán los procedimientos en este sentido. La Comisión reconoce la importancia de que el principio de autonomía progresiva sea efectivo y acoge con satisfacción los esfuerzos del Estado mexicano para que los procedimientos sean adecuados a la intervención de NNA, lo que cumple con los estándares sobre la materia.

2. Protección especial y reforzada de los niños, niñas y adolescentes

77. Como mencionado en el Capítulo 2 de este informe, el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una protección especial y reforzada como resultado de su condición y etapa de desarrollo¹⁰⁸. Como garantes de los derechos de NNA, los Estados se comprometieron a adoptar medidas especiales para proteger estos derechos con prioridad y teniendo en cuenta las particularidades de este período de la vida.
78. La Comisión reconoce que la mayoría de los estados de la región han incorporado el principio de protección especial y reforzada en la legislación general sobre los

¹⁰⁶ República Argentina, Código Civil y Comercial de la Nación Ley n° 26.994, 1 de octubre de 2014.

¹⁰⁷ Estados Unidos Mexicanos, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 4 de diciembre de 2014.

¹⁰⁸ El artículo 19 de la Convención Americana establece que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. De forma similar se pronuncia la Declaración Americana en su artículo VII el cual reconoce que “[t]oda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”.

derechos de niñas, niños y adolescentes. Por otro lado, la CIDH valora las iniciativas que incorporan este principio al más alto rango legislativo posible. En Brasil, por ejemplo, el principio de protección especial se incluyó en el texto constitucional al estar presente en el artículo 227, que define como el deber de la familia, la sociedad y el Estado garantizar con prioridad absoluta los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Además, este artículo también establece la obligación de proteger a los niños y adolescentes de todas las formas de discriminación y violencia¹⁰⁹. La Comisión valora que el principio de protección especial esté previsto en el más alto nivel y que el texto constitucional brasileño incluya a diferentes actores responsables de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

79. La CIDH también reconoce que la protección especial no solo puede ser un principio que permea el diseño de las políticas públicas por los Estados, sino que debe convertirse en acciones específicas y concretas. Por ejemplo, la Comisión valora la aprobación por parte de Argentina de la Ley N° 27.452, que trata del régimen de reparación económica para niñas, niña y adolescente, conocida popularmente como la Ley Brisa. Esta ley establece un régimen de pensiones por un valor equivalente a un haber jubilatorio mensual y una cobertura de salud completa para una persona menor de 21 años que haya sido víctima colateral de femicidio o cuyo progenitor/progenitora haya fallecido como resultado de violencia intrafamiliar y/o de género¹¹⁰. La aprobación de la ley es una iniciativa precursora que reconoce la vulnerabilidad particular de las niñas, niños y adolescentes que son víctimas directas y colaterales de la violencia contra la mujer y establece un mecanismo de protección especial para garantizar su pleno desarrollo.

3. Interés superior del niño, niña y el adolescente

80. En el centro de la Convención sobre los Derechos del Niño, está el interés superior como parámetro fundamental que debe considerarse en cualquier decisión que afecte a niños, niñas y adolescentes, ya sea pública o privada. Este concepto tiene como objetivo el pleno y efectivo disfrute de todos los derechos previstos en la CDN y se aplica en forma tridimensional como un derecho sustantivo, un principio interpretativo de los derechos del niño y como una norma de procedimiento, en línea con lo que ya ha expresado el Comité sobre los derechos del Niño¹¹¹. De acuerdo con los estándares interamericanos referentes al interés superior del niño, los Estados deben incluirlo explícitamente como un principio guía para ser considerado en cualquier acción, política o decisión que afecte los derechos de los niños y adolescentes.

¹⁰⁹ República Federativa de Brasil. Constitución Federal de 1988, promulgada el 5 de octubre de 1988.

¹¹⁰ Ver artículo 2º y 3º en República Argentina. Ley 27.452 sobre el régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes, 27 de julio de 2018.

¹¹¹ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, pár.1). CRC/C/GC/14. 29 de mayo de 2013, párr. 6.

81. En cumplimiento de esta norma, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de México, aprobada en 2014, es quizás la que más nombra expresamente el interés superior del niño, con 51 menciones en todo el texto normativo. En su artículo 6, la ley determina que el interés superior es un principio rector de su aplicación y que abarca todos sus aspectos. El Artículo 2 establece que el interés superior del niño debe ser considerado primordialmente en la toma de decisiones sobre NNA, y el Artículo 18 crea expresamente esta obligación para que las autoridades estatales en la formulación de las políticas públicas. Además, de una manera novedosa, la ley mexicana establece que la incursión en actos contrarios al interés superior puede ser motivo para revocar la autorización otorgada a organizaciones e individuos para participar en los procedimientos de adopción, de conformidad con el artículo 33 de esa ley¹¹².
82. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 2 de la ley mexicana antes mencionada, en caso de conflicto de interpretación cuanto al contenido del interés superior, prevalecerá lo establecido en la Constitución Política y los tratados en los que México es parte¹¹³. Por otro lado, en Colombia el Código de la Infancia y la Adolescencia establece que, en caso de conflicto entre normas, debe prevalecer que es más favorable para la satisfacción del interés superior del niño, según lo establecido en el artículo 6¹¹⁴. A su vez, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de Argentina va más allá y determina que el interés superior prevalece incluso cuando existe un conflicto con otro interés igualmente legítimo, sea público o privado, no solo en cuanto haya conflicto entre normas, actuando de forma integral¹¹⁵.

4. Participación en los asuntos que les afectan

83. En el párrafo 1 del artículo 12 de la CDN, se garantiza a todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le conciernan, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de la edad y madurez. Vinculado intrínsecamente a los principios mencionados anteriormente, el derecho de las niñas, niños y adolescentes a participar en los asuntos que les afectan es uno de los principales derechos otorgados por la CDN, en razón de que conocer las opiniones de NNA y permitirles participar activamente en la toma de decisiones impacta directamente sobre en la garantía de sus otros derechos. Según el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 12 (2009), el derecho a participar impone a los

¹¹² Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes](#). 4 de diciembre de 2014.

¹¹³ Estados Unidos Mexicanos. [Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes](#). 4 de diciembre de 2014.

¹¹⁴ República de Colombia. [Ley n° 1098 por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia](#). 8 de noviembre de 2006.

¹¹⁵ República Argentina. [Ley 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes](#). 28 de septiembre de 2005.

Estados la obligación de revisar o modificar la legislación pertinente para establecer este derecho, y de implementar las medidas para su efectividad¹¹⁶.

84. La Comisión ha observado que en la región la mayoría de las leyes sobre los derechos de NNA abordan el derecho a la participación de manera limitada, restringiéndose a los asuntos que afectan a estos niños individualmente, en particular en los procedimientos judiciales o administrativos. Las normas que garantizan una amplia participación, incluso en asuntos públicos como el diseño de políticas y programas gubernamentales, son aún escasas.
85. Entre las normas que buscan cumplir plenamente con los estándares sobre el derecho a la participación, la Comisión destaca la Ley de Protección Integral la Niñez y Adolescencia de El Salvador, vigente desde 2011, que incluye un título completo dedicado a este derecho¹¹⁷. En particular, la CIDH valora que la ley incluya el derecho de petición que establece que los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho de peticionar personalmente ante a las autoridades públicas y, lo que es más importante, recibir una respuesta oportuna a su petición (art. 92). La Comisión considera que este es un avance importante en la legislación, porque favorece el formato de petición directa de NNA incluso antes de que en 2012 se adoptara el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre el Procedimiento de Comunicaciones¹¹⁸ y que este permitiera que cualquier persona, incluso los NNA víctimas pudieran presentar sus comunicaciones directamente¹¹⁹.
86. Asimismo, la ley de niñez de El Salvador incluye la participación de los niños y adolescentes como una estrategia de la ley en sí misma, particularmente en los procesos de diseño y construcción de políticas públicas a nivel local y nacional, en espacios públicos y comunitarios, para la construcción de ciudadanía. Además, la Ley General de la Juventud de El Salvador, aplicable a las personas de 15 a 29 años, establece el derecho a la participación política y democrática y el compromiso del Estado de promover la participación de la población más joven en asuntos de importancia para el país¹²⁰. Considerando que el derecho a participar es multidimensional, la CIDH también señala que la legislación salvadoreña incluye el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de reunión, asociación y acceso a la información, así como el establecimiento de obligaciones para que los medios de comunicación asignen espacios para la difusión de los derechos de NNA.

¹¹⁶ Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. 2009.

¹¹⁷ República de El Salvador. Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia. 15 de abril de 2009.

¹¹⁸ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. A/RES/66/138, 19 de diciembre de 2011.

¹¹⁹ El Código del Niño, Niña y Adolescente de Bolivia, también prevé el derecho de petición incluido en las garantías procesales (artículo 230).

¹²⁰ Save the Children. Mapeo sobre Legislación y Políticas en países en América Latina y el Caribe referidas a la participación de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones, octubre de 2018.

87. Con respecto a las iniciativas que promueven la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en la formulación de políticas públicas, planes y programas, la CIDH destaca la experiencia de Uruguay con el Consejo Asesor y Consultivo del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) en el marco del Programa de Participación Infantil y Adolescente, en funcionamiento desde 2009. El Consejo se configura como un espacio compuesto por adolescentes de 13 a 17 años, que representan a cada departamento del país, y que se reúne periódicamente con el directorio del INAU, a quien asesora y realiza propuestas sobre temas vinculados a los derechos de NNA¹²¹. Además de resaltar esta iniciativa, la CIDH subraya y acoge con satisfacción el hecho de que el Gobierno de Uruguay, tras una solicitud de los propios adolescentes, remitió al Congreso de ese país un proyecto de ley para formalizar el papel del Consejo en la estructura del INAU, lo cual que concede mayor estabilidad a esta importante política de participación¹²².

5. Perspectiva de género y enfrentamiento a la discriminación

88. Además, la Comisión considera importante que la legislación nacional que trata de la protección de los derechos de los niños y adolescentes reconozca la situación particular de vulnerabilidad a la que se insertan las niñas y adolescentes debido a su género. Si bien la gran mayoría de las leyes generales prevén la lucha contra la discriminación de cualquier tipo, particularmente por motivos de sexo, la CIDH señala que los ejemplos que incluyen una perspectiva de género como transversal e interseccional son escasos.
89. Así, la Comisión señala que el Código de la Infancia y Adolescencia de Colombia, en su artículo 12, establece que la perspectiva de género, entendida como el reconocimiento de las relaciones sociales, biológicas y sociales entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el papel que desempeñan en la familia, deben tenerse en cuenta al aplicar el código en todas las áreas del desarrollo de los NNA con miras a lograr la equidad¹²³. La inclusión de la perspectiva de género como un marco referencial e interpretativo del Código es una iniciativa importante que hace visibles las particularidades de la población de niñas y adolescentes e impone al Estado como garante la ejecución de acciones específicas cada vez que los derechos particulares dicen respecto a esta población.
90. En la misma línea, la Ley General de México establece el derecho a la igualdad sustantiva en el que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a acceder al mismo tratamiento y oportunidad para el reconocimiento, disfrute y ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La ley también incluye el

¹²¹ República Oriental del Uruguay. Catálogo de Participación Ciudadana: Consejo Asesor y Consultivo del Directorio del INAU, 2017.

¹²² INAU. Formalización: Consejo Asesor y Consultivo (CAC) de INAU y el Directorio analizan avances del Proyecto de Ley, 2019.

¹²³ República de Colombia, Ley nº 1098 por el cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, 8 de noviembre de 2006.

deber de las autoridades públicas de garantizar la igualdad sustantiva a través de varias acciones positivas, entre las que se destacan: la incorporación de la perspectiva de género en todas sus acciones, siempre buscando no usar lenguaje sexista en sus documentos oficiales; la implementación de acciones para eliminar las costumbres, tradiciones y prejuicios sexistas, los roles de género y los estereotipos o prácticas culturales que socavan la igualdad de género o promueven cualquier tipo de discriminación; y el desarrollo de campañas permanentes de sensibilización sobre los derechos de las niñas y adolescentes¹²⁴.

91. La Comisión Interamericana reconoce los diversos esfuerzos e iniciativas de los Estados de América Latina y del Caribe encaminadas a combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres, las niñas y las adolescentes por medio de leyes, sentencias y políticas públicas como las mencionadas anteriormente. Al respecto, la CIDH reitera la importancia de concretizar iniciativas de diversa índole y en diversos niveles del aparato Estatal, para avanzar en el reconcomiendo, garantía y protección de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

¹²⁴ Estados Unidos Mexicanos. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 4 de diciembre de 2014.

CAPÍTULO 3

DESAFÍOS EN EL CUMPLIMIENTO
DE LAS RECOMENDACIONES Y
DECISIONES DE LA CIDH EN
MATERIA DE VIOLENCIA Y
DISCRIMINACIÓN CONTRA
MUJERES Y NIÑAS

DESAFÍOS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y DECISIONES DE LA CIDH EN MATERIA DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA MUJERES Y NIÑAS

A. Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Desafíos en el abordaje de sus causas y consecuencias desde una perspectiva interseccional

92. En el marco de su mandato, la CIDH ha afirmado la necesidad de atender las causas de la violencia de género contra las mujeres, niñas y adolescentes en todas sus manifestaciones para hacer frente a las principales problemáticas actuales en la región, que resultan en la vulneración del ejercicio y goce de sus derechos humanos. De la misma forma, la Comisión ha reafirmado la interseccionalidad como un concepto básico para comprender las maneras que se superponen los diferentes niveles de discriminación, el impacto de su concurrencia en el goce y ejercicios de los derechos humanos, y el alcance de las obligaciones de los Estados en la adecuación de sus respuestas frente a las mismas¹²⁵.
93. Con base en las comunicaciones recibidas en el marco de la elaboración del presente informe, a la información recibida por la CIDH a través de sus mecanismos, y sin perjuicio de iniciativas positivas identificadas en la región, resulta claro que los Estados de América Latina y el Caribe aún enfrentan numerosos desafíos para responder de forma efectiva y adecuada a la violencia y discriminación histórica e interseccional contra las mujeres, niñas y adolescentes. A continuación, el presente informe resalta los desafíos de especial preocupación que subsisten en relación con los pronunciamientos de la CIDH y las recomendaciones relacionadas con la eliminación de factores estructurales de discriminación y a la erradicación de estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios.

1. Desafíos para la eliminación de factores estructurales de discriminación

94. La CIDH ha resaltado que existen múltiples factores estructurales que perpetúan la discriminación contra las mujeres e incrementan su situación de riesgo. Entre estos

¹²⁵ CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 17 de Abril de 2017, párr. 38.

factores, la Comisión ha mencionado el machismo, el patriarcalismo y la prevalencia de estereotipos sexistas, así como la discriminación histórica conectada al tejido social, aunado a la tolerancia social frente a la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones, física, psicológica, sexual, económica y otras¹²⁶.

95. Con base en la información recabada, la CIDH advierte de múltiples desafíos que persisten en la región y que dificultan y obstaculizan la eliminación de los ya mencionados factores estructurales de discriminación. Como ejemplos representativos, la Comisión destaca: i) la prevalencia de normas discriminatorias contra las mujeres, niñas y adolescentes; ii) el impacto de la pobreza y desigualdad en los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes; y iii) la escasa articulación de autoridades nacionales y locales en el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

- *Prevalencia de normas discriminatorias contra las mujeres, niñas y adolescentes*

96. La CIDH ha reiterado en varias ocasiones la obligación de los Estados de erradicar la discriminación basada en género contra las mujeres¹²⁷. En particular, los Estados han de “consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio¹²⁸”. Lo anterior incluye adoptar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la discriminación y la violencia contra las mujeres¹²⁹. A pesar de lo anterior, y según las informaciones recibidas por la CIDH, en algunos países de América Latina y del Caribe el principio de igualdad entre hombres y mujeres no está aún consagrado en las constituciones o leyes nacionales, el principio de discriminación no incluye la discriminación basada en género e incluso, en algunos casos, siguen persistiendo normas discriminatorias contra las mujeres basadas en su género.
97. En Barbados, por ejemplo, la Comisión fue informada acerca de la inexistencia de leyes específicas sobre igualdad de género, así como la carencia de una legislación especializada en contra de la discriminación. En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU señaló que el artículo 23

¹²⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 062/18. CIDH condena asesinatos de mujeres y urge a Estados a intensificar esfuerzos de prevención. 16 de mayo de 2017.

¹²⁷ Ver *Supra*, Capítulo 2. Buenas prácticas en el abordaje de la violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

¹²⁸ Comité CEDAW. Decisión del Comité en virtud del Protocolo Facultativo de la CEDAW, CEDAW/C/50/D/27/2010. 30 de noviembre de 2011, Artículo 2.1.

¹²⁹ CIDH. Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: La igualdad en la familia, el trabajo y la política. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc.63. 27 de marzo de 2009, párr. 42; CIDH. Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. OEA/Ser.L/V/II.143. 2015, párr. 52.

(b) de la Constitución no prohibía la discriminación por motivos de sexo¹³⁰. Asimismo, la Comisión advierte que, en el caso de las Bahamas, ni en la Constitución ni en la legislación nacional existe una definición expresa de la discriminación contra la mujer, ni disposiciones sobre la igualdad de género¹³¹, y aunque se realizó un referéndum constitucional en el año 2016 para incluir la discriminación basada en el sexo, dicha modificación constitucional fue rechazada por el voto popular¹³². Respecto a Granada, si bien la Comisión observa que la Constitución así como la legislación nacional contienen disposiciones sobre la no discriminación basada en el sexo, también constata que la definición de discriminación no abarca la discriminación directa e indirecta ni aquella practicada por actores públicos y privados.¹³³ Además, el Comité CEDAW ha constatado que siguen existiendo estereotipos negativos de género y disposiciones y procedimientos legales discriminatorios hacia las mujeres en este país¹³⁴.

98. La Comisión destaca también que, aún en los países que disponen de legislaciones que penalizan la discriminación basada en el género, siguen subsistiendo normas internas discriminatorias contra las mujeres, particularmente en materia de bienes, servicios y herencias. Por ejemplo, subsisten normas de regulación patrimonial del matrimonio que establecen al hombre como “representante del hogar” en Nicaragua¹³⁵ y en Honduras¹³⁶. En el caso de Saint Lucia, el Art. 144 del Código Civil estipula que, si bien el esposo debe protección a su esposa, ella le debe obediencia a su marido¹³⁷. Por su parte, el Art. 135 del Código Civil de Chile establece que, tras el matrimonio, el marido se vuelve administrador de los bienes de la mujer bajo el régimen de sociedad conyugal¹³⁸. Asimismo, en Costa Rica y en Haití siguen existiendo leyes discriminatorias hacia las mujeres cuyas uniones no fueron reconocidas oficialmente, impidiéndoles gozar de su derecho a la herencia¹³⁹. En las

¹³⁰ ONU. Recopilación sobre Barbados. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Noviembre de 2017, párr. 12.

¹³¹ OHCHR. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de las Bahamas. Aprobadas por el Comité en su 71º período de sesiones. Del 22 de octubre al 9 de noviembre de 2018.

¹³² Global Campaign for Equal Nationality Rights. A Loss for Gender Equality and Equal Nationality Rights in The Bahamas, 2019; ONU. Informe nacional presentado con arreglo al párr. 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, Bahamas. Diciembre de 2017, párr. 72.

¹³³ ONU. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párr. 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párr. 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo. Noviembre de 2014, párr. 16.

¹³⁴ ONU. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párr. 15 (b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párr. 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo. Noviembre de 2014, párr. 17.

¹³⁵ Código Civil de la República de Nicaragua. Libro I, De las Personas y De la Familia, Artículo 151.

¹³⁶ Código Civil de la República de Honduras. Libro I, De las Personas de los Hondureños y Extranjeros, Artículo 167.

¹³⁷ The Civil Code of Saint Lucia. Libro V, Matrimonio, Artículo 144.

¹³⁸ Código Civil de la República de Chile. Título VI, Obligaciones y Derechos entre los Cónyuges, Artículo 135.

¹³⁹ ONU Mujeres y CEGIB. “Análisis de la legislación discriminatoria en América Latina y el Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las Mujeres”, Serie legislación Discriminatoria, Cuaderno N°1, diciembre de 2018, págs. 26 y 29. Ver igualmente Respuesta presentada por Abogados sin Frontera con respecto al Estado de Haití en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

Bahamas, la Constitución y la Ley de Nacionalidad establecen reglas diferentes basadas en el género y en la “legitimidad” del hijo o hija: el artículo 9 de la Constitución y la sección 4 de la Ley de Nacionalidad de Bahamas estipulan que las mujeres casadas no pueden traspasar su nacionalidad a los hijos nacidos en el extranjero ni a los hijos adoptados juntos con su cónyuge¹⁴⁰.

99. Según la información recabada por la Comisión, en cuanto a la legislación en materia de trabajo remunerado, subsisten igualmente disposiciones que podrían tener efectos discriminatorios para las mujeres. Si bien gran parte de los Estados de la región han ratificado el Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, persisten aún normas que no permiten a las mujeres acceder a los mismos empleos u ocupaciones que los hombres por cuestiones de protección de salud e integridad física de las mujeres. Es los casos de Argentina, Barbados, Belice, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay existen restricciones hacia las mujeres en cuanto a ejercer trabajos de carácter peligrosos, insalubres, que requieren una fuerza física importante o bien a empleos nocturnos, entre otros. Respecto a la igualdad de remuneración, la Comisión nota que Barbados, Saint Kitts and Nevis, Surinam, y Trinidad y Tobago son los únicos países que no cuentan todavía con normas legislativas promoviendo la igualdad de salarios entre hombres y mujeres¹⁴¹.
100. Con relación a las legislaciones discriminatorias entorno a protección de la maternidad, la Comisión destaca que en algunos países no existe una protección a las mujeres frente al despido durante el embarazo y la maternidad, como es el caso de Belice, Granada, Trinidad y Tobago, Guyana y Santa Lucía. Asimismo, Bolivia, Paraguay y la mayoría de los países del Caribe no garantizan un ingreso equivalente al salario habitual durante el periodo de la licencia de maternidad. Además, en algunos países, como Antigua y Barbuda, Belice, Costa Rica, Ecuador, Granada, Guayana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Surinam y Uruguay, las mujeres no tienen garantizado su derecho a un puesto equivalente al reincorporarse al trabajo después del parto y en Suriname no existe la licencia de maternidad¹⁴². Por otro lado, la Comisión señala que en muchos países no existen permisos de licencia parentales para hombres y cuando los hay, son de escasa duración y esencialmente orientados a asegurar la presencia del padre después del parto, lo que debilita la responsabilidad compartida en las tareas de cuidado¹⁴³.

¹⁴⁰ Global Campaign for Equal Nationality Rights and Institute on Statelessness and Inclusion, Joint Submission to the Human Rights Council at the 29th Session of the Universal Period Review: The Bahamas, 2017, pág. 6.

¹⁴¹ ONU Mujeres y CEGIB. “Análisis de la legislación discriminatoria en América Latina y el Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las Mujeres”, Serie legislación Discriminatoria, Cuaderno N°1, 2018, págs. 35, 36-38, 40.

¹⁴² ONU Mujeres y CEGIB. “Análisis de la legislación discriminatoria en América Latina y el Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las Mujeres”, Serie legislación Discriminatoria, Cuaderno N°1, 2018, pág. 54.

¹⁴³ El País. Argentina, a la cola de América Latina en licencias de paternidad, 9 de Abril de 2018; MenCare, IPPF, WHR, PROMUNDO, EME, MenEngage America L. Estado de la Paternidad en América Latina y el

101. Por último, la Comisión destaca igualmente que en algunos países de la región no existe la criminalización de la violación sexual en el matrimonio¹⁴⁴, como es el caso de Saint Kitts y Nevis¹⁴⁵ y Haití¹⁴⁶, o solo se incluye como una agravante en la legislación a la violencia sexual, como es el caso del Perú. En distintos países, como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Jamaica y Santa Lucía, existe una criminalización limitada de esta forma de violencia en determinadas circunstancias¹⁴⁷. En su mayoría, estos países solo procesan al agresor cuando la pareja está separada, en el proceso de un divorcio o cuando haya una orden de restricción¹⁴⁸; y en Jamaica solo cuando el acto ocurre luego de la separación legal o durante los procedimientos judiciales para disolver el matrimonio, cuando el cónyuge está sujeto a una orden judicial de no cohabitar o molestar a su esposa, como en Barbados, o en el caso que la persona sepa que tiene una enfermedad de transmisión sexual¹⁴⁹.
102. La Comisión señala que al penalizar de manera genérica la violación sexual e incluir circunstancias restrictivas para su enjuiciamiento, el matrimonio implicaría un consentimiento sexual entre los cónyuges en todo momento. Estas posturas descansan en la concepción de que la finalidad del contrato conyugal es la procreación y, por lo tanto, mantener relaciones sexuales es un deber correlativo a la naturaleza del matrimonio, con o sin consentimiento, deber que estaría especialmente dirigido a las mujeres por cuenta del rol asociado a su género por su capacidad reproductiva. Al respecto, la Comisión reitera que toda relación sexual sin consentimiento es una forma de violencia sexual y una forma de violencia contra las mujeres. Por ello, la CIDH recalca la recomendación del Comité CEDAW de revisar las disposiciones pertinentes con el fin de garantizar que la definición de los delitos sexuales, en particular la violación conyugal y por parte de un conocido o la violación en una cita, se base en la falta de libre consentimiento y tenga en cuenta circunstancias coercitivas¹⁵⁰.
103. Las disposiciones anteriormente mencionadas son el resultado de la discriminación estructural que enfrentan las mujeres, niñas y adolescentes en la región y su permanencia perpetúa los roles estereotipados de las mujeres relacionados a la maternidad, a las tareas de cuidado, a las tareas domésticas, así como su rol como “parejas o esposas” o como “menos capaces” por su género o por su capacidad

Caribe. Junio de 2017, pág. 44; Clarín. [Actualizar el régimen de licencias por maternidad y paternidad, una llave hacia la igualdad de género](#). 20 de julio de 2018; ONU Mujeres. [Uso de Licencias Parentales y Roles de Género en el Cuidado](#). 2018.

¹⁴⁴ UN Women. [GBV Developments in The Law](#). Sin fecha.

¹⁴⁵ The Borgen Project. [A Look at human rights in St. Kitts and Nevis](#). 8 de octubre de 2017.

¹⁴⁶ OEA. [Segundo Informe de Seguimiento a la implementación de las Recomendaciones del comité de Expertas del MESECVI](#). Abril de 2015. Párrafo.70/ Tabla 5.

¹⁴⁷ The Nassau Guardian, [United Nations call for marital rape laws](#), 16 de diciembre de 2017.

¹⁴⁸ Ver casos de: Bahamas, Antigua y Barbuda, y Santa Lucía. [Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, on her mission to the Bahamas](#). A/HRC/38/47/Add.2, párr. 39; UN Women. [El progreso de las mujeres en el mundo. En busca de la justicia](#). 2011-2012.

¹⁴⁹ Gobierno de Jamaica. [Jamaican Sexual Offences Act](#). Sección 5ta.

¹⁵⁰ CEDAW. [Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19](#), párr. 29(e).

reproductiva. Al respecto, la Comisión advierte que la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes, tanto en las normas como en la práctica, es un requisito indispensable para lograr la igualdad entre hombres y mujeres y, por lo tanto, reitera sus recomendaciones en la materia¹⁵¹.

- *La escasa articulación de autoridades nacionales y locales en el cumplimiento de las obligaciones internacionales*
104. La Comisión observa que, para distintos Estados de la región, sigue representando un desafío la armonización y coordinación entre autoridades nacionales y estatales o departamentales de medidas concebidas en virtud de sus obligaciones internacionales. De acuerdo con información recibida por la CIDH, la diferente composición de las estructuras de autoridad y la distribución interna de competencias a nivel local dificulta en diversos escenarios la implementación adecuada de normativas y de políticas generales concebidas para garantizar el ejercicio y goce de derechos humanos¹⁵².
105. La CIDH afirma que la diversidad de legislaciones o prácticas al interior de un Estado no implica como tal una discriminación, reconociendo que incluso existen circunstancias en las que la estructura federal permite que la protección de derechos humanos sea mayor o mejor a nivel local que a nivel federal¹⁵³. No obstante, la CIDH observa que resulta común que las autoridades locales carezcan de capacidades políticas, administrativas, técnicas, financieras y/o humanas para el diseño e implementación de políticas públicas, instituciones y mecanismos adecuados y estratégicos destinados a prevenir y erradicar la discriminación y violencia por razón de género.
106. Al respecto, la Comisión advierte con preocupación que estas carencias responden en numerosos escenarios a una ausencia de voluntad política por parte de las autoridades locales, en algunos casos, derivada de posturas resistentes frente al avance en el contenido de los estándares relativos a la protección y defensa de los derechos humanos de la mujer. Por ejemplo, el Observatorio de Género y Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana expresó preocupación sobre la poca coordinación entre gobiernos regionales en Colombia¹⁵⁴ y, por su parte, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), destacó como tarea pendiente en Argentina el “reforzar la estructura y dinámica de trabajo entre el Estado Nacional y las provincias de cara a la

¹⁵¹ Ver Infra en [Anexo 1](#). Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

¹⁵² Por ejemplo: Respuesta presentada por la Defensoría General de la Nación con respecto al Estado de Argentina en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

¹⁵³ Dulitzky, Ariel. “Federalismo y Derechos Humanos, el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República de Argentina”. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen 1 No. 6. Enero 2006.

¹⁵⁴ Respuesta presentada por el Observatorio de Género y Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana con respecto al Estado colombiano en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

responsabilidad ineludible de disponer de recursos suficientes para asegurar que en todas las jurisdicciones se respeten y hagan efectivos los derechos humanos”¹⁵⁵. La misma observación fue realizada en el caso de México, ya que, según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, subsisten “diferentes niveles de autoridad y competencias dentro de la estructura federal del Estado mexicano, con una aplicación diferenciada de la ley, por ejemplo con respecto al principio de no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres”¹⁵⁶.

107. El sistema interamericano ha sostenido de manera clara y categórica que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos deben ser respetadas independientemente de su estructura federal o unitaria¹⁵⁷. De manera particular, el sistema ha establecido que las obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos deben alcanzar todas las esferas de actuación del Estado, transversal y verticalmente, tanto a nivel federal como estadual o local, así como en las esferas privadas¹⁵⁸. La CIDH observa que es necesario diseñar e instrumentar un marco institucional y legal sólido, consensuado y eficaz entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que permita implementar mecanismos y políticas públicas, aún más frente a una multiplicidad de instituciones de distintas esferas con competencia en materia de género, que busquen responder estratégicamente y prevenir actos de discriminación y violencia por razón de género, abordando sus causas y consecuencias estructurales.

2. Obstáculos para la erradicación de estereotipos y patrones socioculturales de discriminación

108. Instrumentos vinculantes como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante “Convención CEDAW”) y la Convención de Belém do Pará, así como la CIDH y la Corte IDH han reconocido que la prevalencia de discriminación, estereotipos, prácticas sociales y culturales es “una de las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres”¹⁵⁹. En este apartado la CIDH analiza, con base en la información recibida, los desafíos presentes a través de la región que dificultan y obstaculizan la eliminación de

¹⁵⁵ Respuesta presentada por CLADEM con respecto al Estado de Argentina en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

¹⁵⁶ Respuesta presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con respecto al Estado de México en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

¹⁵⁷ Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 140.

¹⁵⁸ Corte IDH. *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 215.

¹⁵⁹ CIDH. *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 2006, párr. 43; CIDH. *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. 2017, párr. 187; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 401.

estereotipos y patrones socioculturales de discriminación que afectan a las mujeres y niñas.

- *Medios de comunicación y su rol en la difusión de discursos y mensajes perpetuando estereotipos y patrones socioculturales discriminatorios basados en género*

109. Los medios de comunicación juegan un rol destacado en la formación de percepciones sociales, tanto en su vertiente informativa como de entretenimiento, por lo cual la Comisión ha destacado la capacidad de influencia de los medios de comunicación en la transformación de percepciones sociales a la vez que ha alertado, por ejemplo, sobre el tratamiento mediático estereotipado que algunos medios de comunicación hacen de las niñas, las adolescentes y las mujeres¹⁶⁰. Si bien la CIDH ha afirmado y reconocido el rol positivo que los distintos medios de comunicación y los periodistas pueden jugar en la promoción del principio de igualdad y en la lucha contra la discriminación y los estereotipos abordando asuntos de preocupación para grupos sometidos a discriminación histórica¹⁶¹, también ha continuado recibiendo denuncias con respecto al incremento de discursos que incitan a la violencia por razones discriminatorias en el espacio público y en redes sociales, sobre todo respecto a mujeres, personas LGBTI, afrodescendientes así como personas defensoras de tierra, la vivienda y el medio ambiente¹⁶².
110. La Comisión observa que, en ocasiones, algunos medios de comunicación, aún sin tener la intención concreta de promover este tipo de conducta, podrían operar como generadores o canalizadores de mensajes cargados con lenguaje o imágenes discriminatorias que perpetúan estereotipos de género perjudiciales, que promueven desigualdades¹⁶³ y contribuyen al contexto de violencia y discriminación endémica contra la mujer¹⁶⁴. Al respecto, la CIDH ha señalado, por ejemplo, la sobrerrepresentación de mujeres periodistas reportando sobre temas tradicionalmente asociados al ámbito de lo “femenino”, y su sub-representación en la cobertura de temáticas consideradas destacadas, como aquellas vinculadas a política y gobierno o economía¹⁶⁵.

¹⁶⁰ CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 2017, párr. 523. CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 2015, párrs. 568 a 575.

¹⁶¹ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36. 2015, párr. 259; CIDH. Capítulo IV: Discurso De Odio Y La Incitación A La Violencia Contra Las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Relatoría para la Libertad de Expresión. 2015.

¹⁶² CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18. Observaciones Preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil. 10 de noviembre de 2018.

¹⁶³ MESECVI. Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. OEA/Ser.L/V/II.6.14. 2014, párr. 29.

¹⁶⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 044/18. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH exhorta a los Estados a abstenerse de adoptar medidas que signifiquen un retroceso en el respeto y garantía de los derechos de las mujeres. 8 de marzo de 2018.

¹⁶⁵ CIDH. Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión: Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión. OEA/SER.L/V/II CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 19.

111. A la luz de lo anterior, la Comisión sostiene que la transmisión y reproducción de este tipo de mensajes genera espacios en que se habilitarían discursos misóginos y discriminatorios. Al respecto, la Comisión recuerda que el principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada en el año 2000, establece que las actividades de periodismo deben guiarse por una conducta ética. Por otro lado, la CIDH destaca la obligación de los Estados establecida en la Convención Belém do Pará de adoptar, en forma progresiva, medidas específicas para alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realizar el respeto a la dignidad de la mujer¹⁶⁶. A su vez, el MESECVI ha afirmado que la prevención general de la violencia contra las mujeres requiere medidas positivas que incluyan “procesos formativos, de sensibilización y transformación cultural” y que “impulsen la autorregulación de medios – incluyendo las TIC- y su veeduría a través de organismos autónomos con participación ciudadana”.¹⁶⁷
112. En vista que el impacto de este tipo de discurso es aún mayor cuando proviene de funcionarios públicos, la Comisión reafirma que, a la luz de las obligaciones estatales de respetar, garantizar y promover los derechos humanos, los funcionarios públicos tienen el deber de garantizar que, cuando ejercen su derecho de libertad de expresión, no están ignorando los derechos humanos de otras personas¹⁶⁸. Como lo ha establecido la Corte Interamericana, los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por lo tanto, sus declaraciones no pueden desconocerlos¹⁶⁹. Al respecto, la CIDH ha señalado en reiteradas oportunidades que los funcionarios públicos deben adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia por razones discriminatorias, lo cual requiere que los mismos contribuyan de manera contundente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto, y que se abstengan de realizar declaraciones que expongan a distintos grupos a un mayor riesgo de actos de violencia¹⁷⁰. Si bien un discurso oficial puede no haber autorizado, instruido o incitado directamente a la violencia, su contenido o mensaje con frecuencia puede poner a las potenciales víctimas de violencia en una situación de mayor vulnerabilidad ante el Estado y ante ciertos sectores de la sociedad¹⁷¹.

¹⁶⁶ OEA. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará. Artículo 4(b). 1994.

¹⁶⁷ Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE). Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 91.

¹⁶⁸ CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 2015, párr. 242.

¹⁶⁹ CIDH. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09. 2009, párr. 203.

¹⁷⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18. Observaciones Preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil. 10 de noviembre de 2018.

¹⁷¹ Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. párr. 138; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157; CIDH. Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36. 2015, párr. 242.

- *Tendencias contrarias a los derechos de las mujeres y su impacto en el avance y protección de sus derechos humanos*
113. La CIDH ha observado con preocupación la existencia de tendencias contrarias a los derechos de las mujeres que en distintos escenarios han ejercido presión sobre los Estados de la región para frenar e incluso revertir los adelantos logrados en la lucha por la igualdad de género¹⁷². La Comisión advierte especialmente que grupos asociados a estas tendencias utilizan referencias estereotipadas para reafirmar patrones y prácticas sociales discriminatorias¹⁷³, insistiendo en mantener una visión de género binaria, roles tradicionales asignados a los hombres y a las mujeres, y el dominio estructural de los hombres sobre las mujeres, perpetuando así la discriminación y la violencia contra ellas.
114. En este sentido, la CIDH ha advertido una tendencia contraria a integrar la perspectiva de género en leyes, programas y políticas públicas en varios países de la región. Dado que la perspectiva de género es un abordaje que visibiliza la posición de desigualdad y subordinación estructural de las mujeres y niñas a los hombres en razón de su género, y que es una herramienta clave para combatir la discriminación y la violencia contra ellas¹⁷⁴, impedir su integración en los marcos normativos y en programas operacionales significa un obstáculo para acabar con los estereotipos de género discriminatorios que contribuyen a perpetuar la violencia contra las mujeres.
115. En este sentido, la Comisión ha obtenido información relacionada con proyectos o iniciativas en los ámbitos legislativo, judicial y ejecutivo contrarios a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género en varios países de la región, como en Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Trinidad y Tobago¹⁷⁵. Por ejemplo, en el caso de Guatemala¹⁷⁶, la iniciativa de ley para la “Protección de la Vida y de la Familia” que hace referencia al “orden natural” del matrimonio y la familia y ha buscado introducir normas y reformas para “proteger el derecho a la vida, la familia, la institución del matrimonio entre un hombre y una mujer, la libertad de conciencia y expresión y el derecho de los padres

¹⁷² OHCHR. [Independent women human rights mechanisms are part of the solution to "push back the pushbacks and keep pushing back": Statement by the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences](#). 20 de marzo de 2019; MESECVI. [Inter-American Guidelines on Gender Equality for the Good of Humanity](#). Noviembre 2017.

¹⁷³ Asamblea General. Informe del Secretario General: [Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer](#). 6 de julio de 2006. A/61/122/Add.1, párr. 58.

¹⁷⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 208/17. [CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay](#). 15 de diciembre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No.243/1.: [CIDH finaliza visita de trabajo a Perú](#). 16 de noviembre de 2018.

¹⁷⁵ MESECVI. [Inter-American Guidelines on Gender Equality for the Good of Humanity](#). Map of initiatives and actions to set back human rights in Latin America and the Caribbean. Noviembre 2017.

¹⁷⁶ Respuesta presentada por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala con respecto al Estado guatemalteco. En el texto cita HRW. [Guatemala debe rechazar la 'Ley para la Protección de la Vida y la Familia'](#). 31 de agosto de 2018; CEJIL. [Guatemala: Organizaciones de DDHH rechazamos la iniciativa de ley 5272](#). 30 de agosto 2018.

a orientar a sus hijos en el ámbito de la sexualidad”¹⁷⁷. La Comisión advierte que iniciativas legislativas como éstas se basan en conceptos discriminatorios de la mujer y del rol estereotipado que le ha sido asignado basado en su género¹⁷⁸ y representan una lectura limitada del concepto de familia, desconociendo los estándares internacionales en la materia y excluyendo arbitrariamente a las familias diversas, como las formadas por una sola persona, así como por parejas del mismo sexo, todas ellas merecedoras de igual protección bajo la Convención Americana¹⁷⁹.

116. La Comisión también ha observado con preocupación los retrocesos en cuanto a educación con perspectiva de género, educación sobre igualdad y educación sexual¹⁸⁰. Al respecto, la CIDH ha afirmado el rol fundamental que tiene la educación en la erradicación de estereotipos discriminatorios basados en género y en el avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Los programas educativos con perspectiva de género y de diversidad sexual son indispensables para erradicar los estereotipos negativos, para combatir la discriminación basada en género que siguen enfrentado las mujeres y las niñas, y para proteger los derechos de todas las personas¹⁸¹.
117. En base a lo anterior, la Comisión recuerda a los Estados de la región su obligación de adoptar medidas específicas para contrarrestar prejuicios, costumbres y cualquier otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad de las mujeres. Asimismo, la Comisión observa que en el marco del cumplimiento de sus obligaciones, los Estados deben instaurar un marco jurídico nacional que reconozca la igualdad de género en la vida cultural y familiar, aplicado a todos los ámbitos de la vida y primando sobre cualquier ley, norma, código o reglamento basado en el derecho religioso, consuetudinario o indígena, sin posibilidad de excepción,

177 BBC. Guatemala: en qué consiste la controvertida Ley para la Protección de la Vida y la Familia que se está debatiendo en el Congreso, 5 de septiembre de 2018.

178 En relación a la distribución tradicional de roles en el ámbito familiar, la Comisión recuerda que los estereotipos sobre la distribución de roles parentales no se basan solamente en una idea preconcebida sobre el rol de la mujer como madre, según el cual se espera socialmente que las mujeres lleven la responsabilidad principal en la crianza de sus hijos e hijas, sino también, en un estereotipo machista sobre el rol del padre que asigna nulo valor al afecto y cuidado que puede ofrecer. Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 140; Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párrs. 298 y 299.

179 CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II. Doc.206/17. 2017, párr.408. Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 142; Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Opinión Consultiva OC-24/17, 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 174. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. 2015. A/HRC/29/40, párr. 23.

180 CIDH. Comunicado de Prensa No. 208/17. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay, 15 de diciembre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. CIDH finaliza visita de trabajo a Perú, 16 de noviembre de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18. Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil, 20 de noviembre de 2018.

181 CIDH. Comunicado de Prensa No. 208/17. CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay, 15 de diciembre de 2017. Ver Anexo 1: Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

derogación o elusión¹⁸². Asimismo, la CIDH ha instado a los Estados de la región a prevenir la influencia de tendencias que buscan limitar los derechos de las mujeres, como el preocupante uso de la “ideología de género” en referencia peyorativa a la perspectiva de género y a abstenerse de adoptar medidas que tengan un impacto negativo o regresivo en el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las mujeres, niñas y adolescentes¹⁸³.

- *Violencia y discriminación contra mujeres desafiando estereotipos asociados a su género: mujeres con compromisos políticos, mujeres periodistas y mujeres defensoras de los derechos humanos*
118. Cada vez son más las mujeres que participan en la construcción y fortalecimiento de gobiernos representativos, transparentes y responsables en la región: junto con las mujeres con compromisos políticos, cada vez son más las mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos abocadas al ejercicio, la promoción y la protección de los derechos humanos y del derecho a la libertad de opinión y expresión¹⁸⁴. Sin embargo, la Comisión continúa observando que uno de los desafíos pendientes para los Estados es el abordaje del impacto que tienen los estereotipos de género discriminatorios en su labor, así como en la protección de sus derechos. Al desafiar estereotipos machistas que reprueban su participación en la vida pública, son víctimas de violencia y discriminación basada en género y de formas diferenciadas de violencia¹⁸⁵, a la vez que enfrentan desprotección y obstáculos en el acceso a la justicia de forma diferenciada que sus compañeros varones¹⁸⁶.
119. En el caso de las mujeres con compromisos políticos, la CIDH ha saludado en varias ocasiones los logros que se han dado en el avance de la participación política de mujeres en la región¹⁸⁷. Por ejemplo, la Comisión ha observado positivamente que, en 2018, Barbados eligió por primera vez a una mujer al cargo de Primera Ministra y que, en Costa Rica, fue electa la primera mujer afrodescendiente para ocupar tal

¹⁸² Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. 2 de abril de 2015. A/HRC/29/40.

¹⁸³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 061/19. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas. 8 de marzo de 2019.

¹⁸⁴ Consejo de Derechos Humanos. Resolución 23/2. Contribución de la libertad de opinión y de expresión al empoderamiento de la mujer. A/HRC/RES/23/2. 23 de junio de 2013.

¹⁸⁵ CIDH. Comunicado de Prensa No. 192/17. CIDH llama a los Estados a reconocer y proteger la labor de mujeres defensoras de derechos humanos. 29 de noviembre de 2017. CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 2011, párr. 283; CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 2017, párr. 43; CIDH. Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. 2015, pág. 37.

¹⁸⁶ RELE. Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 3.

¹⁸⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 061/19. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas. 8 de Marzo de 2019; CIDH. Comunicado de Prensa No. 180/18. CIDH saluda paridad de género en el gabinete de ministros y ministras en Colombia. 13 de agosto de 2018; CIDH. Informe Anual Capítulo IV A sobre Panorama de la situación de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.30. 17 de marzo de 2019, párr. 265.

cargo en América Latina. En las elecciones celebradas en Colombia en el año 2018, cuatro de las cinco candidaturas a la Presidencia de la República tuvieron como dupla a una candidata mujer, a la vez que el Gobierno resultante de dicha elección nombró un gabinete ministerial paritario. Asimismo, en el año 2018 se registró un nivel histórico de participación de mujeres en el ciclo electoral celebrado en México, incluyendo la elección por primera vez de un Congreso que se acerca a una composición con paridad de género. Asimismo, la Comisión observa positivamente el aumento progresivo de representación de mujeres en el sector judicial y, particularmente, la nominación de mujeres Presidentas a las más altas cortes de algunos países de la región del Caribe¹⁸⁸.

120. Sin embargo, la CIDH ha observado también que aún existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres y el grado de participación política¹⁸⁹. En particular, la CIDH ha advertido que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectados por la prevalencia de estereotipos de género discriminatorios que las encasillan en el ámbito doméstico, desconocen su rol fundamental en el espacio público¹⁹⁰ y resultan en actos de violencia contra ellas. Según las informaciones obtenidas por la Comisión, las mujeres con compromisos políticos enfrentan numerosas formas de violencia que restringen e inhiben su participación efectiva en espacios de poder, incluyendo actos como la quema de materiales de campaña electoral de las mujeres; acoso y presiones para que ellas renuncien a los cargos; juicios estereotipados y discriminatorios contra las mujeres en medios de comunicación y en redes sociales; mensajes violentos y amenazas contra ellas y sus familiares; amenazas de violencia sexual y de muerte e incluso, asesinatos¹⁹¹.
121. Al respecto, la Comisión ha observado con preocupación la prevalencia de violencia contra mujeres con compromisos políticos en varios países de la región. En México, en el año 2015, Aidé Nava González, precandidata a la alcaldía de Ahuacutzingo

¹⁸⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No. 180/18. CIDH saluda paridad de género en el gabinete de ministros y ministras en Colombia, 13 de agosto de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 061/19. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas, 8 de marzo de 2019.

¹⁸⁹ CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 18 de abril de 2019.

¹⁹⁰ Entendiendo como “espacio o vida pública y política” el concepto desarrollado por la Recomendación número 23 del Comité CEDAW, según la cual, la vida política y pública es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en particular, al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política en los niveles internacional, nacional, regional y local; y abarca también muchos aspectos de la sociedad civil y de las actividades de organizaciones, como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política. Ver: MESECVI. Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política. OEA/Ser.L/II.6.17. 2017, pág. 11; CIDH. Comunicado de Prensa No. 061/19. En el Día Internacional de la Mujer, la CIDH llama a los Estados a fomentar y fortalecer la participación y representación política de las mujeres en las Américas, 8 de marzo de 2019.

¹⁹¹ MESECVI. Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política. OEA/Ser.L/II.6.17. 2017, pág. 13; ONU Mujeres. Violencia Política por razón de género. 2010.

(Guerrero), fue secuestrada y brutalmente asesinada. A su vez, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) registró más de 200 casos de violencia política contra mujeres entre enero de 2016 y noviembre de 2019, mientras que, en el proceso electoral del año 2018, 62 candidatas reportaron haber sufrido diversas formas de violencia y acoso *on-line*, y 17 candidatas fueron asesinadas¹⁹². En Colombia, la Comisión ha observado que las mujeres con compromisos políticos enfrentan diversas formas de violencia, desde comentarios machistas, descalificativos de su gestión basados en su apariencia personal y cuestionamientos acerca de su capacidad intelectual, hasta agresiones, amenazas, secuestros e incluso, asesinatos. De acuerdo con información pública, entre 2012 y 2015, 63% de las mujeres políticas reportaron haber sufrido algún tipo de violencia, lo que condujo a algunas de ellas a renunciar a sus cargos o a abandonar definitivamente la política. Igualmente, en el proceso electoral del año 2019 se reportaron diversos incidentes de violencia contra las mujeres, incluido el asesinato de Karina García¹⁹³. En Bolivia, la Comisión observa que el asesinato de la concejala indígena Juana Quispe continúa en la impunidad desde el año 2012. Asimismo, y a pesar de los esfuerzos encaminados por el Estado para hacer frente a la violencia política¹⁹⁴, en los primeros meses del año 2018 fueron reportados 65 casos de acoso y violencia contra mujeres, hechos que incluyen insultos, humillaciones públicas y palizas como formas de presión para que abandonen sus cargos o sus candidaturas¹⁹⁵.

122. Además de lo anterior, la Comisión advierte que la creación y el uso de estereotipos discriminatorios de género, en base a la premisa de la inferioridad de las mujeres, es una de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres en la vida política. Así, “todavía una minoría considerable de la población en las Américas continúa pensando que las mujeres no tienen la misma capacidad que los hombres para dirigir los asuntos públicos¹⁹⁶”. Asimismo, al analizar las diferencias entre la violencia contra hombres y la ejercida contra las mujeres en el ámbito político,

¹⁹² ILSB. [¡Basta de violencia política hacia las mujeres!](#). 2015. Animal Político. [62 candidatas fueron víctimas de violencia política por internet en la pasada elección](#). 24 de octubre de 2018. Animal Político. [Violencia política de género](#). 12 de marzo de 2019. Aristegui Noticias. [17 candidatas asesinadas en el actual proceso electoral; urgen poner fin a violencia de género](#). 4 de junio de 2018.

¹⁹³ El Espectador. [El 63 % de las mujeres que hacen política en Colombia son víctimas de violencia de género](#). 13 de marzo de 2017. Revista Semana. [Día de la Mujer: la violencia silenciosa contra las que hacen política](#). 3 de agosto de 2017. El Comercio. [Violencia electoral regresa a Colombia con brutal asesinato de candidata](#). 13 de marzo de 2017. MAPP OEA. [MAPP/OEA repudia asesinato de candidata a Alcaldía de Suarez y violencia política contra mujeres en Colombia](#). 3 de septiembre de 2019. El Espectador. [La violencia política también tiene rostro de mujer](#). 4 de Septiembre de 2019.

¹⁹⁴ Ver *Supra* Capítulo 2. Buenas prácticas en el abordaje de la violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

¹⁹⁵ Página Siete. [Juana Quispe, seis años de un asesinato político impune](#). 16 de abril de 2018. EFE. [Concejales bolivianas rompen el silencio ante un incontenible acoso político](#). 27 de mayo de 2019. Naciones Unidas Bolivia. [ONU Mujeres condena los hechos de acoso y violencia política que se generan en el país](#). 12 de abril de 2018. France24. [La violencia contra mujeres políticas adquiere niveles de terror en Bolivia](#). 7 de junio de 2018. AP News. [Violencia política obstaculiza gestión de mujeres en Bolivia](#). 25 de agosto de 2019.

¹⁹⁶ MESECVI. [Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres en la vida política](#). OEA/Ser.L/II.6.17. 2017, pág. 15.

organizaciones de sociedad civil han identificado que “la segunda tiene una doble finalidad: castigar a la mujer por intentar ocupar un espacio de hombres y restringir su participación y, por ende, su posibilidad de tomar decisiones que afecten a la sociedad en general¹⁹⁷”.

123. **En el caso de las mujeres periodistas**, la Comisión y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han señalado que, si bien las mujeres periodistas enfrentan los mismos riesgos que sus pares varones, ellas enfrentan riesgos específicos basados en su género¹⁹⁸. Así, aunque en los últimos años se registran cada vez más mujeres ejerciendo el periodismo, las normas sociales y los estereotipos de género todavía representan un enorme desafío para que las mujeres inicien y lleven a cabo una carrera en el ámbito del periodismo en igualdad de condiciones con los hombres y en muchos contextos, persiste la percepción de que el periodismo no es una profesión ‘apropiada’ para las mujeres, lo que da lugar a grandes presiones sociales para que éstas no accedan a la profesión o la abandonen¹⁹⁹. En la región, las mujeres periodistas y las trabajadoras de los medios de comunicación señalan que el género no sólo se traduce en formas específicas de violencia como acoso verbal y psicológico, violencia física, sexual y violencia en línea e incluso, asesinatos, también se traduce en diversas formas de violencia y discriminación contra ellas en las salas de redacción, en sus condiciones laborales y el tipo de temas y coberturas que les son asignados²⁰⁰. Además, las mujeres periodistas señalan que los actos de violencia habitualmente cometidos contra ellas tienen impactos diferenciados en sus vidas y las de sus familiares, denunciado actos de violencia orientados a intimidarlas o silenciarlas perpetrados contra su entorno familiar, incluidos sus hijos e hijas²⁰¹.
124. Respecto de la situación de mujeres periodistas, la Comisión ha advertido que entre 2012 y 2016, el 7 % del total de periodistas asesinados por su oficio en el mundo fueron mujeres. En México, entre 2012 y 2018, la CIDH ha documentado cinco homicidios de mujeres relacionados con su trabajo en medios de comunicación desde el año 2012, incluyendo los casos de la reportera Regina Martínez (Veracruz); de Irasema Becerra (Veracruz), empleada administrativa de un periódico en ese estado mexicano; de la tuitera María del Rosario Fuentes Rubio, @Miut3; de Miroslava Breach (Chihuahua); y de la bloguera Leslie Ann Pamela Montenegro del Real (Acapulco)²⁰². En relación a Colombia, la Comisión además de haberse

¹⁹⁷ Amnistía Internacional. [Latinoamérica: leyes contra la violencia política hacia la mujer, el próximo paso a la paridad](#), 2018.

¹⁹⁸ Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE). [Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 12.

¹⁹⁹ Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE). [Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 16.

²⁰⁰ Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE). [Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 31.

²⁰¹ Reunión de consulta con expertas para la elaboración del presente informe, 20 de febrero de 2018, Bogotá. Archivo CIDH. Marcela Turati. “Mujeres Periodistas, nuestros retos”, en El poder de cacicazgo. Violencia contra mujeres periodistas 2014-2015. _CIMAC 2016; FECOLPER. Sociedad, guerra y periodistas: La información en tiempos de fusiles. Octubre 2017, pág. 157.

²⁰² CIDH. Comunicado de Prensa conjunto R38/17: [Organismos internacionales expresan su firme condena por el asesinato de la periodista Miroslava Breach en Chihuahua, Chihuahua](#). 23 de marzo de 2017.

pronunciado sobre el asesinato de dos periodistas, entre el 2012 y 2018²⁰³, también se ha pronunciado en el caso de la periodista Yineth Bedoya Lima, caso que se relaciona con una serie de violaciones de derechos humanos derivadas del secuestro, tortura y violación sexual por motivos vinculados a su profesión. Al concluir que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal, vida privada, libertad de expresión, igualdad ante la ley, garantías judiciales y a la protección judicial, en perjuicio de Jineth Bedoya, así como por la violación del derecho a la integridad personal en perjuicio de su madre, Luz Nelly Lima, la Comisión sometió el caso a la Corte Interamericana. Este caso constituiría la primera oportunidad para que la Corte se pronuncie sobre el deber de prevención del Estado en casos que se relacionan con el ejercicio de la libertad de expresión de mujeres periodistas, y las obligaciones positivas de protección con enfoque de género que deben adoptar para garantizar su seguridad²⁰⁴.

125. Por otro lado, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha reconocido los esfuerzos que han llevado a cabo algunos países de la región para establecer programas y mecanismos de protección. No obstante, ha observado que es también evidente en algunos países la ausencia de mecanismos específicos de protección o las deficiencias asociadas al diseño e implementación efectiva de los mecanismos existentes. Frecuentemente, los esquemas de protección descuidan las particularidades de la situación familiar de las beneficiarias, como el hecho de tener hijos en edad escolar, así como las tareas de trabajo doméstico, supervisión escolar y de cuidado no remunerado que recae desproporcionadamente en las mujeres, lo que profundiza el impacto de la violencia. Además, en aquellos casos que los actos de violencia que afectan a las mujeres periodistas son denunciados, la impunidad sigue siendo la norma antes que la excepción²⁰⁵.
126. **En cuanto a las mujeres defensoras de los derechos humanos**, la Comisión ha continuado recibiendo información preocupante respecto de la discriminación y violencia que siguen enfrentando en diversos países de la región²⁰⁶, como en

Animal Político. [Desde ciberacoso, hasta feminicidios: CIDH alerta aumento de violencia contra mujeres periodistas](#). 9 marzo de 2019.

²⁰³ En septiembre de 2015, la periodista Flor Alba Nunez fue asesinada en Pitalito, departamento del Huila, al suroeste de Colombia; y en octubre de 2017, Efigenia Vásquez Astudillo, periodista de la emisora indígena Renacer Kokonuko, fue asesinada en la región de Cauca, Colombia. Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE). [Informe sobre mujeres periodistas y libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.20/18. 2018, párr. 31.

²⁰⁴ CIDH. Comunicado de Prensa R177/19. [CIDH presenta caso sobre Colombia a la Corte IDH](#). 19 de julio de 2019. CIDH. Informe No. 150/18. [Caso 12.954 Jineth Bedoya y otra Vs. Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc.172. 7 diciembre 2018. El Espectador. [Caso Jineth Bedoya: Estado colombiano va al banquillo de los acusados en Corte IDH](#). 17 de julio de 2019.

²⁰⁵ CIDH. Comunicado de Prensa R60/19. [En el Día Internacional de Mujer, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos \(CIDH\) presenta el informe temático "Mujeres periodistas y libertad de expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión"](#). 8 de marzo de 2019.

²⁰⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 192/17. [CIDH llama a los Estados a reconocer y proteger la labor de mujeres defensoras de derechos humanos](#), 29 de noviembre de 2017; CIDH. [Informe Anual Capítulo IV A sobre Panorama de la situación de derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc.30. 2019.

Brasil²⁰⁷, Colombia²⁰⁸, Cuba²⁰⁹, Guatemala²¹⁰, Honduras²¹¹, México²¹², Nicaragua²¹³ o Perú²¹⁴ por ejemplo. Al respecto, la CIDH ha señalado que las mujeres defensoras se enfrentan continuamente a personas o colectivos que además de reprobar su participación en la vida pública y su liderazgo en la defensa de los derechos humanos, de sus territorios y de sus tradiciones²¹⁵; hacen uso de estereotipos machistas para deslegitimar su trabajo²¹⁶. Los ataques y agresiones contra ellas provienen en ocasiones de sus propias familias y alrededores inmediatos, acusándolas de ser “malas madres” o “malas mujeres”²¹⁷. Como resultado, las defensoras no tienen siempre capacidad de ejercer su labor en igualdad de condiciones que sus contrapartes hombres y enfrentan obstáculos y riesgos

-
- ²⁰⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 066/19. Brasil debe asegurar justicia para la defensora de derechos Marielle Franco, asesinada hace un año, dicen expertos de la ONU y de la CIDH. 14 de marzo de 2019; CIDH. Comunicado de Prensa No. 052/18. CIDH repudia asesinato de concejal y defensora de derechos humanos en Brasil. 16 de marzo de 2018.
- ²⁰⁸ OEA. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. 2017. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 207; CIDH. Violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos respecto de Colombia, Carta de Solicitud de Información (Art. 41), 19 de septiembre de 2018. Archivo de la CIDH.
- ²⁰⁹ CIDH. Informe Anual Capítulo IV B. Informe Especial: Cuba. OEA/Ser.L/V/II. Doc.30. 2019.
- ²¹⁰ Respuesta presentada por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala con respecto al Estado guatemalteco en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.
- ²¹¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 024/16. CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras. 4 de marzo de 2016.
- ²¹² CIDH. Comunicado de Prensa No. 067/17. CIDH repudia asesinato de defensora de derechos humanos en Tamaulipas, México. 24 de mayo de 2017.
- ²¹³ En Nicaragua por ejemplo, la Comisión pudo comprobar un patrón de hostigamiento, violencia y acoso diferenciado contra las mujeres defensoras tras las protestas del 18 de abril de 2018, que incluye amenazas de violencia física y sexual; criminalización; inclusión de listas de “personas a perseguir”; denigración y campañas de desprestigio a través de redes sociales; toma de fotos de las mujeres, de sus organizaciones y de sus familiares; difusión de números de teléfono privados incitando al hostigamiento; amenazas contra hijos, hijas y miembros de la familia; así como ataques con contenidos misóginos y discriminatorios contra las mujeres, basándose tanto en su labor de defensoras como en su género y en su orientación sexual. GIEI Nicaragua. Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018, 2018, pág. 331; CIDH. Resolución 41/2018. Migueliuth Sandoval Cruz y otros respecto de Nicaragua. 12 de junio de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 255/18. CIDH condena la expulsión arbitraria de defensora de derechos humanos de Nicaragua. 28 de noviembre de 2018; CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc.86/18. 2018, párrs.255, 265, 266; Iniciativa Nicaragüense de Defensoras de Derechos Humanos (IM-Defensoras). Criminalización, amenazas, asedio y ataque armado contra la casa y el negocio de Maritza Sevilla. 23 de julio de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 223/18. CIDH alerta sobre nueva ola de represión en Nicaragua. 18 de octubre de 2018; CIDH. Resolución 62/18. Nahomy Doris Urbina Marcenaro (‘Másha’) y su núcleo familiar respecto de Nicaragua. 15 de agosto de 2018; CIDH. Informe Anual Capítulo IV B sobre Panorama de la situación de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.30. 2019.
- ²¹⁴ PERU21. Máxima Acuña denunció al Perú ante la CIDH por no protegerla de la violencia de género. 28 de noviembre de 2017; Amnesty International. Peru: Peruvian authorities put an end to the criminalization of defender Máxima Acuña. 3 de mayo de 2017.
- ²¹⁵ CIDH. Comunicado de Prensa No. 238/18. Observaciones Preliminares de la visita in loco de la CIDH a Brasil. 10 de noviembre de 2018.
- ²¹⁶ CIDH. MC 939/18 y 1067/18 - Yerling Marina Aguilera Espinoza y otras (diecisiete defensoras de derechos humanos). Nicaragua. 17 de septiembre de 2018, párr. 65; Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No, 371, párr. 216.
- ²¹⁷ CIDH. Otorgamiento MC 1358-18 Joana D'Arc Mendes respecto de Brasil. 7 de diciembre de 2018.

adicionales cuando son mujeres provenientes de grupos históricamente discriminados como aquellas afrodescendientes, indígenas o campesinas.

127. En particular, la Comisión ha advertido que además de las múltiples vulnerabilidades que enfrentan las mujeres defensoras en base a su género y a otros factores inter-seccionales, las defensoras se ven expuestas a un riesgo incrementado de sufrir actos de violencia, amenazas, hostigamientos, atentados y otras vulneraciones a su derecho a vivir una vida libre de violencia especialmente en contextos militarizados y en países en conflicto, y es más probable que sus hijos sean amenazados o atacados como una forma de intimidación²¹⁸. Además, aquellas mujeres que defienden temas que en sí mismos desafían los patrones socioculturales establecidos, se encuentran también y adicionalmente en riesgo agravado de enfrentar actos de violencia específicos contra ellas. Así, las defensoras comprometidas en el ámbito de los derechos de las mujeres y en especial, en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos y de los derechos de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales e intersex (LBTI) son especialmente deslegitimadas, atacadas y agredidas por el hecho de ser mujeres como por los derechos mismos que defienden²¹⁹.
128. Al respecto, la Comisión ha tenido conocimiento de actos de violencia contra mujeres defensoras de los derechos de las mujeres LBTI como el acoso, hostigamiento y amenazas que han enfrentado las defensoras Karla Avelar en El Salvador²²⁰ y Erin Greene en las Bahamas²²¹, o los asesinatos de la defensora conocida como ‘La Verito’ en Ecuador²²², de Sheryl Montoya en Honduras²²³ o de Marielle Franco en Brasil²²⁴ por ejemplo. Asimismo, la Comisión ha dado seguimiento a casos de violencia contra mujeres defensoras de la tierra y de los pueblos indígenas, como el acoso y hostigamiento que enfrenta Máxima Acuña en Perú o el caso del asesinato de Berta Cáceres en Honduras²²⁵.

²¹⁸ CIDH. [Otorgamiento MC 1358-18 Joana D’Arc Mendes respecto de Brasil](#). 7 de diciembre de 2018.

²¹⁹ CIDH. [Políticas integrales de protección de personas defensoras](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 2017, párr. 43; CIDH. [Observaciones preliminares de visita in loco a Honduras](#). 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 066/19. [Brasil debe asegurar justicia para la defensora de derechos Marielle Franco, asesinada hace un año, dicen expertos de la ONU y de la CIDH](#). 14 de marzo de 2019; Equality Bahamas. [Equality Bahamas Supports Erin Greene](#). 20 de enero de 2019; Tribune242. [I have been discriminated against my sexuality](#). 12 de junio de 2013.

²²⁰ Agencia Presentes. [Karla Avelar: «En El Salvador hay un genocidio de las personas LGBTI»](#). 14 de enero de 2019.

²²¹ Equality Bahamas. [Equality Bahamas Supports Erin Greene](#). 20 de enero de 2019.

²²² El Comercio. [Colectivo Coccinelle e INREDH condenan el asesinato de la activista LGTBI en Quito](#). 26 de febrero de 2019.

²²³ Front line Defenders. [Asesinato de defensora de derechos LGBTI Sherlyn Montoya](#). 7 de abril de 2017

²²⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 66/2019. [Brasil debe asegurar justicia para la defensora de derechos Marielle Franco, asesinada hace un año, dicen expertos de la ONU y de la CIDH](#). 14 de marzo de 2019.

²²⁵ CIDH. Comunicado de Prensa No. 72/2017. [CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente](#). 5 de junio de 2017. La Republica. [Máxima Acuña denuncia al Estado peruano ante la CIDH por falta de protección](#). 27 de noviembre de 2017. CIDH. Comunicado de Prensa No. 256/2018. [Ante el próximo fallo en el Caso de Berta Cáceres, OACNUDH y CIDH expresan su preocupación por la exclusión de la representación de las víctimas y las demoras injustificadas en el proceso](#). 28 de noviembre de 2018.

129. Asimismo, según las informaciones obtenidas por la CIDH, cada vez es más usual el uso de tecnologías de la información para desacreditar a las defensoras y/o incitar a ejercer abusos contra sus derechos por medio de acoso en línea, hostigamiento cibernético, violación de la intimidad, censura y acceso ilícito a cuentas de correo electrónico, teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos, por ejemplo. Estos métodos generan una preocupación cada vez mayor y pueden constituir una manifestación de la discriminación sistémica por razón de género, que exige respuestas eficaces y acordes con los derechos humanos²²⁶. Así, estas tecnologías son utilizadas para transmitir mensajes machistas y misóginos que buscan desacreditarlas atacando su imagen, su orientación sexual, su reputación y sus familias.
130. La CIDH ha sido enfática en sus llamados a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de erradicación de factores estructurales de riesgo que enfrentan las mujeres, así como en cuanto al deber de protección reforzada y de investigación y debida en el caso de mujeres periodistas, defensoras de derechos humanos y mujeres políticas para garantizar sus derechos humanos, así como las labores que desarrollan y que son fundamentales para el desarrollo de la Democracia y del Estado de Derecho en la región²²⁷. En base a lo anterior, los Estados deben implementar estrategias de prevención y medidas de protección integrales, culturalmente adecuadas, con perspectiva inter-seccional, y especializadas, a fin de garantizar que las mujeres puedan realizar su labor de protección de los derechos humanos, de participación y representación política y ejercer su derecho a la libertad de expresión y opinión, libres de toda forma de violencia y discriminación.

3. Desafíos que continúan socavando el acceso a la justicia a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia

131. El acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género ha sido un tema prioritario para la CIDH a lo largo de los años y ha sido objeto de un amplio desarrollo de estándares jurídicos²²⁸. Sin embargo, en el marco de su mandato, la Comisión ha continuado recibiendo información dando cuenta de la persistencia de altos índices de impunidad, así como de la prevalencia de múltiples obstáculos que

²²⁶ Asamblea General de la ONU. [Resolución No. 68/181 sobre la promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer](#). A/RES/68/181. 30 de enero de 2014.

²²⁷ CIDH. [Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 2017.

²²⁸ Ver *Supra*, Capítulo 2. Buenas prácticas en el abordaje de la violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

las mujeres, adolescentes y niñas accedan a una justicia equitativa, imparcial y con plazos razonables²²⁹.

- *Obstáculos en la institucionalidad que garantice un acceso efectivo a la justicia para mujeres y niñas víctimas de violencia*

132. La Comisión ha reiterado la obligación de los Estados de garantizar la debida diligencia para que todos los casos de violencia por razón de género sean objeto de una investigación seria, oportuna, completa e imparcial, así como de la adecuada sanción de los responsables y la reparación integral de las víctimas. A la luz de este deber, la Comisión ha destacado que la investigación penal debe estar a cargo de autoridades competentes e imparciales capacitadas en materia de género y de derechos de las mujeres y en materia de atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género²³⁰.

133. En cuanto a lo anterior, por una parte, la CIDH ha recibido información dando cuenta del persistente desconocimiento que muestran las mujeres de lo que pueda constituir una vulneración a sus derechos. Dada la tolerancia social que existe ante ciertos tipos de violencia, muchas mujeres pueden tolerarla y aceptarla como “normal”²³¹. Según el informe regional realizado por Oxfam sobre imaginarios sociales ligados a la violencia de género entre jóvenes, “la normalización de la violencia empapa nuestros discursos, conversaciones, formas de relacionamientos, pero también las fuentes de conocimiento masivo y las políticas públicas. [...] La normalización de la violencia llega a tal punto que el 86% de las y los jóvenes no intervendría si un amigo le pega a su novia. La situación de Nicaragua es alarmante: 4 de cada 10 muchachos de la muestra saben que un amigo le pega a su novia. En República Dominicana, 3 de cada 10 jóvenes señalan que sus amigos golpean a sus parejas mujeres²³²”. Al respecto, la Comisión reitera que ningún acto de violencia ha de ser tolerado ni considerado normal, natural, ni aceptable en ninguna circunstancia.

134. Asimismo, la CIDH ha obtenido información acerca de la fragmentación de instituciones con competencia para recibir denuncias de violencia contra las

²²⁹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 250/18. Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. 25 de Noviembre de 2018.

²³⁰ Ver Infra, Anexo 1. Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

²³¹ Al respecto, CLADEM Paraguay informó a la Comisión que “la impunidad en las violencias contra las mujeres ha sido históricamente naturalizada, por lo que requiere el gran desafío de concienciar a la ciudadanía en general sobre prácticas abusivas de poder en todas las esferas, además de generar mecanismos de conocimiento de la ley y su respeto principalmente de órganos estatales para el correcto cumplimiento de la misma. Para ello, además de las campañas de difusión de la ley en todos los niveles se requiere de intervención oportuna, garantizando acceso a una vida libre de violencia.” Respuesta presentada por la CLADEM con respecto al Estado de Paraguay en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²³² Oxfam. Rompiendo moldes: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres, pág. 6. Julio 2018.

mujeres y la ausencia de colaboración entre estas instituciones estatales²³³. Como resultado, las víctimas y/o sus familiares se encuentran ante rutas de atenciones confusas, poco coordinadas o no especializadas en el marco de procesos atravesados por estereotipos machistas y discriminatorios²³⁴. Esto crea una situación desalentadora para continuar los trámites y llevar a término las denuncias. En este sentido, el Estado de Bolivia identificó como uno de los principales desafíos para erradicar la violencia contra las mujeres un ciclo de obstáculos que se caracteriza por el hecho que “algunas instancias de la ruta de atención no ofrecen una respuesta oportuna. Se ha detectado una falta de empatía con las mujeres en situación de violencia, a quienes en muchos casos se les cuestiona la credibilidad. Las mujeres que acuden al sistema de justicia corren el riesgo de enfrentar otro conjunto de limitaciones propias de funcionarios con estereotipos negativos y prejuicios machistas. [Esto] puede distorsionar el proceso de investigación e incluso el mismo juicio y la posible sanción del agresor. Existen casos en que las autoridades de forma explícita o solapada consideran a la víctima como propiciatoria del delito y a los hechos de violencia como actos “normales”. La frustración y desconfianza en la justicia tiende a generar impunidad, lo que potencia y reafirma la conducta delictual, dejando una profunda sensación de inseguridad²³⁵”.

135. Otro obstáculo identificado es la falta de conocimientos y/o de formación en materia de igualdad de género en los operadores de justicia, resultando en una dificultad para dimensionar la necesidad de introducir cambios, adoptar o aplicar las normas que protejan los derechos de las mujeres y, en atención además, a mujeres en situación de intersección entre dos o más factores de discriminación. Al respecto, la CIDH advierte que todavía no se percibe una comprensión de la relación entre las diferentes formas de violencia que pueden ser perpetradas contra las mujeres, ya sea física, psicológica, sexual, económica, simbólica u otra. Esto resulta en tratos discriminatorios y re-victimizantes, en quejas que no son tomadas con la debida consideración, en investigaciones realizadas sin la seriedad adecuada lo cual impacta la recolección y valoración de las pruebas y las calificaciones legales utilizadas, e incluso, en sentencias judiciales atravesadas por profundos sesgos machistas²³⁶.

²³³ CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007, párr. 183.

²³⁴ Respuesta presentada por el Estado de Perú en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²³⁵ Respuesta presentada por el Estado de Bolivia en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²³⁶ Por ejemplo, CLADEM Nicaragua informó que “hay grandes desafíos y uno de ellos es la impunidad de muchos casos, ya que no todos logran llegar a los juzgados y todavía existe dentro del poder judicial desafíos especialmente continuar evaluando las sentencia machistas que se dictan un ejemplo de ellos es la Sentencia 2526 que se dictó en el Tribunal de Apelaciones de Managua y Casación en el caso de la Víctima Fátima Hernández por el delito de violación por un funcionario público. Dicha sentencia no estuvo apegada al Derecho ni a las normas de derechos humanos este caso está en los tribunales de justicia internacional en la CIDH. Respuesta presentada por CLADEM con respecto al Estado de Nicaragua en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH; Ver igualmente: Confidencial. Caso de Fátima en la CIDH. 27 de noviembre de 2011.

136. Como ejemplo de lo anterior, el Estado de Bolivia dio cuenta que uno de los principales desafíos en materia de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia es que “existen algunos tipos de violencia que todavía son muy difíciles de probar, como la violencia psicológica y la violencia mediática. Adicionalmente, los problemas de discriminación, estereotipos y preconceptos propios del patriarcalismo no son ajenos en la administración de justicia. Los delitos de violencia basada en género cargan no solo con las dificultades de cualquier proceso judicial, sino también con los preconceptos que todavía no reconocen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres²³⁷”.
137. Por su parte y respecto de Ecuador, la Comisión fue informada que “los cambios de los agentes de un lugar a otro impiden que asistan a las diligencias y aporten positivamente en los procesos en los que actuaron. [...] La politización de la administración de justicia y los continuos cambios de autoridades y funcionarios frenan la posibilidad de mantener personal capacitado a cargo de casos relacionados con mujeres²³⁸”. En la misma línea, la Defensoría General de la Nación de Argentina detalló que “la falta de seriedad y exhaustividad en la investigación de los primeros hechos de violencia evidencia que estas situaciones no generan actividades preventivas eficaces, aun en supuestos de denuncia reiteradas, antecedentes de larga data y evidentes indicadores de riesgo inminente. De esta forma se pierde la oportunidad de intervención temprana con mayores probabilidades de éxito [...] y ayuda a que, con la impunidad de los actos, el agresor se sienta fortalecido en su accionar²³⁹”.
138. Por otro lado, las informaciones recabadas por la CIDH también dan cuenta que existiría una carencia de operadores de justicia y de entidades especializadas o con competencia, tanto en zonas urbanas como zonas rurales, para abordar la violencia contra las mujeres. Si bien la Comisión ha saludado los esfuerzos realizados por varios países de la región en fortalecer la institucionalidad especializada en materia de protección y acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia²⁴⁰, ha tenido también conocimiento de la falta de recursos y de personal que afectan a muchas de estas instituciones y que debilitan su capacidad de acción efectiva. Estas instancias pueden verse desbordadas ante la cantidad elevada de denuncias, al tiempo que siguen existiendo lagunas lingüísticas, geográficas, físicas y culturales para lograr el acceso a mujeres pertenecientes a grupos en particular situación de riesgo o

²³⁷ Respuesta presentada por el Estado de Bolivia en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²³⁸ Taller de Comunicación Mujer, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA, Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, Situación de los derechos humanos de las mujeres en Ecuador, Audiencia Temática celebrada en el marco del 167 período de sesiones de la CIDH en Bogotá (Colombia), el 28 de febrero de 2018.

²³⁹ Respuesta presentada por la Defensoría General de la Nación con respecto al Estado de Argentina en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²⁴⁰ CIDH. Situación de derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208, 2017; Observatorio Violencia. Fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 12 de diciembre de 2018.

exclusión²⁴¹. Por ejemplo, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires decidió disolver la fiscalía de Cámara especializada en Violencia de Género, siendo reemplazada por una relacionada con infracciones de tránsito vehicular²⁴². En relación con Nicaragua, la CIDH fue informada que un avance importante había sido la creación de Comisarías de la Mujer y de la Niñez, unidades de atención especializada adscritas a la policía nacional, “sin embargo, fueron eliminadas arbitrariamente por el Estado de Nicaragua, creando así un desafío para que las mujeres vuelvan a tener una atención especializada a la hora de denunciar la violencia machista²⁴³”.

139. Frente a este contexto, la Comisión ha recomendado a los Estados incentivar la investigación multidisciplinaria de estos delitos y diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, incluso en lugares como la escuela e instituciones de salud, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales. La CIDH reitera la utilidad de la elaboración de protocolos u “hojas de ruta” que orienten a los funcionarios y autoridades desde la recepción de la denuncia, la investigación, durante el proceso judicial, y en lo referido a la atención y tratamientos requeridos, que involucre tanto a las autoridades administrativas como del sector justicia, y si es pertinente también del sector salud, para una visión integral. La aplicación estricta de protocolos contribuye a disminuir el margen de discrecionalidad de los agentes públicos en su labor, lo cual es el principal mecanismo de operación de perjuicios y prácticas discriminatorias.

- *Desafíos en materia de reparaciones con perspectiva de género y con un enfoque interseccional*

140. Como parte fundamental del acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia, la CIDH ha destacado en numerosas oportunidades la obligación de los Estados de brindar una reparación adecuada, efectiva y rápida a las víctimas, proporcional al daño sufrido que incluya las garantías de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición²⁴⁴. La reparación ha de ser integral en tanto las medidas que se tomen deben ser coherentes y complementarias entre sí como un conjunto de acciones destinadas a restituir los derechos de las víctimas²⁴⁵. En esta línea, el

²⁴¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 041A/18. [Audiencia sobre la situación de derechos humanos de las mujeres en Ecuador realizada en el marco del 167 periodo de sesiones](#). 28 de febrero de 2018.

²⁴² Notas Periodismo Popular. [CABA: disolvieron la Fiscalía especializada en violencia de género](#). 1 de noviembre de 2018.

²⁴³ Respuesta de CLADEM con respecto al Estado de Nicaragua en el marco de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²⁴⁴ Ver Infra, [Anexo 1](#). Compilación de principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes.

CIDH. [Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 2007, párr. 58.

²⁴⁵ CIDH. [Acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA Ser.L/V/II Doc. 63. 2011, recomendación 108.

sistema interamericano ha interpretado que frente al contexto de discriminación estructural que enfrentan las mujeres en razón de su género, las reparaciones deben tener “una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación”²⁴⁶. Así, los Estados han de incorporar perspectiva de género en el diseño e implementación de las reparaciones en beneficio de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de violencia²⁴⁷, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad²⁴⁸.

141. Asimismo, la CIDH ha recomendado a los Estados eliminar las barreras particulares que las mujeres enfrentan en la búsqueda de justicia y reparación e implementar medidas de reparación mediante un abordaje integral y holístico, por parte de instituciones y personas especializadas²⁴⁹. Los Estados deben abordar y reconocer explícitamente, en virtud del enfoque interseccional, las circunstancias particulares de los distintos grupos de mujeres, sus características sociales, su situación especial de vulnerabilidad, y el alcance del daño en virtud del impacto diferenciado. Las medidas que se tomen para sancionar este tipo de discriminaciones deben ser determinadas atendiendo a la naturaleza interseccional de la discriminación que buscan combatir y al conjunto de derechos que se ven afectados²⁵⁰.
142. Por ejemplo, en materia de reparaciones integrales para mujeres víctimas de violencia pertenecientes a grupos en particular situación de vulnerabilidad, la CIDH ha entendido que al determinar las reparaciones para las mujeres indígenas que han sido víctimas de violencia es necesario no solo juzgar y sancionar a los perpetradores, sino también prestar la debida atención a los daños materiales e inmateriales sufridos por las mujeres indígenas que deberían haber llevado a

²⁴⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No.144/18. CIDH manifiesta su preocupación por la prevalencia de asesinatos y otras formas de violencia extrema contra las mujeres en Perú, 2 de julio de 2018; Corte IDH. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Febrero de 2012; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; MESECVI y ONU Mujeres. Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una ley modelo, 2018.

²⁴⁷ Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215, párr. 230; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 213.

²⁴⁸ El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura ha manifestado que “las reparaciones deben fijarse a partir de una comprensión plena del componente de género y de las consecuencias del daño sufrido, y han de tener en cuenta las desigualdades de género existentes para que no resulten ellas mismas discriminatorias [...] abordando las causas subyacentes y las consecuencias de las violaciones, y ofrecer una protección continuada a las víctimas y una colaboración respetuosa con ellas”. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/31/57. 5 de enero de 2016, párr. 66.

²⁴⁹ CIDH. Verdad, Justicia y Reparación: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 2013, párr. 532, Recomendación 3.

²⁵⁰ Andrea Catalina Zota-Bernal. Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad No. 9, octubre 2015 – marzo 2016, págs. 67-85.

reparaciones individuales, colectivas o de ambos tipos, en razón de las cuales corresponderían reformas jurídicas, políticas e institucionales que garanticen el acceso de las mujeres indígenas a la justicia a fin de garantizar que se tengan en cuenta sus circunstancias particulares, sus características sociales, su situación especial de vulnerabilidad, sus valores y sus costumbres²⁵¹.

143. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión advierte la persistencia de una serie de obstáculos que socavan el acceso de las mujeres y niñas a reparaciones en los términos definidos por el SIDH, poniendo de manifiesto las dificultades que subsisten para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión en la materia y alcanzar los estándares establecidos por el sistema²⁵². Por ejemplo, respecto de Antigua y Barbuda, el Comité CEDAW destacó “la insuficiencia de las medidas de reparación para las mujeres y las niñas que son víctimas de la violencia de género²⁵³”; el Ministerio Público de Argentina indicó que “en la mayoría de las causas judiciales en trámite vinculadas con discriminación o violencia en perjuicio de mujeres, niñas y adolescentes se advierte la ausencia de medidas de reparación integral, que incluyan medidas de restitución, indemnización, satisfacción y de no repetición”²⁵⁴. Frente a la obtención de una indemnización, la Defensoría General de la Nación de Argentina señaló que hacer efectiva la reparación económica de las víctimas resulta difícil a raíz de las falencias en el seguimiento y recuperación de activos del agresor; su decomiso oportuno; y la ausencia de una reglamentación que priorice a las víctimas como principales destinatarias y no fondos administrados por el Estado²⁵⁵.
144. En adición a lo anterior, otro obstáculo identificado ha sido la invisibilización, en el diseño de mecanismos de reparación, de distintas formas de violencia de género sufridas por mujeres que no han sido entendidas como tales y por lo tanto no

²⁵¹ CIDH. Informe Anual 2016. Capítulo V Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión, párr. 124.

²⁵² Además de los obstáculos señalados en el presente apartado, la CIDH destaca las realidades que Julie Guillerot identificó como aquellas a las que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a cualquier programa social, por ejemplo: un mayor índice de analfabetismo entre las mujeres y las mayores dificultades que tienen en el acceso directo a la información; el mayor índice de pobreza y la falta de autonomía económica; la desconfianza en las instituciones estatales que no se mostraron protectoras durante los conflictos, o la falta de conocimiento y entendimiento de la estructura institucional del Estado pueden afectar indistintamente a varones y mujeres. Ver Informe sobre seguridad y Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II. Doc.57, 31 de diciembre 2009.

²⁵³ CEDAW. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a séptimo combinados de Antigua y Barbuda. CEDAW/C/ATG/CO/4-7. 14 de marzo de 2019, párr. 27.

²⁵⁴ Ministerio público de Argentina. Asimismo, en particular frente a la trata de mujeres, La Defensoría General de la Nación de Argentina advirtió “la falta de diseño y de implementación de políticas públicas articuladas, tanto de prevención y represión de la trata de personas, como de detección e identificación de las víctimas, asistencia integral, protección reinserción social y restauración plena de derechos de conformidad con el marco normativo y con los estándares internacionales, en particular, como consecuencia de la falta de recursos presupuestarios asignados a esos fines”. Respuesta presentada por CLADEM con respecto al Estado de Argentina en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²⁵⁵ Respuesta presentada por Defensoría General de la Nación de Argentina con respecto al Estado de Argentina en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

incluidas como elegibles a reparación. Al respecto, el Estado peruano señaló la vigencia de la Ley no.28.592 mediante la cual crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) para reparar a las víctimas de violencia ocurrida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 y en el que incluye expresamente en su definición de víctimas a las personas que sufrieron violación sexual²⁵⁶. No obstante, organizaciones civiles reportan que en la ejecución del mencionado Plan “solo [se] reconoce como víctimas de violencia sexual a aquellas que sufrieron la violación sexual, [dejando] de lado los casos de esclavitud sexual, embarazos forzados, prostitución forzada, aborto forzado, entre otros”²⁵⁷. Asimismo, con relación al Estado chileno y respecto del informe de la Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura de Chile (conocido como Informe Valech 1 y 2), la Comisión fue informada sobre la omisión de abordar las causas y consecuencias de la violencia sexual contra mujeres y de otras formas de violencia contra ellas, como la tortura sexual, así como la falta de reparaciones diferenciadas y específicas para ellas²⁵⁸.

145. La Comisión reafirma el deber de los Estados de eliminar las barreras particulares que las mujeres enfrentan en la búsqueda de justicia y reparación de adoptar reparaciones mediante un abordaje integral y holístico, por parte de instituciones y personas especializadas²⁵⁹. Los Estados deben asegurar que los recursos para las mujeres y las niñas sometidas a violencia de género, ya sean judiciales, administrativas, políticas u otras medidas, incluyendo refugios y órdenes de protección, estén centrados en las mujeres, estén disponibles, sean accesibles, aceptables, tengan en cuenta la edad y el género y se aborden adecuadamente los derechos y necesidades de las víctimas/sobrevivientes, incluso al proporcionar información y educación sobre la importancia de proteger la confidencialidad, prevenir la estigmatización, la revictimización o daños mayores a las víctimas, y darles un tiempo razonable a las mujeres víctimas de violencia para que busquen una reparación si así lo desean, y asegurando estándares probatorios razonables²⁶⁰.
- *Desafíos en materia de producción y difusión de datos e información estadística en materia de violencia y discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes*
146. La CIDH ha recomendado a los Estados disponer de mecanismos para recopilar datos, disponer de información completa, desglosada y confiable de manera periódica y hacerla pública de manera oficiosa, a fin de construir una imagen acertada de las formas en que la violencia y la discriminación afectan a los grupos

²⁵⁶ Respuesta de CLADEM con respecto a la República del Perú en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²⁵⁷ Instituto de defensa legal. [Avances y desafíos en las reparaciones a las víctimas de la violencia política](#). 26 de agosto de 2011. Julissa Mantilla Falcón. [Reparaciones con perspectiva de género: haciendo visible lo invisible](#). Septiembre- octubre de 2015.

²⁵⁸ Ana María Baeza Carvallo, Gonzalo Salazar Vergara. “Violencia sexual policial”. [Entrevista con la abogada de Corporación Humanas, Catalina Lagos](#).

²⁵⁹ CIDH. [Verdad, Justicia y Reparación: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13. 2013, párr. 532, Recomendación 3.

²⁶⁰ Human Rights Council. Resolution 35/10. [Accelerating efforts to eliminate violence against women: engaging men and boys in preventing and responding to violence against all women and girls](#). 22 de junio de 2017.

más vulnerables entre las mujeres y para que “sirvan de base para la formulación de políticas públicas orientadas hacia la prevención, sanción y erradicación de actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas y para el mejoramiento de intervenciones desde el sistema de justicia”²⁶¹. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ha detallado cómo la recopilación de datos es crucial para integrar las necesidades de las mujeres y las niñas expuestas a la discriminación interseccional y la violencia en los procesos de formulación, aplicación, supervisión y evaluación de políticas públicas y asignación de recursos²⁶².

147. La Comisión observa de manera particular el contexto de ausencia de cifras e información estadística actualizada, precisa y confiable en algunos países de la región como Cuba, Venezuela y Nicaragua²⁶³. La CIDH ha recibido información dando cuenta de una preocupante restricción general en el acceso a información relativa a cifras y estadísticas en materia de derechos de las mujeres, incluyendo presupuestos asignados, así como cifras relacionadas con problemáticas fundamentales o delitos relacionados con violencia contra la mujer, y en aquellos casos en los que los datos están disponibles, algunos varios años de antigüedad²⁶⁴. En este sentido, por ejemplo y en relación con Venezuela, la organización de sociedad civil COFAVIC ha denunciado que “incluso los datos que el Estado ha presentado ante organismos internacionales sobre los servicios de salud en el marco de la crisis actual corresponden a información que no muestra las reales condiciones de funcionamiento y capacidades de respuesta de los hospitales y centros de atención”²⁶⁵.
148. Por otro lado, la CIDH fue informada que algunos Estados, a pesar de sus esfuerzos para la recolección y producción de información de estadísticas sobre los actos de discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, continúan realizando iniciativas fraccionadas y esporádicas a nivel nacional y local, dificultando en muchos contextos la elaboración de un diagnóstico que refleje la real dimensión y prevalencia de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres.
149. En relación a lo anterior, respecto de Argentina, la Comisión fue informada que si bien se han iniciado procesos por parte de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema

²⁶¹ Ver *Infra*, [Anexo 1](#). Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes. CIDH. [Acceso a la justicia para víctimas de violencia sexual en Mesoamérica](#). OEA Ser.L/V/II Doc.63. 2011, recomendación 14.

²⁶² Asamblea General de las Naciones Unidas. [Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General](#). A/HRC/35/10. 21 de abril de 2017, párr. 52.

²⁶³ CIDH. [Informe Anual 2018. Capítulo 4. B Cuba](#), p.106; CIDH. [Informe Anual 2018. Capítulo 4 B](#). Nicaragua, párr. 220.

²⁶⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 076/19. [CIDH otorga medidas cautelares de protección a favor de mujeres y recién nacidos en el Hospital Maternidad Concepción Palacios en Venezuela](#). 21 de marzo de 2019.

²⁶⁵ Respuesta presentada por COFAVIC con respecto a la República Bolivariana de Venezuela en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

de Justicia de la Nación desde el 2015 y del Instituto Nacional de Estadística y Censos para “la consolidación y armonización de datos proporcionados por parte de algunos organismos públicos que registran casos de violencia contra las mujeres por razones de género para la elaboración de del Registro Único de casos de violencia contra las mujeres”, informaciones complementarias dan cuenta que “no hay un mecanismo de recolección de información cualitativa y producción de estadísticas integrales sobre los actos de discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes²⁶⁶”. Según la información recabada para la elaboración del presente informe, el Estado dominicano no cuenta con un sistema único e integral de registro y procesamiento de datos sobre violencia contra las mujeres niñas y adolescentes ya que “actualmente se está poniendo en funcionamiento el Departamento de Investigación y Estadísticas del Observatorio de Igualdad y Equidad de Género donde se intentará subsanar esa falta de datos” mientras que “los organismos principalmente toman la información de que recogen en sus propias instituciones, a excepción la Oficina Nacional de Estadísticas que recoge información de diversas organizaciones del Estado”²⁶⁷.

150. La Comisión recuerda que la ausencia de datos consolidados, actualizados y debidamente desagregados impide un análisis comprehensivo del fenómeno de la violencia de género contra la mujer, invisibiliza factores de vulneración adicionales como el origen étnico-racial, la orientación sexual o la identidad de género, y contribuye a perpetuar la impunidad de estos crímenes en un contexto de arraigados estereotipos discriminatorios basados en género y de discriminación estructural contra las mujeres²⁶⁸. Resulta vital y crítico producir estadísticas completas sobre violencia y discriminación contra las mujeres, de manera periódica e información desagregada por lo menos, lo menos, por género, edad, raza, etnia, condición socioeconómica, situación de discapacidad, orientación sexual e identidad de género, así como el lugar de ocurrencia de los hechos²⁶⁹.
151. Al respecto, la CIDH insta a los Estados a que adopten protocolos u otras iniciativas que consideren convenientes para enfrentar la poca uniformidad en los formatos utilizados en las diferentes instancias²⁷⁰. En concreto, la CIDH reitera que la información recopilada debe utilizarse como base para el diseño y la evaluación de la eficacia de los marcos normativos y las políticas públicas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, las niñas y las adolescentes²⁷¹ resultando crucial que se pongan en práctica iniciativas plausibles de recopilación

²⁶⁶ Respuesta de CLADEM con respecto al Estado de Argentina en el marco de preparación del presente informe. Archivo CIDH.

²⁶⁷ Respuesta de CLADEM con respecto a la República Dominicana en el marco de preparación del presente informe. Archivo CIDH.

²⁶⁸ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo 4.B. Cuba, párr. 106.

²⁶⁹ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo 4.B. Venezuela, pár.151.

²⁷⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 95/14. CIDH felicita a Suprema Corte de México por adopción de protocolo para casos que involucren orientación sexual o identidad de género, 29 de agosto de 2014.

²⁷¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 68/18. CIDH llama a Nicaragua a erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, 28 de marzo de 2018.

de información, estadísticas, investigaciones y estudios para facilitar el ejercicio y la garantía de derechos dentro de la administración de la justicia²⁷².

B. Desafíos en el abordaje de formas prevalentes de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes y su impacto diferenciado en grupos en situación de vulnerabilidad

152. En el marco de su mandato, la Comisión Interamericana sigue recibiendo información dando cuenta de las numerosas formas de violencia y discriminación que enfrentan mujeres, niñas y adolescentes en América Latina y en el Caribe, en todas las etapas de sus vidas, en diversos ámbitos y en múltiples formas y dimensiones. En la región, las mujeres y niñas siguen enfrentando múltiples formas de acoso; violencia doméstica; explotación laboral; diversas formas de violencia sexual; desapariciones; y asesinatos basados en su género entre otras. Asimismo, las mujeres y las niñas continúan enfrentando diversas formas discriminación y violencia en el acceso a la justicia, a servicios de salud y a servicios básicos; así como violencia en ámbitos como el laboral, educativo y de las nuevas tecnologías²⁷³. Además, la CIDH advierte en la región la existencia de violencia y discriminación afectando específicamente a mujeres y niñas en especial situación de vulnerabilidad, como mujeres y niñas campesinas y rurales, afrodescendientes e indígenas²⁷⁴.
153. Al respecto, la CIDH advierte que la prevalencia de estas formas de violencia da cuenta de los numerosos desafíos que continúan encontrando los Estados para su abordaje, como las que serán analizadas a continuación.

²⁷² CIDH. [Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.154 Doc.19. 2015, párr. 14.

²⁷³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 256/19. [En el Día Internacional de la Niña, la CIDH reitera la obligación de los Estados de garantizar la protección especial y reforzada de sus derechos fundamentales](#). 11 de octubre de 2019. CIDH. Comunicado de Prensa No. 250/18. [Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer](#). 25 de noviembre de 2018. CIDH. Comunicado de Prensa No. 188/17. [Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer](#). 22 de noviembre de 2017. Comunicado de Prensa No. 095/17. [Pronunciamiento conjunto sobre igualdad de género y violencia contra la mujer](#). 10 de julio de 2017. Comunicado de Prensa No. 024/17. [En el Día Internacional de la Mujer, CIDH insta a Estados a reafirmar su compromiso con la igualdad de género y la no discriminación en el lugar de trabajo](#). 7 de marzo de 2017.

²⁷⁴ Comunicado de Prensa No. 117/17. [CIDH insta a Estados a reafirmar su compromiso con la igualdad de género y la no discriminación y garantizar los derechos de las mujeres afrodescendientes](#). 8 de agosto de 2017. Comunicado de Prensa No. 259/19. [En el Día Internacional de las Mujeres Rurales, la CIDH llama a los Estados a reconocer sus derechos humanos y a garantizarles una vida libre de violencia](#). 15 de octubre de 2019. Comunicado de Prensa No. 161/18. [En el Día Internacional de la Mujer Afro-latinoamericana, Afrocaribeña y de la Diáspora la CIDH hace un llamado a los Estados a fomentar y fortalecer su participación política](#). 25 de julio de 2018.

1. Muertes violentas en razón de género

154. Los asesinatos violentos de mujeres en razón de su género son la expresión más extrema e irreversible de la violencia y discriminación contra las mujeres²⁷⁵. Al respecto, los órganos del sistema interamericano han afirmado que estas muertes no son un problema aislado, sino que son sintomáticos de un patrón de discriminación contra las mujeres que afecta a todas las Américas²⁷⁶. Además, y a pesar de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de debida diligencia, la CIDH ha reiterado que los asesinatos de mujeres se caracterizan igualmente por la impunidad, en un contexto de limitado acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, de patrones estereotipados y de permisividad social²⁷⁷.
155. En los últimos años la CIDH ha reconocido la diversidad de esfuerzos legislativos e institucionales entablados por los Estados para responder a los asesinatos de mujeres por razones de género. Así, se observa que diversos países de América Latina y el Caribe los han incluido expresamente como conducta punible en el derecho penal, utilizando indistintamente los tipos de “femicidio” y “feminicidio”²⁷⁸. La CIDH reconoce que en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y en Venezuela dicho crimen ha sido tipificado, diferenciándolo del concepto de homicidio - neutral en términos de género - con la intención de visibilizar la expresión de violencia, seguida de muerte, resultante de la posición de subordinación y riesgo en el cual se encuentran las mujeres²⁷⁹.
156. Sin embargo, a pesar de estos avances normativos, los países de la región continúan mostrando preocupantes cifras relacionadas con asesinatos de mujeres, poniendo de manifiesto los retos que aún existen para erradicar esta forma de violencia. Según datos de la CEPAL, cada día mueren en promedio 12 mujeres latinoamericanas y caribeñas por el solo hecho de ser mujer²⁸⁰ y, al menos, 3.287 mujeres fueron víctimas de asesinatos basados en género en 15 países de América Latina y el Caribe

²⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos. [Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias](#). 23 de mayo de 2012. A/HRC/20/16, párr.15; Ley Modelo Femicidio MESECVI, pág. 11.

²⁷⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 250/18. [Día Internacional de la Eliminación de la violencia contra la mujer](#). 25 de noviembre de 2018; Corte IDH. [Caso González y otras \(“Campo Algodonero”\) Vs. México](#). Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de 2009, párr. 399 a 401.

²⁷⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 062/17. [CIDH condena asesinatos de mujeres y urge a Estados a intensificar esfuerzos de prevención](#). 16 de mayo de 2017.

²⁷⁸ Ver [Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo](#). Para una aproximación conceptual de los términos “femicidio” y “feminicidio”. Sin fecha.

²⁷⁹ ONU Mujeres. [Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género \(femicidio/feminicidio\)](#). 2014.

²⁸⁰ CEPAL. [CEPAL: Al menos 2.795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de América Latina y el Caribe en 2017](#). 15 de noviembre de 2018.

en el año 2018²⁸¹. Asimismo, la CIDH ha observado que los asesinatos afectan de forma específica a ciertos grupos de mujeres en situación de especial vulnerabilidad, como las mujeres afrodescendientes y las mujeres lesbianas y transexuales²⁸². En el caso de Brasil, por ejemplo, mientras que los asesinatos de mujeres blancas han disminuido en los últimos años, los de mujeres negras continúan aumentando²⁸³. Asimismo, la Comisión ha visto con preocupación que 80% de las mujeres transexuales latinoamericanas mueren antes de los 35 años, muchas de ellas, asesinadas²⁸⁴.

157. En la región del Caribe, la mayoría de los países han aprobado leyes sobre la prevención y sanción de la violencia en el ámbito doméstico y han penalizado determinadas conductas de violencia contra las mujeres. No obstante, aún no han incorporado figuras penales para abordar de forma específica los asesinatos violentos de mujeres basados en su género²⁸⁵. La Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por objetivar los elementos distintivos de los asesinatos basados en género, las circunstancias o condiciones a considerar en el juzgamiento e investigación, así como los diferentes agravantes que han sido adoptados por los marcos legales de cada país en el abordaje de los asesinatos de mujeres por razones de género²⁸⁶. Sin embargo, las informaciones recibidas en el marco de la elaboración del presente informe dan cuenta de una profunda brecha entre el desarrollo de los mencionados marcos normativos y su aplicación concreta.
158. Por una parte, algunos marcos o tipos penales no reconocen aún el concepto de género como la causa basal de la muerte de las mujeres ni tampoco en su maltrato. Por ejemplo en Chile, “el ser mujer no es lo verdaderamente relevante, sino las relaciones existentes con el agresor. [...] Las normas no han dado el ancho en materia de prevención y de protección de femicidios: ello es así porque existen supuestos que no permiten ser subsumidos en el concepto legal de femicidio, como lo es la violencia en la pareja sin convivencia (noviazgos o “*pololeos*”) o aquella dirigida a los familiares de quien es o quien fue pareja sin convivencia. Por lo tanto, urge que la legislación chilena reconozca como femicidio a todos aquellos

²⁸¹ OIG - CEPAL. [Indicadores de feminicidio](#). Consulta libre, noviembre de 2019.

²⁸² CIDH. Comunicado de Prensa No. 062/17. [CIDH condena asesinatos de mujeres y urge a Estados a intensificar esfuerzos de prevención](#). 16 de mayo de 2017.

²⁸³ CIDH. Observaciones preliminares visita a Brasil 2018; El Comercio. [Una mujer es asesinada cada dos horas en Brasil, el país de los feminicidios](#). 7 de marzo de 2018; TELAM. [La Unesco denuncia que las mujeres negras corren doble riesgo de femicidio](#). 11 de diciembre de 2017.

²⁸⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 137/15. [En el Día Internacional de la Memoria Trans, CIDH urge a los Estados a aumentar la expectativa de vida de las personas trans en América](#). 20 de noviembre de 2015; TELAM. [El promedio de vida de las personas trans que murieron en 2018 es de 36 años](#). 23 de febrero de 2018; El Observador. [¿Por qué las personas trans viven tan poco?](#) 19 de octubre de 2018.

²⁸⁵ OEA, MESECVI, ONU Mujeres. [Ley modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la muerte Violenta de Mujeres y niñas \(Femicidio/feminicidio\)](#), pág. 16. 2018.

²⁸⁶ Al respecto, ver el [análisis comparativo de los marcos legales relacionados con los tipos de femicidio y feminicidio](#) desarrollados por ONU MUJERES.

homicidios motivados por el género, intensifique las medidas para prevenirlos y vele por que se investigue, se enjuicie y se condene a sus autores²⁸⁷”.

159. Asimismo, de las informaciones recibidas por la Comisión surge que “un problema general a casi todos los tipos penales previstos en la legislación es la utilización de expresiones ambiguas o excesivamente abstractas, que configuran tipos penales abiertos y por tanto pueden ser objetados por lesionar los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica”²⁸⁸. Así, algunas categorías específicas de asesinatos de mujeres basados en su género que han sido identificadas desde la investigación, la doctrina legal y los análisis de expertos y expertas en la materia no se han reflejado necesariamente en los tipos penales de la región. Por ejemplo, los femicidios/feminicidios infantiles, en el caso del asesinato de niñas; los asesinatos de mujeres por razones de género en contextos de profesiones o actividades estigmatizadas y de alto riesgo, como el trabajo sexual; los asesinatos racistas, lesbofóbicos y transfóbicos que dan muestras de odio y ensañamiento adicional; los no íntimos o impersonales, en que no hay una relación personalizada entre el agresor y la víctima²⁸⁹; o los que constituyen un crimen internacional (crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra) entre otros²⁹⁰.
160. Además, la CIDH ha mostrado su preocupación respecto a que, en muchos casos, las mujeres asesinadas habían denunciado con anterioridad a sus agresores, enfrentado graves hechos de violencia doméstica o sufrido ataques o tentativas de homicidio anteriores²⁹¹. Esta situación refleja las deficiencias existentes en los mecanismos de prevención y protección de las mujeres ante los riesgos de violencia de género y en particular, ante el riesgo de asesinato²⁹². Aunado a lo anterior, la Comisión advierte que los países que cuentan con leyes de penalización del femicidio/feminicidio pero no han aprobado leyes integrales, han centrado la respuesta al problema en el sistema penal, siendo que la Convención de Belém do Pará exige de los Estados también el desarrollo de acciones de prevención, protección, investigación y reparación, además de la penalización de la violencia contra las mujeres²⁹³.

²⁸⁷ Respuesta de CLADEM en relación a la República de Chile en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

²⁸⁸ ONU Mujeres. Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo. Para una aproximación conceptual de los términos “femicidio” y “feminicidio”, pág. 59. Sin fecha.

²⁸⁹ Informaciones recibidas durante reunión con Defensoría del Pueblo de Colombia, visita de la CIDH a Colombia entre el 27 y el 30 de noviembre de 2018. Archivo de la CIDH.

²⁹⁰ ONU Mujeres. Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo. Para una aproximación conceptual de los términos “femicidio” y “feminicidio”. Pág. 20 y 21. Sin fecha.

²⁹¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 24/19. CIDH manifiesta su profunda preocupación ante la alarmante prevalencia de asesinatos de mujeres por razones de género en Brasil, 4 de febrero de 2019.

²⁹² CIDH Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 2007, párr. 166.

²⁹³ ONU Mujeres. Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo. Para una aproximación conceptual de los términos “femicidio” y “feminicidio”. Según el estudio, 13 de los países que penalizan el femicidio/ feminicidio, también cuentan con una ley integral contra la violencia: 7 de ellos penalizan el femicidio en esa misma ley (Bolivia, El Salvador,

161. Entre los retos que subsisten en el abordaje de los asesinatos de mujeres en base a su género perdura de forma generalizada la impunidad en la investigación, identificación de responsables y sanciones de estos crímenes. Así, además de los obstáculos para el acceso a la justicia que la Comisión ha ampliamente analizado²⁹⁴, la Comisión advierte la dificultad de integrar estos tipos penales en contextos normativos que carecen, en general, de perspectiva de género transversal por un lado y por otro, de coordinación efectiva entre instancias y entidades del Estado. Como lo señala el análisis de legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe realizado con la participación de la CIDH, en general la doctrina penal no ha integrado plenamente la perspectiva de género y opone resistencias a integrar conceptos construidos desde la antropología y la sociología, con la dificultad de concretar en conductas típicas un fenómeno complejo, que tiene múltiples manifestaciones y cuyos elementos distintivos son la misoginia y el contexto de discriminación y subordinación de las mujeres. Como resultado, “las leyes que tipifican el femicidio/feminicidio fuera del Código Penal pueden quedar marginadas dentro del Derecho Penal y ser de escasa aplicación por falta de perspectiva de género de los operadores de justicia y conocimiento suficiente de sus principios y alcances”. En este sentido, la inclusión de estos delitos dentro del Código Penal podría contribuir a garantizar su conocimiento y estudio obligatorio en la formación académica de los operadores de justicia. Sin embargo, es igualmente necesario que este tipo penal sea analizado e interpretado bajo conceptos y criterios especializados, que en general están previstos en las leyes especiales. Por lo tanto, como señalan las expertas, “resulta de especial relevancia asegurar que, estén los tipos penales incluidos o no en los códigos penales, el bien jurídico de estos delitos no se restrinja al derecho a la vida, sino que incluya el derecho a la vida de las mujeres libre de violencia”, o sea, libre de violencia basada en género²⁹⁵.
162. Al respecto, la Comisión recuerda que en virtud de las obligaciones derivadas de lo establecido en la Convención Belém do Pará, ante el asesinato de una mujer, niña o adolescente cometido en el marco de un contexto general de violencia basada en género, los Estados parte tienen la obligación de investigar de oficio las posibles connotaciones discriminatorias del delito, ya sea que se cometa en el ámbito público o privado²⁹⁶. Así, en casos de homicidios de mujeres, los Estados deben tener en cuenta los contextos político, social y económico en que tienen lugar, entre ellos la

Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela), 4 en una ley autónoma posterior (Argentina y Colombia) o anterior (Perú y Uruguay) y México lo introduce en una ley que reforma varias leyes (la ley integral sobre violencia y el Código Penal, entre otras). Ecuador lo introdujo en la reforma general al Código Penal en forma previa a aprobar la ley integral. Otros 5 países no tienen ley integral sobre violencia hacia las mujeres pero incorporan el delito del femicidio/feminicidio: Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y República Dominicana. 3 de esos países lo hacen a través de leyes específicas a esos efectos (Brasil, Chile y Honduras), República Dominicana lo incluye al reformar el Código Penal y Costa Rica lo introduce en la ley de penalización de la violencia contra las mujeres.

²⁹⁴ CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/ Ser. L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

²⁹⁵ ONU Mujeres. Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una Ley Modelo. Para una aproximación conceptual de los términos “femicidio” y “feminicidio”, Sin fecha.

²⁹⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 068/18. CIDH llama a Nicaragua a erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. 28 de marzo de 2018.

reacción de los hombres ante el empoderamiento de la mujer; la reacción política, jurídica y de la sociedad ante esos homicidios; el principio del continuo de actos de violencia y los patrones de discriminación y desigualdad estructurales que siguen formando parte de la realidad en que vive la mujer²⁹⁷.

2. Desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes

163. El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ha sostenido que si una mujer es víctima de desaparición forzada por razones asociadas al hecho de ser mujer, es víctima de violencia contra las mujeres. Además, ha considerado que las afectaciones de la desaparición forzada sobre las mujeres pueden agravarse debido a la violencia sexual, embarazos no deseados, entre otras formas de violencia. Asimismo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas define la desaparición forzada como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona”. Igualmente, la Convención de Belém do Pará se refiere al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado y declara su derecho a que se respete su vida, integridad física, psíquica y moral, la libertad y seguridad personal, a que se respete su dignidad, a no ser sometidas a tortura, el derecho a un recurso sencillo y rápido ante tribunales y el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. Las desapariciones de mujeres y niñas, forzadas o no, constituyen una clara violación a varios de estos derechos²⁹⁸.
164. En consonancia con lo anterior, el sistema interamericano ha destacado los alcances adicionales del deber de investigar efectivamente, cuando se trata de una mujer que sufre una afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres²⁹⁹. En este sentido ha considerado que la noticia del secuestro o desaparición de una mujer debe activar el deber de debida diligencia reforzado del Estado, toda vez que dichas circunstancias generan un escenario propicio para la comisión de actos de violencia contra la mujer, e implican una particular vulnerabilidad a sufrir otros actos de violencia incluso violencia sexual, lo que de por sí conlleva un riesgo a su vida y a su integridad, independientemente de un contexto determinado³⁰⁰. A raíz de ello, la Comisión considera crucial que existan

²⁹⁷ Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, 23 de mayo de 2012. A/HRC/20/16, párr. 18.

²⁹⁸ OEA- MESECVI. Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No.2). OEA/Ser.L/II.6.24. 2018.

²⁹⁹ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 293.

³⁰⁰ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 145.

procedimientos adecuados para recibir denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas guiadas con la presunción que la persona desaparecida sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido³⁰¹. El deber de debida diligencia estricta exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda: es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de la víctima.

165. De acuerdo con la información recabada por la CIDH, según datos de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México más de 9.000 mujeres están desaparecidas³⁰². En el caso de Guatemala, durante el 2017 se reportaron 1,180 mujeres desaparecidas y 5,531 alertas de desaparición o sustracciones de niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 52% correspondía a mujeres adolescentes y el 17% a niñas³⁰³. Asimismo, las denuncias de mujeres desaparecidas han ido aumentando considerablemente en Honduras, “pasando de 91 casos en 2008 a 415 en el año 2016 (2,342 casos en nueve años según datos del Ministerio Público), y el 50% de los casos se concentran solamente en un departamento”³⁰⁴. En Perú, durante el año 2017 la Policía recibió 4.454 denuncias de desapariciones de las cuales 2.654 están relacionadas a menores de edad y 1.914 a niñas³⁰⁵. Por su parte, la CIDH ha sido informada que en Ecuador, se reportan anualmente 10.000 personas desaparecidas, de las cuales 67% son mujeres³⁰⁶.

³⁰¹ Corte IDH. *Caso López Soto y otros Vs. Venezuela*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 142; Corte IDH. *Caso Trabajadores de Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 427; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283; CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015, párr. 186; CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007, párr. 298.

³⁰² RT. *ONU alerta sobre más de 9.000 mujeres desaparecidas en México*. 9 de marzo de 2019. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal del Estado mexicano reportó igualmente 930 niñas y adolescentes desaparecidas en dicha jurisdicción durante el año 2016 como “víctimas directas del conflicto en México, asociado con el combate al narcotráfico”, siendo el mayor número de desapariciones registradas. Por su parte CLADEM destacó que en el Estado de México, según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), el 18.2 por ciento del total de desapariciones durante el 2017 son de niños, niñas y adolescentes y 6 de cada 10 casos de desaparición son de niñas y adolescentes mujeres.

³⁰³ Respuesta presentada por la Procuraduría de los Derechos Humanos con respecto a la República de Guatemala en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³⁰⁴ Respuesta de CLADEM con respecto a la República de Honduras en el marco de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³⁰⁵ Respuesta presentada por el Estado Peruano en el marco de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³⁰⁶ CIDH. *167 período de sesiones*. 26 de febrero al 1 de marzo de 2018. La línea de fuego. *Diez mil personas desaparecen en Ecuador desde el 2014*. 11 de septiembre de 2018. INREDH. *El alto número de personas desaparecidas en Ecuador preocupa a los comisionados de la CIDH*. 3 de octubre de 2018.

166. En tal contexto, además de los desafíos en materia de investigación analizados anteriormente en este informe³⁰⁷, la Comisión ha identificado falencias en el abordaje de los casos de mujeres desaparecidas. En primer lugar, la Comisión observa que ante denuncias de mujeres desaparecidas subsiste la persistencia de actitudes y prácticas discriminatorias por parte de autoridades estatales, en virtud de las cuales se demuestra una falta de seriedad ante la denuncia y una ausencia de acciones concretas e inmediatas que, en distintos casos, pudiesen marcar la diferencia en respecto a la integridad personal de la mujer en riesgo. Estas actitudes o prácticas se pueden observar no solo por parte de los agentes investigadores sino también, entre otros, en servidores públicos como trabajadores sociales e autoridades gubernamentales³⁰⁸. Mismo si algunos países han eliminado, por ejemplo, la necesidad de esperar determinadas horas para aceptar una denuncia o iniciar la investigación en el caso de una persona desaparecida³⁰⁹, en la práctica se observa que los agentes estatales suelen encaminar sus respuestas así como guiar las líneas de investigación sobre la base del modo de vida de la víctima y sus relaciones³¹⁰ resultando en investigaciones que no son ni diligentes ni imparciales³¹¹.
167. La Comisión insiste que estas respuestas perjudican las investigaciones, retardan los procesos judiciales e invisibilizan los casos de mujeres desaparecidas y el riesgo que conlleva en tanto restan importancia y/o culpabilizan o descalificación a la víctima como tal³¹². De manera particular, la Comisión señala el impacto que este tipo de respuesta estatal tiene sobre los familiares de las víctimas al tener que enfrentar comportamientos discriminatorios de parte de las autoridades que impiden tener acceso a los procedimientos. En el caso de México por ejemplo, ha sido descrito que en el mayor número de los casos son las madres u otras mujeres del núcleo familiar las que buscan a la mujer, adolescente o niña desaparecida, lo cual ha significado que ellas a su vez deban enfrentarse a actitudes y comportamientos discriminatorios basados en su género por parte de las autoridades³¹³: al momento de denunciar o solicitar información sobre las investigaciones o procedimientos, reciben de parte de las autoridades respuestas

³⁰⁷ Ver *supra*, Capítulo 3. Desafíos en el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH en materia de violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

³⁰⁸ INREDH. Familiares de personas desaparecidas y organizaciones de DD.HH solicitan audiencia en la CIDH, 23 de julio de 2018; INREDH. La audiencia sobre personas desaparecidas en Ecuador será este miércoles ante la CIDH, 1 de octubre de 2018.

³⁰⁹ Respuesta presentada por el Estado Peruano en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³¹⁰ Respuesta presentada por la CLADEM con respecto a la República de Honduras en el marco de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH; Hemisferio Izquierdo. Gurisas desaparecidas, pobreza y redes de trata, 15 de marzo de 2015; IDHEAS. Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México, Junio de 2018.

³¹¹ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo IV. Ecuador, párr. 184.

³¹² CIDH. Informe de fondo No. 33/16, Caso 12.797, Fondo. Linda Loaiza López Soto y familiares. Venezuela. 29 de julio de 2016, párr.162; CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 2007, párr. 135.

³¹³ IDHEAS. Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México, Junio de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No.067/17. CIDH repudia asesinato de defensora de derechos humanos en Tamaulipas, México, 24 de mayo de 2017.

vagas, contradictorias, incorrectas o cargadas de estigmatización, lo cual se percibe como una ausencia de voluntad real de investigar la desaparición de mujeres y niñas³¹⁴. Así, como respuesta ante la falta de atención, la Comisión ha recibido información dando cuenta de los esfuerzos que sostienen los familiares para conocer el paradero de las víctimas, muchas veces sin pistas concretas, a raíz de los cuales pueden ser objeto de amenazas, intimidaciones e incluso la muerte³¹⁵. La Comisión nota las posibles afectaciones en el plano emocional y físico que, junto con la incertidumbre sostenida sobre el paradero de la víctima, pueden representar emprender dichos esfuerzos, muchas veces con grandes impactos en el plano económico o en contextos de alta peligrosidad³¹⁶.

168. Por otro lado, la Comisión observa que algunos Estados de la región como Bolivia³¹⁷, Panamá³¹⁸ y Ecuador³¹⁹, no disponen de marcos normativos específicos relacionados con la desaparición de mujeres y niñas o que reconozcan su vínculo con la violencia de género contra la mujer. En esta línea, la Comisión también observa una ausencia de protocolos de investigación para víctimas de desapariciones³²⁰ o, por el contrario, advierte la existencia de distintos protocolos en materia de búsqueda de personas desaparecidas provenientes de instituciones que no siempre están alineados o contienen perspectiva de género³²¹.
169. La Comisión obtuvo información que recuenta cómo los protocolos no detallan el proceso de recepción de las denuncias o explican la ejecución de los procesos de investigación por parte de unidades competentes o la coordinación de esfuerzos, en caso de requerir la participación de instituciones distintas³²². La CIDH observa que la ausencia de normas que detallen las obligaciones de las autoridades ante la denuncia de una mujer desaparecida, así como los procedimientos detallados y

³¹⁴ CIDH. Audiencia sobre la situación de personas desaparecidas en Ecuador y el derecho a la verdad y la justicia. Audiencias públicas realizadas durante el 169 período de sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de Prensa 220/18, 19 de octubre de 2018.

³¹⁵ Solicitud de audiencia "Violaciones a los derechos de las mujeres por desaparición de mujeres y niñas en el Estado de México" IDHEAS y otros. CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo V. México, párr. 58.

³¹⁶ Corte IDH. *Caso Linda Loaiza López Soto y familiares Vs. Perú*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 264.

³¹⁷ Respuesta presentada por el Estado de Bolivia en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³¹⁸ Respuesta presentada por CLADEM con respecto a la República de Panamá en el marco de la consulta de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³¹⁹ INREDH. Familiares de personas desaparecidas y organizaciones de DD.HH solicitan audiencia en la CIDH, 23 de julio de 2018; INREDH. La audiencia sobre personas desaparecidas en Ecuador será este miércoles ante la CIDH, 1 de octubre de 2018; CIDH. Informe anual 2018. Capítulo IV, Ecuador, p. 184.

³²⁰ Perú 21. En el 2016 desaparecieron 2.551 personas y solo se halló al 23%, 7 de enero de 2017; CLADEM detalló que no existen políticas públicas sobre este tema y por lo tanto no existe un protocolo de investigación para víctimas de desapariciones, a excepción de la Ley de Alerta Temprana [...] que se aplica específicamente a niñas, niños y adolescentes. Las denuncias de mujeres desaparecidas han aumentado considerablemente en Honduras, pasando 91 casos en el 2008 a 415 en el año 2016. Respuesta presentada por CLADEM con respecto al Estado hondureño en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³²¹ Solicitud de audiencia "Situación de personas desaparecidas en Ecuador y derecho a la verdad y justicia" en el marco del 169 período de sesiones de la CIDH. Archivo CIDH.

³²² RRR Data. ¿Cómo busca Perú a las mujeres desaparecidas? 20 de junio de 2018.

tiempos a seguir, pueden afectar considerablemente la búsqueda inmediata y la prevención de otros actos de violencia en contra de las víctimas. Por ejemplo, organizaciones de derechos humanos describen que en Ecuador, ante la denuncia de una desaparición, la ausencia de disposiciones no permite que se inicien procesos investigativos penales por lo cual en la práctica “una instancia administrativa sin especialización asume el conocimiento de [las mismas]”³²³ y “se requiere que la persona desaparecida aparezca -viva o fallecida-, a efectos de dar inicio a la fase de investigación previa y siguientes”³²⁴.

170. En adición a lo anterior, otro obstáculo identificado es la falta de registros unificados que permitan mantener estadísticas claras que visibilicen la problemática, un diagnóstico confiable sobre su dimensión, y sirvan para crear políticas de prevención y actuación ante casos de desaparición de mujeres. Al respecto, la CIDH ha tenido conocimiento de la ausencia de estos registros en países como, por ejemplo, El Salvador³²⁵, Perú³²⁶ y Argentina³²⁷ lo cual resulta en que distintas instituciones manejen cifras distintas, que no sea obligatorio compartirlas, y que al encontrar a una persona viva o muerta se dificulte su identificación³²⁸. La Comisión recuerda la relevancia de contar con un registro único de víctimas de acceso público, actualizado, unificado y depurado con información desagregada para igualmente adecuar un marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias³²⁹.
171. Por último, la CIDH ha obtenido información acerca de la creación e implementación de mecanismos de búsqueda urgente o de recuperación inmediata en Honduras³³⁰,

³²³ CIDH. Audiencia sobre la situación de personas desaparecidas en Ecuador y el derecho a la verdad y la justicia. Audiencias Públicas realizadas durante el 169 período de sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de Prensa No. 220/18, 19 de octubre de 2018.

³²⁴ INREDH. Familiares de personas desaparecidas y organizaciones de DD.HH solicitan audiencia en la CIDH, 23 de julio de 2018; INREDH. La audiencia sobre personas desaparecidas en Ecuador será este miércoles ante la CIDH, 1 de octubre de 2018.

³²⁵ USAID, UNDP. Guatemala, Honduras y El Salvador, intercambian experiencias en Registro de Personas Desaparecidas, 2019.

³²⁶ RRP Data. Vulnerables y Olvidadas, 8 de marzo de 2018.

³²⁷ La Nación. Ellas ya no están: son 3231 las mujeres desaparecidas, 7 de enero de 2016.

³²⁸ RRP Data. Vulnerables y Olvidadas, 8 de marzo de 2018; La Nación. Ellas ya no están: son 3231 las mujeres desaparecidas, 7 de enero de 2016; Borde Periodismo. Son 3.228 las niñas y mujeres desaparecidas en Argentina, 4 de mayo de 2017.

³²⁹ CIDH. Informe anual 2018. Capítulo V. Colombia, párr. 73.

³³⁰ Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. Ley de Alerta Temprana “AMBER”, para Localizar y Proteger a Niños, Niñas y Adolescentes Desaparecidos o Secuestrados, 2015.

Bahamas³³¹, Ecuador, Perú³³², México³³³, Guatemala³³⁴, en particular para la búsqueda de menores de edad que han permitido ubicar un número importante de víctimas. No obstante, las informaciones recabadas por la Comisión dan cuenta de la necesidad de modificar ciertos aspectos en tanto no estarían siendo eficaces en enfrentar la problemática, en tanto rara vez se aplican y el procedimiento para activarlos es percibido como complicado y burocrático³³⁵.

172. Por ejemplo, en relación con las alertas establecidas para la búsqueda de menores de edad en México, la CIDH ha sido informada que su activación por parte de las autoridades prevalece el uso de criterios ambiguos y bajo interpretaciones discrecionales y muchas veces permeadas por estereotipos discriminatorios, resultando en que las alertas no sean activadas en todos los casos³³⁶. Asimismo, las autoridades exigirían que los familiares demuestren el riesgo inminente para su integridad física o su vida³³⁷ y no se prevé una participación eficiente de los medios de comunicación en tanto no es obligatorio para los mismos transmitir el mensaje de emergencia³³⁸. En Bahamas, por ejemplo, la Comisión ha advertido la ausencia de un procedimiento detallado para la difusión pública de las alertas de niños y niñas desaparecidas que venga a facilitar su rápida localización: los ciudadanos se deben inscribir ellos mismos y por su iniciativa propia al sistema para recibir las alertas³³⁹ lo que limita su alcance.

³³¹ The Nassau Guardian. [MARCO Alert system relaunched](#). 6 de Julio de 2018.

³³² Respuesta estado de Perú. Alerta Mujer propone la búsqueda inmediata y el inicio de la investigación en casos de mujeres víctimas de violencia - el Decreto 1428, establece un nivel de alerta, para mujeres con antecedentes de violencia, pero además dota a la Policía de herramientas nuevas para abordar estos casos y resolverlos en el menor tiempo posible. La República. [Una de cada 10 mujeres desaparecidas termina muerta en nuestro país](#). 3 de diciembre de 2018; Ministerio del Interior de Perú. [Fortalecen sistema de búsqueda de personas desaparecidas](#). 16 de septiembre de 2018.

³³³ Estado de México. [Programa Alerta AMBER](#) iniciado en el 2012. De acuerdo a la respuesta del CONAVIM, en 2018 se encontraba operando en el 100% de las entidades de los Estados Unidos Mexicanos.

³³⁴ Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, En 2010 se creó el Sistema de Alerta ALBA-KENETH para la localización y resguardo inmediato de niños sustraídos o desaparecidos (Decreto 28-2010). Ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas (Decreto 8-2016): esta ley establece un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas. , el 6 de agosto de 2018, de la alerta Isabel Claudina para la búsqueda de mujeres desaparecidas. Procurador de los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario de consulta en el marco de la realización del presente Informe. Archivo de la CIDH; [Informe anual 2018. Capítulo V. Guatemala](#), párr.77.

³³⁵ 3er. Sector. [ONG's denuncian ante el GTDFI los obstáculos que enfrentan los menores al ser víctimas de desaparición](#). 1 de septiembre de 2017.

³³⁶ Más por más. [Fallas en la Alerta Amber](#). 2 de junio de 2016.

³³⁷ La Jornada. [Defensor critica ineficacia de Alerta Amber](#). 24 de enero de 2017.

³³⁸ Más por más. [Fallas en la Alerta Amber](#). 2 de junio de 2016.

³³⁹ EW News. Dames: [More than Marco Alert needed to address social issues](#). 5 de marzo de 2019; CIDH. Visita promocional a Bahamas, reunión protocolar con sociedad civil, 20 de febrero de 2018; CIDH. [Informe anual. Capítulo 4A Bahamas](#).

3. Violencia sexual

173. Siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional y tomando en cuenta lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará, el sistema interamericano ha considerado que la violencia sexual contra la mujer se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno³⁴⁰. Además, ha entendido por violación sexual actos de penetración vaginal o anal, sin consentimiento de la víctima, mediante la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril³⁴¹ para lo cual se ha considerado suficiente que se produzca una penetración, por insignificante que sea³⁴². La Comisión destaca que la violencia sexual constituye no solo una manifestación de violencia basada en género, pero específicamente cuando es dirigida contra la mujer refleja desigualdades de géneros y patrones socioculturales de discriminación que existen en una sociedad respecto de la mujer.
174. En esta línea, la Comisión ha abordado de manera reiterada el alcance de las obligaciones estatales frente a casos de violencia sexual, incluyendo el deber de prevención, asentando estándares y recomendaciones al respecto. La Comisión ha sido enfática sobre los criterios que los Estados deben seguir en casos de violencia sexual de mujeres para que las investigaciones y procesos penales sean sustanciados con la debida diligencia³⁴³.
175. No obstante, a pesar de distintos esfuerzos y avances logrados por los Estados de la región, la CIDH observa que la violencia sexual continúa estando ampliamente extendida en la región con un impacto irreparable en las mujeres, niñas y adolescentes. Por ejemplo, en Perú, en el primer semestre de 2018 cada día 15 mujeres en promedio son víctimas de violencia sexual³⁴⁴ mientras que, en Brasil, de acuerdo con cifras presentadas por el Ministerio de Salud en el 2017, cada dos horas y media una mujer sufre una violación colectiva en algún lugar del país³⁴⁵. En

³⁴⁰ Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 358.

³⁴¹ Corte IDH. *Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr.182; Corte IDH. *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 192; y Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párr. 247.

³⁴² Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 359.

³⁴³ Ver *Supra* Capítulo 2. Buenas prácticas en el abordaje de la violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

³⁴⁴ El Comercio. *Violencia sexual no se detiene en el país: reportan aumento de violaciones y delitos*. 21 de junio de 2018.

³⁴⁵ El Desconcierto. *Casos se duplicaron en los últimos años: Diez mujeres sufren violaciones sexuales colectivas al día en Brasil*. 29 de agosto de 2017; Playground. *En Brasil se perpetran 10 violaciones colectivas al día*. 24 de agosto de 2017.

Ecuador, 1 de cada 4 mujeres ha sido víctima de algún tipo de violencia sexual³⁴⁶ y en Guatemala durante el 2018 se realizaron 21 estudios diarios por denuncia de agresiones sexuales³⁴⁷. Asimismo, durante el año 2018, de acuerdo con cifras presentadas por la Corporación "Sisma Mujer", se registraron 7.055 casos de violencia sexual en Colombia³⁴⁸. Además, la Comisión destaca la invisibilización de la situación de riesgo de sufrir violencia sexual en que se encuentran mujeres en situación de vulnerabilidad adicional como las mujeres indígenas³⁴⁹, trabajadoras del hogar, internadas en hospitales psiquiátricos, en el ámbito universitario, niñas y adolescentes del área rural, las mujeres migrantes o aquéllas de orientación sexual o identidad de género diversa³⁵⁰.

176. La CIDH ha recibido información dando cuenta de ciertas insuficiencias en marcos normativos penales y procesales relativos a la violencia sexual, afectando negativamente los derechos de las víctimas. Por ejemplo, se observan normas que continúan presentando vacíos legislativos o términos abstractos o ambiguos con respecto a lo que constituiría actos de violencia o de violación sexual. La Comisión observa que el componente del consentimiento y las pruebas requeridas continúan siendo objeto de discusión en tanto los procesos descansan en probar la falta del mismo, lo cual resulta en conducción de juicios centrados en la actuación de la víctima, incluso previa a los actos de violencia sexual y en su credibilidad, exponiéndolas a situaciones de revictimización y poniendo en duda la credibilidad de sus testimonios. La CIDH reitera el principio establecido por la Corte Europea de Derechos Humanos de que los Estados deben considerar el conjunto de evidencias y el contexto en el que ocurre una violación sexual, no sólo evidencias directas de la existencia de resistencia física por parte de la víctima, para efectivamente investigar y sancionar casos de violencia sexual³⁵¹.
177. Al respecto, la Corte Interamericana ha encontrado evidente que la violación sexual es un tipo particular de agresión que, en general, se caracteriza por producirse en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el agresor o los agresores. Dada la naturaleza de esta forma de violencia, no se puede esperar la existencia de pruebas gráficas o documentales y, por ello, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho. Por estas razones, en tales casos debe darse especial peso a la declaración de la víctima y ser valorada en el contexto. Asimismo, dado el carácter traumático de la experiencia, es razonable que puedan

³⁴⁶ DW. Ecuador: "La violencia sexual es algo cotidiano en la vida de la mujer". 1 de febrero de 2019.

³⁴⁷ PubliNews. Así ha sido la violencia contra las mujeres en 2018, 23 de noviembre de 2018.

³⁴⁸ RCN Radio. Violencia sexual contra la mujer aumentó 21,4% en lo corrido de 2018, 25 de mayo de 2018. Resulta importante destacar información reportada que proyecta cifras de 24.532 exámenes forenses por presunta comisión de este delito a noviembre de 2018, haciendo que el 2018 fuera "el peor año en Colombia de violencia sexual en las últimas dos décadas". Ver INFOABE. Violencia sexual en Colombia: 2018 fue el peor año en dos décadas con más de 24 mil casos, 4 de enero de 2019.

³⁴⁹ Informe "Mujeres indígenas, víctimas invisibles del conflicto armado en Colombia". La violencia sexual, una estrategia de guerra. 2012 presentado a la oficina de Violencias Sexuales en el marco de conflictos de la ONU, por la Consejería Mujer Familia y Generación de la ONIC.

³⁵⁰ CIDH. Anexo al Comunicado de Prensa No. 38/19. Audiencias públicas realizadas durante el 171 período de sesiones.

³⁵¹ M.C. v. Bulgaria, Eur. Ct. H.R., app. No. 39272/98, Sentencia de 4 de marzo de 2004.

existir variaciones e inconsistencias en el relato de las declaraciones de la víctima, lo cual no las invalida³⁵².

178. Otro obstáculo identificado son las fallas en la prestación de servicios de salud desde un enfoque de género y diferencial a víctimas de violencia sexual. Si bien es necesario brindar respuestas a las necesidades de las víctimas, incluyendo las consecuencias físicas y psicológicas de la violencia sexual, en muchos casos las respuestas son aún limitadas, parciales e inadecuadas. Además, la Comisión destaca la importancia de atender integralmente a las víctimas, lo que incluye particularmente la prestación de servicios de salud³⁵³.
179. Respecto del punto anterior, la Comisión ha tenido conocimiento de las restricciones al acceso a la anticoncepción oral de emergencia (AOE) en algunos países para víctimas de violencia sexual. En Costa Rica, por ejemplo, a pesar de estar planteada su acceso como parte del protocolo de atención a las víctimas de violación sexual dentro de las 72 horas, el anticonceptivo de emergencia estaría únicamente disponible para mujeres mayores de 15 años³⁵⁴. En Perú, la Comisión ha recibido información relativa a los obstáculos en el acceso a AOE de manera pública y gratuita, mientras que su venta en el circuito privado de salud sigue siendo legalmente distribuida, situación que estaría generando una clara desigualdad y discriminación contra las mujeres de escasos recursos, quienes están además en especial situación de vulnerabilidad ante violencia sexual seguida de embarazos no deseados³⁵⁵. En Honduras, desde el año 2009 el Estado mantiene la “prohibición de la promoción, el uso, venta y compra relacionada con la píldora anticonceptiva de emergencia, así como la distribución pagada o gratuita y comercialización de

³⁵² Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párrs. 89 y 91.

³⁵³ La Comisión ha destacado que actos de violaciones sexuales tienen una incidencia directa y negativa en la salud mental de la mujer y ha señalado la importancia de tener en cuenta el impacto diferenciado de las víctimas de acuerdo a su condición y contexto. En especial, en el caso Guzmán Albarracín y *Niña indígena U.V.O. y familia respecto de México* (MC-1014-17). En este último asunto la Comisión consideró el impacto que la violación sexual tiene en una niña de cara a su desarrollo personal al estar todavía en crecimiento. Adicionalmente, la Comisión advirtió que no solo la beneficiaria no había recibido una atención médica integral, sino que el presunto agresor seguía en libertad y que personas allegadas a él seguían amedrentando a la familia mediante el uso de armas, burlas y comentarios denigrantes; WHO. *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*. 2003.

³⁵⁴ Respuesta de ACCEDER con respecto a la República de Costa Rica en el marco de preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

³⁵⁵ Aunque el Estado garantizaba el acceso a los métodos anticonceptivos, desde el 2009 se mantiene una prohibición a la distribución gratuita del anticonceptivo oral de emergencia en el sector público en virtud de sentencia del Tribunal Constitucional que se fundamenta en base a dudas sobre su carácter abortivo y la protección del derecho a la vida de manera absoluta desde la fecundación. Vale destacar a pesar de la medida cautelar ordenada por Primer Juzgado Constitucional de Lima en el 2016 mediante la cual se ordenaba su distribución, ha recibido informaciones consistentes de que la AOE sigue sin ser distribuida en las redes de salud públicas del país. Informe Anual 2017 Cap. 4A. Pág. 85; CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. CIDH finaliza visita de trabajo a Perú. 16 de noviembre de 2018.

PROMSEX, Demus, Paz y Esperanza, Center for Reproductive Rights, información presentada a la CIDH sobre situación del acceso al anticonceptivo oral de emergencia (levonorgestrel) de niñas y adolescentes víctimas de violación sexual al Estado peruano. CIDH. Comunicado de Prensa No. 243/18. CIDH finaliza visita de trabajo a Perú. 16 de noviembre de 2018.

fármacos de anticoncepción de emergencia, en farmacias, droguerías o cualquier otro medio de adquisición” en virtud del Acuerdo No. 2744 de la Secretaría de Salud³⁵⁶.

180. Al respecto, la CIDH ve con preocupación las barreras existentes en el acceso al anticonceptivo oral de emergencia, de manera legal y gratuita, para mujeres víctimas de violencia sexual. Obligar a las mujeres, niñas y adolescentes a seguir adelante con un embarazo producto de una violación sexual puede conllevar afectaciones físicas y emocionales inminentes para ellas, por lo que la Comisión ha instado a los Estados de la región a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el respeto y la protección, sin discriminación, de los derechos sexuales y reproductivos de todas mujeres según los estándares interamericanos en la materia³⁵⁷.

4. Violencia obstétrica

181. En el marco de su mandato, la Comisión ha recibido información dando cuenta que muchas mujeres sufren un trato irrespetuoso y ofensivo durante el parto, que viola los derechos de las mujeres a una atención respetuosa y amenaza sus derechos a la vida, la salud, la integridad física y la no discriminación³⁵⁸. Si bien no existe una definición jurídica del concepto de violencia obstétrica en derecho público internacional, la CIDH ha considerado que “la violencia obstétrica abarca todas las situaciones de tratamiento irrespetuoso, abusivo, negligente, o de denegación de tratamiento, durante el embarazo y la etapa previa, y durante el parto o postparto, en centros de salud públicos o privados³⁵⁹”. Así, la violencia obstétrica se configura

³⁵⁶ CIDH. Aneo al Comunicado de Prensa No. 38/19. Audiencias públicas realizadas durante el 171 período de sesiones; y CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17. CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, 23 de octubre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No. 171/18. CIDH concluye su visita a Honduras y presenta sus Observaciones Preliminares, 3 de agosto de 2018.

³⁵⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17. CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, 23 de octubre de 2017.

³⁵⁸ Organización Mundial de la Salud. Prevención y erradicación de la falta de respeto y el maltrato durante la atención del parto en centros de salud, 20 de junio de 2014.

³⁵⁹ CIDH, Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 2017, párr. 80; Organización Mundial de la Salud. The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth, 2015; ACHUR. Informe sobre Mortalidad y Morbilidad Maternal Prevenible y Derechos Humanos, A/HRC/14/39. 16 de abril de 2010; Naciones Unidas. Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto grado posible de salud física y mental, A/61/338. 13 de septiembre de 2006; CEDAW. Observación General No.14 sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto grado posible de salud, E/C.12/2000/4. 2000, párrs. 8, 44(a). Esta violencia se puede manifestar en cualquier momento durante la prestación de servicios de salud materna de una mujer, mediante acciones como por ejemplo, la denegación de información completa sobre su salud y los tratamientos aplicables; la indiferencia al dolor; humillaciones verbales; intervenciones médicas forzadas o coaccionadas como la utilización de técnicas de aceleración sin obtener el consentimiento previo de la mujer y la práctica de cesáreas existiendo condiciones para un parto natural y sin consentimiento previo de la mujer; formas de violencia física, psicológica y sexual; prácticas invasivas; falta de confidencialidad y el uso innecesario de medicamentos, entre otras manifestaciones. CIDH.

en las acciones u omisiones por parte de los médicos y personal de apoyo en servicios de salud, públicos o privados, durante la atención en el proceso de gestación, parto y postparto, que se caracterizan por un trato deshumanizador o discriminatorio que causan un daño físico, psicológico o moral a la mujer³⁶⁰.

182. La CIDH reconoce la violencia obstétrica como una forma de violencia contra la mujer, prohibida por los tratados interamericanos de derechos humanos, incluyendo la Convención Belém do Pará, dado que atenta contra el derecho de las mujeres a la integridad personal, a la igualdad y no discriminación, a la salud, a la vida privada y respeto a su autonomía y, en muchas ocasiones, involucra el incumplimiento del deber de obtener un consentimiento previo, libre, pleno e informado³⁶¹. La CIDH advierte que este tipo de violencia encierra concepciones machistas y estereotipadas sobre el rol de las mujeres, su experiencia de la maternidad y sobre sus cuerpos y por tanto, representa una forma de discriminación contra ellas, basándose en el supuesto que el sufrimiento hace parte de la experiencia del embarazo; en la supuesta inferioridad de las mujeres; en su pretendida incapacidad para tomar decisiones adecuadas sobre sus procesos reproductivos; y en nociones machistas relativas a los cuerpos de las mujeres como objetos de placer sexual para los hombres³⁶².
183. La violencia obstétrica incluye el trato deshumanizado (dejar a mujeres parturientas esperando por largas horas, inmovilización del cuerpo, partos sin anestesia); abuso de medicalización y patologización de los procesos fisiológicos (prácticas invasivas, medicalización injustificadas); maltrato psicológico (burlas, humillaciones, omisión de información, infantilización); o procedimientos no urgentes realizados sin el consentimiento de las mujeres (esterilizaciones, el llamado “punto del marido”), entre otros³⁶³.

Comunicado de Prensa No. 024/15. En el Día Internacional de la Mujer, CIDH urge a los Estados a garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, 6 de marzo de 2015.

³⁶⁰ CIDH Audiencia sobre Denuncias sobre violencia obstétrica en Costa Rica celebrada el 23 de octubre de 2015 en el marco del 156 período de sesiones. CIDH, Informe sobre el 156 período de sesiones de la CIDH, 2015; Audiencia sobre Salud materna y denuncias de violencia obstétrica en México celebrada el 27 de marzo de 2014 en el marco del 150 período de sesiones; CEPAL, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi, Serie Asuntos de Género No. 141, LC/L.4262, 2016, pág. 17.

³⁶¹ Corte IDH, *Caso I.V Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329.

³⁶² CEPAL, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Serie Asuntos de Género No. 141, LC/L.4262, Noviembre de 2016, pág. 17. La violencia obstétrica ha sido asociada a la intervención desproporcionada e inexorablemente medicalizada del proceso natural de la condición de embarazo y del parto, que imprime un mensaje poderoso de subordinación de las mujeres en razón de su maternidad. [CEPAL, Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi, Serie Asuntos de Género No. 141, LC/L.4262, Noviembre de 2016, pág. 30.]; International Planned Parenthood Federation, Con el dolor de tu vientre: la violencia obstétrica en américa L, 7 de marzo de 2019; Pikara Online, Violencia obstétrica: partos robados, cuerpos sometidos, 21 de noviembre de 2018; Revista Latino Americana de Enfermagem, La violencia obstétrica en el cotidiano asistencial y sus características, 2018.

³⁶³ O Globo, Constrangimento verbal. Toques não consentidos. Abuso sexual. A dura realidade das mulheres que sofrem violência obstétrica, 20 de junio de 2019; Pikara Online, Violencia obstétrica: partos robados,

184. La Comisión advierte que la violencia obstétrica es una práctica normalizada y común que se ha mantenido invisibilizada por una gran parte de los países de la región³⁶⁴ como consecuencia del contexto en el que se perpetúa, la relación asimétrica entre el personal de salud y las mujeres, y de la situación de vulnerabilidad acentuada en la que ellas se encuentran³⁶⁵. Ante este tipo de violencia, los datos son escasos y difíciles de medir, las mujeres no saben dónde reportar y, en muchas ocasiones, temen que al cuestionar o denunciarlo se les niegue la atención³⁶⁶. En este sentido y a modo de ejemplo, la Comisión ha tenido conocimiento que cerca del 25 por ciento de las mujeres embarazadas, en parto o puerperio, en el año 2016 en México reportan haber enfrentado actos de violencia obstétrica³⁶⁷; 1 de cada 4 mujeres en Brasil habrían sufrido algún tipo de violencia obstétrica³⁶⁸; al tiempo que en el año 2017 se registraron 89 denuncias por estos actos en Argentina³⁶⁹.
185. Los representantes de los países participantes en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe en 2013 adoptaron el Consenso de Montevideo, incluyendo la medida prioritaria 45 para “Mejorar la atención humanizada del parto y el nacimiento y los cuidados perinatales integrales, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres, los niños, las niñas y las familias”. Para ello, adoptaron recomendaciones orientadas a crear o fortalecer los sistemas de denuncia y sanción a proveedores de salud para garantizar la efectiva implementación de prácticas de calidad y con respeto a los derechos humanos; asegurar planes de capacitación para todo el personal de salud,

cuerpos sometidos, 21 de noviembre de 2018; Brasil de Fato. "Sociedade patriarcal reflete uma medicina obstétrica mais machista", diz médica, 12 de abril de 2019; Observatorio de Violencia Obstétrica. Observatorio de violencia obstétrica presenta resultados de la primera encuesta de nacimiento en Chile. El desconcierto. Aislamiento, parir acostada y "un punto más para el marido": 10 expresiones de violencia obstétrica en Chile, 24 de marzo de 2018. El Heraldó. El punto para el marido, la práctica médica que sufren las mujeres tras el parto sin saberlo, 6 de diciembre de 2018.

³⁶⁴ Audiencia sobre Denuncias sobre violencia obstétrica en Costa Rica celebrada el 23 de octubre de 2015 en el marco del 156 periodo de sesiones. CIDH. Informe sobre el 156 período de sesiones de la CIDH, 2015; Audiencia sobre Salud materna y denuncias de violencia obstétrica en México celebrada el 27 de marzo de 2014 en el marco del 150 periodo de sesiones; CIDH. Comunicado de Prensa No. 214/18. El cumplimiento de las obligaciones estatales sobre "Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas, 28 de septiembre de 2018; CIDH. Informe: Acceso a la información pública en materia de violencia y discriminación contra las mujeres: avances y desafíos pendientes en las Américas, 2018. párr. 39.

³⁶⁵ El Mercurio. Violencia obstétrica y derechos de parto, 7 de enero de 2019; Milenio. "¡Cállate y puja...": ¿Qué es la violencia obstétrica?, 27 de febrero de 2019. Amnistía. Violencia obstétrica en contextos de crisis de salud, 2 de agosto de 2017.

³⁶⁶ Chequeado. #NiUnaMenos: el 77% de las mujeres aseguraron haber sufrido violencia obstétrica, 25 de noviembre de 2016.

³⁶⁷ Dirección General de Comunicación Social. Una De Cada Cuatro Mexicanas Sufre Violencia Obstétrica En Instituciones De Salud, 22 de junio de 2016.

³⁶⁸ CIDH. Audiencia temática "Derecho a la salud y falta de medicamentos en las Américas", 159 período de sesiones. 6 de diciembre de 2016. Fundação Perseu Abramo, "Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado", Investigación de opinión pública, 2010.

³⁶⁹ Desde 2013 la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género (CONSAVIG) coordina una Mesa de Trabajo interinstitucional que aborda la Violencia Obstétrica y desde 2017 recibe denuncias por violencia obstétrica. Ver: Ministerio de Justicia y Derechos Humano de Argentina. Violencia de Género: Datos sobre violencia obstétrica, Sin Fecha.

que contemplen atención humanizada al parto; tipificar la violencia obstétrica como una expresión grave de la violencia de género para que pueda ser prevenida y atendida³⁷⁰.

186. Sin embargo, informaciones recabadas por la CIDH dan cuenta de los desafíos que persisten en la región para abordar este tema tanto en su definición, tipificación, prevención y sanción. Al respecto, según el monitoreo del Consenso de Montevideo realizado por organizaciones de la sociedad civil, “el análisis de parto humanizado recopiló información sobre los marcos y sobre el contenido de los protocolos respecto a la atención del parto, así como sobre la capacitación y mecanismos de sanción y denuncia a proveedores de salud frente a violaciones de las normas. El análisis refleja que el contenido de los protocolos de 8 de los 23 países, promueven prácticas negativas como el rasurado del vello púbico o el uso rutinario de analgésicos durante el parto y el puerperio [...]. Además, la región está rezagada en cuanto a sistemas de denuncia para la violencia obstétrica donde más de la mitad de los países no cuenta con los mecanismos de sanción adecuados. En el rubro de capacitación, la mitad de los países carecen de ella por completo, la cual es fundamental para brindar servicios de parto humanizado³⁷¹.”
187. Así, si bien la Comisión reconoce que Argentina³⁷², Bolivia³⁷³, México³⁷⁴, Panamá³⁷⁵, Perú³⁷⁶ y Venezuela³⁷⁷ han reconocido expresamente la violencia obstétrica como forma de violencia de género, también advierte que existe una brecha entre las disposiciones normativas y su efectiva aplicación. Venezuela, por ejemplo, fue el primer Estado en las Américas en abordar específicamente la violencia obstétrica incluyendo su definición, actos constitutivos y sanción en la Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de 2007³⁷⁸. Adicionalmente, la Comisión fue informada de la aprobación del Decreto Constituyente para la Promoción y Protección del Parto y Nacimiento Humanizado el 21 de marzo de

³⁷⁰ CEPAL. Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. 12 al 15 de agosto de 2013.

³⁷¹ Mira que te miro. Informe del monitoreo social de los compromisos en derechos sexuales y derechos reproductivos del consenso de Montevideo. 2018, pág. 18.

³⁷² República de Argentina. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. 11 de marzo de 2009.

³⁷³ La Asamblea Legislativa Plurinacional. Ley No. 348, integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Violencia Contra los Derechos Reproductivos y violencia en servicios de salud. 9 de marzo de 2013.

³⁷⁴ Cámara de Diputados Mexicanos. Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Última reforma el 13 de abril de 2018.

³⁷⁵ República de Panamá. Ley 82, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. 24 de octubre de 2013.

³⁷⁶ República de Perú. Ley No.30364, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, incluye la violencia obstétrica en hospitales y otras instituciones de salud.

³⁷⁷ República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica No.38.668. sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 23 de abril de 2017.

³⁷⁸ República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica No.38.668. sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 23 de abril de 2017.

2018, conteniendo disposiciones orientadas a mejorar el proceso de gestación, parto y nacimiento³⁷⁹. Sin embargo, la sola incorporación de este tipo de violencia en un instrumento legal no es garantía de protección³⁸⁰. Como lo señalan expertas del MESECVI “con respecto a la aplicación de la ley que sanciona la violencia obstétrica, el Comité no recibió ninguna información sobre el número de sentencias judiciales o dictámenes por violencia obstétrica, lo que sugiere que existe una brecha entre las disposiciones normativas y su efectiva aplicación³⁸¹”.

188. En el marco de lo anterior, la Comisión recomienda a los Estados adoptar las medidas necesarias para reconocer la violencia obstétrica como una forma de violencia contra la mujer, reglamentar su sanción, establecer mecanismos de denuncia y entablar campañas de concientización con el fin que las mujeres puedan conocer sus derechos, identificar esta forma de violencia y acceder a la justicia. Asimismo, la Comisión recomienda adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación de la mujer, dándole acceso a información adecuada y multidisciplinaria sobre su cuerpo y su situación, con el fin de promover su libre elección sobre las formas de tratar su embarazo, respetando su consentimiento y su autonomía. Además, la CIDH recomienda establecer mecanismos de capacitación regular para profesionales de la salud sobre la protección de los derechos de las mujeres en sus procesos reproductivos³⁸².

C. Falencias en el abordaje de ciertas formas de violencia y discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes

189. En el marco del presente informe, la CIDH ha encontrado determinante analizar formas de violencia de género que permanecen invisibilizadas o inadecuadamente abordadas y que tienen un impacto diferenciado en mujeres, niñas y adolescentes³⁸³. El menor grado de desarrollo de normas y en las iniciativas de políticas públicas al respecto, la ausencia de normas especializadas, de estudios y de comprensión de ciertos temas, así como la falta de capacitación y sensibilización en el uso del enfoque de género resulta en desafíos prevalentes para la erradicación de la violencia y discriminación contra ellas.

³⁷⁹ República Bolivariana de Venezuela, Comunicación a la CIDH. AGEV/2018-0069, correspondencia del 18 de abril de 2018.

³⁸⁰ Amnistía Internacional. *Violencia obstétrica en contextos de crisis de salud*, 2 de agosto de 2017.

³⁸¹ OEA, MESECVI. *Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI*, 23 al 24 de octubre de 2014, párr. 122.

³⁸² CIDH. *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69 7 junio 2010, párr. 13.

³⁸³ CEPAL. *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar*, Noviembre de 2016, pág. 9.

1. Ausencia de medidas eficientes y con perspectiva de género para abordar el impacto diferenciado de la violencia sobre los derechos de las mujeres en contextos de criminalidad organizada

190. La Comisión advierte que en la región de América Latina y del Caribe en la última década, se han reportado niveles de crimen y violencia excepcionales y desproporionalmente altos³⁸⁴ resultado, no exclusivo, pero en muchos casos relacionados al auge de grupos que actúan por fuera de los marcos institucionales y legales, operan clandestinamente y controlan grandes zonas de territorio³⁸⁵. El actuar de estos grupos organizados con vinculaciones a actividades ilícitas o delictivas de las cuales obtienen lucro³⁸⁶ y su influencia en el espacio público; así como su capacidad de permear y cooptar las instituciones del Estado resultan en serias afectaciones a los derechos humanos³⁸⁷ de forma multidimensional con consecuencias en el ámbito económico y social³⁸⁸.
191. La Comisión ha reiterado las repercusiones negativas que tiene el actuar de grupos del crimen organizado en la protección y garantías de los derechos de las mujeres y de las niñas y ha advertido la situación acentuada de riesgo en la que se encuentran de ser víctimas de violencia basada en género por parte del crimen organizado o como consecuencia de las políticas de lucha contra el crimen³⁸⁹. Operaciones relacionadas con, entre otras actividades, el narcotráfico, los asesinatos, la extorsión, el secuestro, robo, control de rutas de migrantes, tráfico de armas, y el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en las cuales las niñas y las adolescentes se ven particularmente expuestas a ser captadas, son llevadas a cabo por estructuras criminales dominadas por hombres, con jerarquías machistas y prácticas de extrema violencia³⁹⁰. Las adolescentes y las mujeres jóvenes se ven especialmente expuestas a diversas formas de violencia sexual, explotación, tratos

³⁸⁴ BID. Estudios BID revelan costos sociales del crimen, brechas de conocimiento sobre inseguridad. 21 de octubre de 2015.

³⁸⁵ Sampó, Carolina. El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen. Si Somos Americanos, vol. 16, no 2. 2016. Páginas 127-142; Carlsen, Laura E. A Feminist Analysis of Shadow Powers, the State, and Citizen Responses: The Case of Contemporary Mexico. Latin American Policy, vol. 6, no. 1. 2015, págs. 55–67.

³⁸⁶ En esta línea, la Corte Interamericana ha indicado como el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. Al respecto ver Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, pár.176; CIDH. Informe anual. Guatemala. Capítulo 5, párr. 13.

³⁸⁷ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015, párr. 72.

³⁸⁸ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015, párr. 78.

³⁸⁹ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015; Informe anual. Capítulo V. México, pág. 268; CIDH. Informe Anual. Guatemala. Capítulo 5, páginas 362 y 364.

³⁹⁰ Informe Anual 2018. Capítulo V., párr. 44.

cruelles, humillantes y degradantes, y homicidios por parte de integrantes de grupos criminales que utilizan su situación de poder para ejercer violencia contra ellas³⁹¹.

192. En el caso particular de los países del Triángulo Norte, El Salvador, Honduras y Guatemala, éstos presentan algunas de las cifras más elevadas de violencia contra las mujeres en el mundo, al tiempo que cuentan con amplias zonas de sus territorios afectados por la presencia de pandillas criminales, o “maras”, como son comúnmente conocidas³⁹². Así, a la violencia y discriminación estructural que ya enfrentan las mujeres en estos países, se suma aquélla ejercida por las pandillas³⁹³. En el caso de El Salvador, por ejemplo, la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos afirmó que “las pandillas dominan territorios y poblaciones a través de amenazas, intimidación y una cultura de violencia que infecta a comunidades enteras, así como sus actividades, movimientos, interacciones y relaciones cotidianas. [...] Las mujeres jóvenes y las niñas son particularmente vulnerables a las amenazas, la intimidación y la violencia, incluida la violación, y se han registrado altos niveles de femicidio. Las mujeres que conocí, algunas en casas o refugios secretos, me describieron sus experiencias de amenazas y violencia por parte de pandilleros que los llevaron a huir de sus hogares con sus hijos, por temor a sus vidas o para protegerse³⁹⁴”.
193. De acuerdo con la información recabada para la realización del presente informe, el vínculo entre las pandillas y la violencia contra las mujeres se basa en el hecho que las mujeres son consideradas inferiores³⁹⁵, a la vez que la cultura de la pandilla reposa en la híper-masculinidad de sus miembros hombres³⁹⁶. La violencia es uno de los principales vehículos por los cuales se legitima el poder masculino y se establecen relaciones jerárquicas; se ejerce dominación territorial; se aplican castigos; y se utiliza como mecanismo de imposición de integración, respeto y control sobre los miembros masculinos y femeninos del grupo³⁹⁷. En particular, la Comisión advierte que la violencia de género contra las mujeres en estos contextos es un elemento crítico y fundamental de la estrategia de terror y dominación de territorios, de transacciones comerciales, de control de la información y finalmente,

³⁹¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 11A/18. Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador, 29 de enero de 2018.

³⁹² Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, *Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala* (March 6, 2019). *Immigration Briefings*, 17-03. Marzo de 2017.

³⁹³ El País. Ellas ven, oyen y callan, 26 de agosto de 2015.

³⁹⁴ ACNUDH. Statement on the conclusion of the visit of the United Nations Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Cecilia Jimenez-Damary to El Salvador, 18 de Agosto de 2017.

³⁹⁵ “Las pandillas juveniles, al ser tradicionalmente una organización conformada por un grupo de hombres, configurado por hombres, pensado por hombres y diseñado por hombres, en donde las mujeres son minoría cuantitativa, cuenta con todos los estereotipos, prejuicios, desbalances y desigualdades entre hombres y mujeres que prevalecen en la sociedad patriarcal, potenciados por la violencia y marginalidad que prevalece en las pandillas. [...] El machismo de la pandilla es una réplica (potenciada), del extenso patriarcado de la sociedad.” Ver Óscar Estrada. Cambios en la sombra: Mujeres, maras y pandillas ante la represión, Julio 2017, pág. 4.

³⁹⁶ Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, *Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala*. *Immigration Briefings*, 17-03. Marzo de 2017

³⁹⁷ INTERPEACE. Violent Women and violence against women. Gender Relations in the Maras and other street gangs of Central America's Northern Triangle Region, Abril de 2012.

de la población³⁹⁸. Las mujeres, sus familias y sus cuerpos son así vistos como parte fundamental de la estrategia delictiva y así, instrumentalizados para en la mayoría de los casos bajo coerción y amenazas³⁹⁹.

194. La Comisión advierte la compleja situación en la que se encuentran las mujeres, niñas y adolescentes en contextos de crimen organizado dado que, por un lado, algunas de ellas se unen a las pandillas de forma voluntaria, mientras que otras conviven con miembros de las pandillas en sus comunidades como madres, hermanas, hijas o parejas⁴⁰⁰. Dada la situación de extrema violencia practicada por estos grupos criminales y en particular, el desprecio por las mujeres y el postulado de su supuesta inferioridad y subordinación, todas ellas se encuentran en grave riesgo de enfrentar preocupantes actos de violencia. Así, la Comisión ha tenido conocimiento que los motivos que conducen a las mujeres a unirse a las pandillas son diversos e incluyen la búsqueda de protección, acceso a armas, drogas y dinero y reintegrar un grupo tras abandonar hogares marcados por padres o familiares abusivos⁴⁰¹. Para ello, las mujeres han de someterse a pruebas de acceso que pueden incluir golpizas, violaciones sexuales grupales o la obligación de mantener relaciones sexuales con todos los miembros de la pandilla⁴⁰².
195. La Comisión ha tenido también conocimiento de las presiones, amenazas y acoso que sufren mujeres, niñas y adolescentes para ser reclutadas de manera forzosa por organizaciones criminales, mientras que otras se ven involucradas luego de ser víctimas de trata o secuestros⁴⁰³. Todas ellas se ven sometidas a distintas formas de violencia: mientras deben cumplir con roles tradicionales asociados a su género, realizando tareas domésticas y de cuidado⁴⁰⁴, se encuentran en riesgo de ver sus derechos vulnerados o han sido víctimas de múltiples formas de violencia que pueden incluir: violencia psicológica, incluyendo acoso y amenazas; violencia doméstica e intrafamiliar; violencia sexual, incluyendo violaciones grupales, esclavitud sexual y prostitución forzada; uniones, noviazgos o matrimonios forzados; control de sus procesos reproductivos como embarazos o abortos forzados; trata de personas; desapariciones y homicidios basados en su género⁴⁰⁵.

³⁹⁸ Sampó, Carolina. El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen. Si Somos Americanos, vol. 16, no 2. 2016, páginas 127-142.

³⁹⁹ Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, Gang Culture and Violence Against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala. Immigration Briefings, 17-03. Marzo de 2017; Óscar Estrada. Cambios en la sombra: Mujeres, maras y pandillas ante la represión. Julio 2017.

⁴⁰⁰ ACNUR. El salario del miedo: maras, violencia y extorsión en Centroamérica. 6 de abril de 2017.

⁴⁰¹ Sampó, Carolina. El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen. Si Somos Americanos, vol. 16, no 2. 2016, págs. 127-142.

⁴⁰² INTERPEACE. Violent Women and violence against women. Gender Relations in the Maras and other street gangs of Central America's Northern Triangle Region, abril de 2012; ACNUR. El salario del miedo: maras, violencia Y extorsión en Centroamérica. 6 de abril de 2017.

⁴⁰³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 11A/18. Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador. 29 de enero de 2018.

⁴⁰⁴ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 2015, párr. 239 y 243.

⁴⁰⁵ ACNUR. El salario del miedo: maras, violencia Y extorsión en Centroamérica. 6 de abril de 2017; CNN en Español. Pandillas usan cuerpos de mujeres para venganza y control en El Salvador. 15 de junio de 2018;

196. En adición a lo anterior, la Comisión ha tenido conocimiento que muchas mujeres, niñas y adolescentes son obligadas a participar de actividades ilícitas⁴⁰⁶. Así, las mujeres y niñas realizan algunas actividades al igual que sus contrapartes hombres como robar; realizar el cobro de “rentas”; transportar, esconder y vender drogas y armas; organizar secuestros y asesinatos; así como actividades especialmente confiadas a las mujeres, como visitar presidios; mantener la comunicación entre líderes encarcelados y los miembros en su barrio; o ejercer de parejas o “compañeras”⁴⁰⁷. Al respecto, la Comisión advierte que, si bien hombres y mujeres están sometidos a amenazas o castigos en caso de querer abandonar la pandilla o de desobediencia, en el caso de las mujeres, dichas amenazas o castigos incluyen violencia específica basada en su género⁴⁰⁸, como es la extensión de la violencia sexual como forma de castigo y los asesinatos realizados con especial ensañamiento y crueldad misógina⁴⁰⁹.
197. En relación con lo anterior, la Comisión observa que el creciente rol de las mujeres en las pandillas se ha traducido igualmente en un aumento del número de mujeres encarceladas⁴¹⁰. Las informaciones recabadas por la CIDH dan cuenta que, en muchos casos, las mujeres criminalizadas realizan actividades delictivas bajo amenazas contra ellas y sus familias, lo que contribuye a complejizar aún más la comprensión y el abordaje de la situación de las mujeres y adolescentes en las pandillas, como operadoras de actividades delictivas y a su vez, víctimas de estas⁴¹¹. Igualmente, la Comisión reitera que el enfoque predominante represivo que han tenido las políticas estatales de combate contra el crimen organizado, por la vía de la justicia penal y de la actividad de la policía, han demostrado ser inapropiadas e inefectivas, y que, por el contrario, han sido vinculadas con el incremento y la persistencia de ciclos de violencia y criminalidad⁴¹². Además, estas medidas tienen

Time. Violence Against Women in El Salvador Is Driving Them to Suicide, or to the U.S. Border. 14 de mayo de 2019; Reuters. El Salvador gang violence stifles progress on gender killings: top prosecutor. 8 de mayo de 2019; Zedginidze, Tina. Domestic Abuse and Gang Violence against women: Expanding the particular social group finding in matter of A-R-C-G- to grant asylum to women persecuted by gangs. Vol. 34, no.1. 2016; Revista FACTum. Así viven y mueren las mujeres pandilleras en El Salvador. 11 de marzo de 2016.

⁴⁰⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 011A/18. Anexo Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador. 29 de enero de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 114/17. CIDH culmina visita in loco a Guatemala. 4 de agosto de 2017.

⁴⁰⁷ Sampó, Carolina. El rol de las mujeres en las maras: una aproximación a la violencia que sufren e infringen. Si Somos Americanos, Vol. 16, No. 2. 2016, págs. 127-142.

⁴⁰⁸ Zedginidze, Tina. Domestic Abuse and Gang Violence against women: Expanding the particular social group finding in matter of A-R-C-G- to grant asylum to women persecuted by gangs. Vol. 34, no.1. 2016, pág. 231.

⁴⁰⁹ Revista FACTum. Así viven y mueren las mujeres pandilleras en El Salvador. 11 de marzo de 2016; Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala. Immigration Briefings 17-03. Marzo de 2017.

⁴¹⁰ InSight Crime. Las mujeres mara: Roles de género en pandillas de Centroamérica. 6 de septiembre de 2013.

⁴¹¹ Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala. Immigration Briefings, 17-03. Marzo de 2017.

⁴¹² CIDH. Desarrollo de los derechos humanos en la región en Informe Anual 2017. Capítulo IV. Pág. 40; CIDH. Informe País 2018. México. 40-93; CIDH. Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH A

un impacto directo en la vida de la población, especialmente en las comunidades más pobres, y en particular, sobre las adolescentes y las mujeres, quienes se ven además expuestas a distintas formas de violencia de género de parte de instituciones estatales, especialmente los cuerpos de seguridad⁴¹³.

198. La CIDH observa que en países atravesados por violencia estructural y con alto índices de criminalidad, la violencia contra las mujeres ejercida en y resultado de este contexto pasa desapercibida: si bien la violencia contra ellas es conocida de las autoridades, subsisten carencias en cuanto a su abordaje específico⁴¹⁴. Por ejemplo, las mujeres asociadas con actividad de las pandillas encuentran numerosos obstáculos para acceder a servicios sociales, a albergues para víctimas de violencia doméstica, a medidas de protección, o a otorgamiento de asilo⁴¹⁵. De igual forma, en la mayoría de los casos no denuncian la violencia ejercida en su contra por miedo a represalias de las pandillas o miedo a ser criminalizadas como colaboradoras de estas o por la negativa de las autoridades a tomar la denuncia por temor de las represalias contra los agentes implicados en la investigación de sus casos⁴¹⁶. En este respecto, vale destacar que la Comisión ha señalado la posible responsabilidad estatal por la falta de una respuesta eficaz ante tales contextos de desprotección⁴¹⁷. La Comisión insta a los Estados la adopción de diferentes herramientas y técnicas que permitan medir y monitorear el impacto del crimen; evaluar los resultados de políticas y programas, y, diseñar intervenciones mejor focalizadas y más efectivas con una observancia a los derechos humanos⁴¹⁸.
199. En vista de las consideraciones anteriores, la CIDH advierte la necesidad de integrar la perspectiva de género a la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de medidas y políticas para combatir la violencia y criminalidad en los Estados⁴¹⁹, teniendo en cuenta el impacto diferenciado que sufren las mujeres en el goce y ejercicio de sus derechos como resultado de altos niveles de violencia social y de criminalidad. Asimismo, resulta crucial la respuesta efectiva a situaciones de

Brasil, 10 de noviembre de 2018; Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

⁴¹³ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015. Pár.245

⁴¹⁴ Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala. Immigration Briefings, 17-03. Marzo de 2017.

⁴¹⁵ INTERPEACE. Violent Women and violence against women. Gender Relations in the Maras and other street gangs of Central America's Northern Triangle Region, Abril de 2012; Zedginidze, Tina. Domestic Abuse and Gang Violence against women: Expanding the particular social group finding in matter of A-R-C-G- to grant asylum to women persecuted by gangs. Vol. 34, no.1. 2016.

⁴¹⁶ Time. Violence Against Women in El Salvador Is Driving Them to Suicide, or to the U.S. Border, 14 de mayo de 2019; Boerman, Thomas and Knapp, Jennifer, Gang Culture and Violence against Women in El Salvador, Honduras and Guatemala. Immigration Briefings, 17-03. Marzo de 2017; Reuters. El Salvador gang violence stifles progress on gender killings: top prosecutor. 8 de mayo de 2019; ACNUDH. Declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein al final de su misión en El Salvador. 17 de noviembre de 2017.

⁴¹⁷ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo V. México, párr.44.

⁴¹⁸ The Dialogue. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. Noviembre de 2018.

⁴¹⁹ CIDH. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209, 31 de diciembre de. 2017, párrs. 343 y 344.

violencia de género en el contexto descrito, en el marco del deber de los Estados de actuar con debida diligencia, lo que incluye establecer medidas de prevención y de protecciones específicas así como investigar y sancionar todos los actos de violencia contra las mujeres⁴²⁰.

2. Impactos de la criminalización total del aborto en los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes

200. La Comisión ha entendido que los derechos sexuales y reproductivos incluyen el derecho a la igualdad y no discriminación, la vida, la integridad personal, la salud, la dignidad, y el acceso a la información, entre otros⁴²¹. Frente a los mismos, la obligación fundamental de los Estados incluye garantizar el acceso pronto y adecuado a servicios de salud que sólo las mujeres, adolescentes y niñas necesitan en función de su género y de su función reproductiva, libre de toda forma de discriminación y de violencia, de conformidad con los compromisos internacionales vigentes en materia de desigualdad de género⁴²². En el marco de lo anterior, tanto el sistema universal como el sistema interamericano de derechos humanos han abordado de forma progresiva y consistente los impactos de la denegación de dichos servicios sobre los derechos de las mujeres, y en particular, los impactos de la criminalización total del aborto en los países de América Latina y del Caribe.
201. Al respecto, la Comisión recuerda que la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer prevé que los Estados parte “adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”, al tiempo que establece que “adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos⁴²³.”

⁴²⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 083A/13. Anexo al comunicado de prensa CIDH culmina el 149 período de sesiones. 8 de noviembre de 2013.

⁴²¹ Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 264; Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 97; Corte IDH. *Caso Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

⁴²² CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17. CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. 23 de octubre 2017.

⁴²³ ACNUDH. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Artículos 12 y 16.

202. De igual forma, la Comisión reitera el impacto negativo de las leyes que criminalizan el aborto de forma absoluta sobre los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud, y a los derechos de las mujeres a vivir libres de violencia y de discriminación en los casos de riesgo a la salud, inviabilidad del feto y en embarazos resultantes de violencia sexual o incesto⁴²⁴. Lo anterior, en tanto dichas disposiciones imponen una carga desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres y las niñas, y crea un contexto facilitador de abortos inseguros⁴²⁵. Al respecto, la Comisión advierte que la criminalización absoluta del aborto, al imponer una carga desproporcionada en el ejercicio de los derechos de las mujeres, resulta contrario a las obligaciones internacionales que tiene el Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres a la vida, a la salud y a la integridad⁴²⁶. Asimismo, la CIDH ha recibido información constante sobre las consecuencias directas que tiene la criminalización del aborto en todas las circunstancias y su vínculo con las cifras de morbilidad y mortalidad materna⁴²⁷ en tanto, debido a la ausencia de opciones legales, seguras y oportunas, muchas mujeres han de someterse a prácticas peligrosas e incluso mortales; se abstienen o están desalentadas de requerir servicios médicos o tienen emergencias obstétricas sin la necesaria atención médica; o se ven sometidas, en caso de verse obligadas a proceder con el embarazo, a un prolongado y excesivo sufrimiento físico y psicológico.
203. La CIDH recuerda que las diversas Conferencias de Naciones Unidas sobre desarrollo y población avanzaron progresivamente hacia una definición de los derechos sexuales y reproductivos⁴²⁸, resaltando el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, incluida la planificación de la familia y la salud sexual⁴²⁹. En la misma línea, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing afirmó

⁴²⁴ CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc.146/19. 2019, párr. 267; CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17: CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. 23 de octubre 2017.

⁴²⁵ CIDH. Informe Anual 2018. Nicaragua. Capítulo IV.B., párr. 219; CIDH. Informe Anual 2018. República Dominicana. Capítulo V., párr. 94.

⁴²⁶ CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II. Doc.146/19. 2019; CIDH. Informe Anual 2018. Nicaragua. Capítulo IV.B., párr. 219.

⁴²⁷ CIDH. Informe Anual 2018. Capítulo III. Actividades de las relatorías temáticas y de País y actividades de promoción y capacitación. Párrs.200 y 293. Por ejemplo, la Presidencia del Estado uruguayo reportó cómo la aplicación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo, junto con la mejor en los recursos para las maternidades, permitió la reducción de la mortalidad materna. Asimismo en cuanto a interrupciones voluntarias del embarazo, destacó la realización de 9.719 procedimientos en 2016 y 9.830 en 2017, un incremento de 1,1 %, y la cifra de 0 casos de mortalidad materna por esta razón. Ver Presidencia Uruguay. Uruguay no registra casos de mortalidad materna por interrupción voluntaria del embarazo. 29 de mayo de 2018.

⁴²⁸ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (México, 1984); Conferencia Mundial para el Avance de la Mujer (Kenia, 1985) y las respectivas Estrategias de Nairobi; Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (1993).

⁴²⁹ En especial, la Declaración final de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo consagró que “toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud

que “en muchas partes del mundo en desarrollo, las complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto se cuentan entre las principales causas de mortalidad y morbilidad de las mujeres en edad reproductiva. [...] El aborto en condiciones peligrosas pone en peligro la vida de un gran número de mujeres y representa un grave problema de salud pública, puesto que son las mujeres más pobres y jóvenes las que corren más riesgos. [...] En la mayor parte de los países, la falta de atención de los derechos reproductivos de la mujer limita gravemente sus oportunidades en la vida pública y privada, incluidas las oportunidades de educación y pleno ejercicio de sus derechos económicos y políticos. La capacidad de la mujer para controlar su propia fecundidad constituye una base fundamental para el disfrute de otros derechos⁴³⁰”. Además, las conferencias coinciden que “en los casos en que el aborto no es contrario a la ley, deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos, [y] se debería considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales”⁴³¹.

204. En adición a lo anterior, la Comisión ha tomado nota de la Observación General número 36 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 6 del PIDCP⁴³². En ésta, el Comité afirma que, aunque los Estados pueden adoptar medidas destinadas a reglamentar la interrupción del embarazo, dichas medidas no deben resultar en la vulneración del derecho a la vida de la mujer embarazada o de sus otros derechos en virtud del Pacto, como la prohibición de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por lo tanto, las restricciones jurídicas que limiten la capacidad de las mujeres para someterse a un aborto no deben, entre otras cosas, poner en peligro sus vidas ni exponerlas a dolores o sufrimientos físicos o psíquicos. En consecuencia, el Comité afirma que “los Estados partes deben facilitar un acceso seguro al aborto para proteger la vida y la salud de las mujeres embarazadas, y en las situaciones en que llevar a término el embarazo causaría a la mujer graves dolores o sufrimientos, sobre todo en los casos en que el embarazo es producto de violación o incesto, o el feto presenta una anomalía grave”⁴³³. El Comité de Derechos Humanos ha establecido que imponer “a los médicos y a otros funcionarios de salud la obligación de notificar los casos de mujeres que se someten a abortos”, no respeta el derecho de las mujeres a la privacidad⁴³⁴. En su recomendación, el Comité indica que los Estados no deben regular el embarazo ni el aborto de manera contraria a su deber

sexual. [...]. Todas las parejas y todas las personas tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo”. Ver [Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo](#), pág. 11.

⁴³⁰ ONU Mujeres. [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#). 2014, párr. 97.

⁴³¹ ONU Mujeres. [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#). 2014. Párr.97. Medidas Que han de Adoptarse. Medida 106.

⁴³² ACNUDH. [General comment No. 36 \(2018\) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life](#). 30 de octubre de 2018.

⁴³³ ACNUDH. [General comment No. 36 \(2018\) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life](#). 30 de octubre de 2018, párr. 8.

⁴³⁴ ACNUDH. [Observación general No.28 La igualdad de derechos entre hombres y mujeres \(artículo 3\)](#). 29 de marzo de 2000, párr. 20.

de velar por que las mujeres no tengan que recurrir a abortos peligrosos, “por ejemplo, no deben adoptar medidas como penalizar los embarazos de las mujeres solteras, ni aplicar sanciones penales a las mujeres que se someten a un aborto o a los médicos que las asisten para hacerlo, cuando se prevea que la adopción de esas medidas va a suponer un aumento significativo de los abortos peligrosos⁴³⁵.”

205. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión advierte que a excepción del Protocolo de Maputo⁴³⁶, los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos no han abordado explícitamente el tema de la despenalización ni de la criminalización total del aborto. Sin embargo, órganos universales y regionales de derechos humanos sí han abordado la relación entre el aborto y los derechos de las mujeres en sentencias, decisiones y otros pronunciamientos relevantes⁴³⁷. Por ejemplo, en el caso K. L. relativo a Perú el Comité de Derechos Humanos de la ONU encontró que el Estado peruano había violado los derechos de una adolescente al denegarle su derecho a acceder a un aborto terapéutico, siendo obligada a los 17 años a continuar con el embarazo de un feto anencefálico, poniendo en riesgo su integridad física y mental. El Comité encontró al Estado responsable de violaciones a los artículos 17 (derecho a la privacidad) y 7 (derecho a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), insistiendo además en la especial situación de vulnerabilidad que se encontraba al ser mujer menor de edad⁴³⁸. Asimismo, en el caso L.M.R. relativo a Argentina, el mismo Comité encontró al Estado responsable de violaciones a los artículos 2, 3, 7 y 17 del PIDCP (derecho a la igualdad y a no discriminación, igualdad en el goce de todos los derechos entre hombres y mujeres, derecho a no ser sujeto a torturas o tratos crueles inhumanos o degradantes, derecho a la privacidad, respectivamente) cuando una mujer con discapacidad, con edad mental de entre 8 y 10 años, presentó un embarazo como resultado de violación sexual. A pesar de haber solicitado la interrupción del embarazo en virtud de las disposiciones legales autorizando legalmente el aborto en su situación, el procedimiento fue impedido por una orden

⁴³⁵ ACNUDH. General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, 30 de octubre de 2018, párr. 8.

⁴³⁶ El Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos relativo a los Derechos de las Mujeres en África, también conocido como Protocolo de Maputo, establece la obligación de los Estados parte de “garantizar los derechos reproductivos de las mujeres por medio de la autorización del aborto médico en casos de agresión sexual, violación, incesto y en los casos en los que la continuación del embarazo pone en riesgo la salud mental o física de la madre, o la vida de la madre o la vida del feto.” [Traducción propia, versión original en inglés]. Ver. Art. 15. African Commission on Human and Peoples' Rights. Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa. Firmado el 11 de julio de 2003.

Asimismo, la ECtHR también afirmó que denegar el acceso al aborto cuando fuera necesario asegurar otros derechos humanos, como el derecho a la vida y al bienestar de la madre, podría estar en contravención con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Ver: European Court of Human Rights. Caso A, B, y C vs. Irlanda, No. 25579/05. Sentencia del 16 de diciembre de 2010. Párr. 249; European Court of Human Rights. R.R. vs. Polonia, no. 2761/04. Sentencia del 26 de mayo de 2011; European Court of Human Rights. Tysiáć vs Polonia, No. 5410/03. Sentencia del 20 de marzo de 2007.

⁴³⁸ UN Human Rights Committee, Karen Noelia Llantoy Huamán vs. Perú, Communication No. 1153/2003. 24 de octubre de 2005.

judicial contra el hospital. Resultado de los numerosos obstáculos que encontró, L.M.R. hubo de recurrir a un aborto clandestino e inseguro⁴³⁹.

206. En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión se ha pronunciado respecto de la situación de los derechos de las mujeres en Estados donde prevalece la criminalización total del aborto, como en lo relativo a El Salvador⁴⁴⁰, Honduras⁴⁴¹, República Dominicana⁴⁴² y Nicaragua⁴⁴³. Así por ejemplo, la CIDH otorgó medidas cautelares en para proteger la vida e integridad personal de “Amelia” en Nicaragua, país donde la interrupción del embarazo está prohibida en todas circunstancias. De acuerdo con la solicitud, Amelia, madre de una niña de 10 años, no estaba recibiendo la atención médica necesaria para tratar el cáncer que padecía, en razón de su embarazo. Los médicos habían recomendado de manera urgente iniciar un tratamiento de quimioterapia o radioterapia, pero el hospital habría informado a la madre y los representantes de Amelia que el tratamiento no sería realizado dada la alta posibilidad de que éste provocara un aborto. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de Nicaragua, entre otros aspectos, que adopte las medidas necesarias para asegurar que la beneficiaria tenga acceso al tratamiento médico que necesite para tratar su cáncer metastático⁴⁴⁴.
207. Además, en la solicitud de B. relacionada con El Salvador, tras el incumplimiento por parte del Estado de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH⁴⁴⁵, la Comisión solicitó a la Corte Interamericana medidas provisionales para una mujer con lupus eritematoso sistemático y embarazada de un feto con anencefalia, diagnosticado incompatible con la vida extrauterina, para quien la continuidad del embarazo representaba un grave riesgo para su vida. La Corte, al otorgar medidas provisionales a B., requirió al Estado de El Salvador que adopte y garantice, de manera urgente, todas las medidas que sean necesarias y efectivas para que el grupo médico tratante de la señora B. pudiera adoptar, sin interferencia alguna, las medidas médicas que se consideren oportunas y convenientes para asegurar la debida protección de los derechos a la vida e integridad personal, y, de este modo,

⁴³⁹ Naciones Unidas. Views of the Human Rights Committee under article 5, paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political rights. 28 de abril de 2011.

⁴⁴⁰ CIDH. Audiencia temática Situación de derechos humanos de mujeres privadas de libertad por emergencias obstétricas durante sus embarazos en El Salvador y Denuncias sobre violencia obstétrica en Costa Rica. 28 de octubre de 2015; CIDH. Anexo al Comunicado No. 011/18. Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador. 29 de enero de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 42/18. CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto. 7 de marzo de 2018; CIDH. Audiencias celebradas en el 156 periodo de sesiones.

⁴⁴¹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 171/18. CIDH concluye su visita a Honduras y presenta sus Observaciones Preliminares. 3 de agosto de 2018. CIDH. Situación de derechos humanos en Honduras. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 146. 27 agosto 2019. CIDH. Comunicado de Prensa No.174/19. CIDH y OACNUDH expresan preocupación por disposiciones del Código Penal en Honduras y hacen un llamamiento para revisarlas de acuerdo a los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos. 12 de julio 2019.

⁴⁴² CIDH. Informe Anual 2018 - Capítulo IV.B República Dominicana. 2018.

⁴⁴³ CIDH. Informe Anual 2018 - Capítulo IV.B Nicaragua. 2018

⁴⁴⁴ CIDH. Medidas Cautelares 43-10 “Amelia”. Nicaragua. 26 de febrero de 2010.

⁴⁴⁵ CIDH. Medidas Cautelares 114-13 “B.” El Salvador. 29 de mayo de 2013.

evitar daños que pudiesen llegar a ser irreparables⁴⁴⁶. La Corte posteriormente levantó las medidas provisionales teniendo en cuenta que se realizó el procedimiento médico que interrumpió el embarazo de la de la señora B⁴⁴⁷.

208. En el caso de Manuela y familia de El Salvador, la Comisión se refirió a una serie de violaciones en el marco del proceso penal que culminó con la condena por el delito de homicidio agravado a la víctima del caso. En el año 2008, Manuela, una mujer salvadoreña de 33 años con dos hijos pequeños, sufrió una complicación obstétrica al dar a luz durante su tercer trimestre de embarazo. Desde el momento en que llegó al hospital fue tratada asumiendo que la víctima había inducido un aborto y en base a ello, la policía fue alertada. Posteriormente fue condenada a 30 años de prisión por cargos de homicidio agravado, sin haber tenido la oportunidad de reunirse con su abogado y ni hablar en su propia defensa. Tras varios meses de prisión, Manuela fue diagnosticada con un linfoma de Hodgkin avanzado, para lo cual Manuela encontró diversos obstáculos para acceder al tratamiento adecuado. Manuela falleció en la cárcel en el año 2010. En su análisis de Fondo, la Comisión determinó que el Estado violó el derecho a la libertad personal por la detención ilegal de la víctima, tomando en cuenta que fue detenida bajo la figura de flagrancia sin que se llenaran los requisitos para ello; el derecho a la vida privada y el derecho a la salud; así como la responsabilidad internacional del Estado por la violación del deber de motivación, presunción de inocencia y el principio de igualdad y no discriminación tomando en cuenta la aplicación de una serie de estereotipos a lo largo del proceso penal, que tuvieron el impacto de cerrar ciertas líneas de investigación e impedir el análisis exhaustivo de la prueba⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Corte IDH. [Medidas provisionales respecto de El Salvador](#). Asunto B. 29 de mayo de 2013.

⁴⁴⁷ Corte IDH. [Medidas provisionales respecto de El Salvador](#). Asunto B. 29 de mayo de 2013.

⁴⁴⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No. 255/19. [CIDH presenta caso sobre El Salvador a la Corte IDH](#). 10 de octubre de 2019. Center for Reproductive Rights. [Comisión Interamericana de Derechos Humanos Admite Caso Sobre Mujer Salvadoreña Injustamente Encarcelada](#). 19 de abril de 2017.

209. En base a las consideraciones anteriores, la Comisión observa que El Salvador⁴⁴⁹, Nicaragua⁴⁵⁰, República Dominicana⁴⁵¹, Honduras⁴⁵², Haití⁴⁵³ y Surinam⁴⁵⁴ cuentan con disposiciones criminalizando el aborto en todas circunstancias, incluyendo en casos de riesgo para la vida de la mujer, cuando el embarazo es resultado de una violación sexual, y en casos de incompatibilidad del feto con la vida extrauterina⁴⁵⁵. Al respecto, la Comisión reitera a los Estados de la región sus obligaciones en materia de derecho a la vida; integridad; salud; a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes; a la privacidad; a la igualdad y a la no discriminación; al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.
210. Igualmente, la Comisión reitera que los Estados tienen el deber de eliminar todos los obstáculos *de jure* y *de facto* que impiden el acceso de las mujeres a servicios de salud materna, salud sexual y salud reproductiva que ellas requieren, incluyendo información y educación en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. Estas medidas han de tener en cuenta la situación de especial riesgo, desprotección y vulnerabilidad de niñas y de adolescentes, así como de las mujeres en particular situación de exclusión⁴⁵⁶ y alinearse con los estándares interamericanos en la materia. En adición a lo anterior, la Comisión ha recomendado emprender moratorias a la aplicación de las disposiciones que prevén la criminalización total del aborto; revisar detenidamente las condenas de mujeres en virtud de estas disposiciones, en miras a asegurar el juicio justo y libre de estereotipos a cada una

449 República de El Salvador. Código Penal. Decreto No. 1030. Capítulo II. De los delitos relativos a la vida del ser humano en formación, Art.133; CIDH. Comunicado de Prensa No. 042/18. CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto, 7 de marzo de 2018.

450 República de Nicaragua. Ley No. 641. Código Penal. Capítulo II. Aborto, manipulaciones genéticas y lesiones al no nacido, Artículos 143-145. 2006.

451 República Dominicana. Código Penal. Sección 2nda. De las Heridas y golpes voluntarios no calificados homicidios. De las violencias y de otros crímenes y delitos voluntarios, Artículo 317; CIDH. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH con base en la mesa de trabajo sobre implementación de políticas de derechos humanos en República Dominicana. En Informe Anual 2018. Capítulo V. pár.93; Human Rights Watch. "Es tu decisión, es tu vida" La criminalización total del aborto en la República Dominicana, 19 de noviembre de 2018.

452 República de Honduras. Código Penal. Decreto Número 144-83. Capítulo II. Aborto, Artículo 126; Amnistía Internacional. Honduras: Oportunidad histórica de despenalizar el aborto, 25 de abril de 2017; La Prensa. Para compartir esta nota utiliza los íconos que aparecen en el sitio, 6 de agosto de 2016; El Diario. La legalización del aborto, excluida del nuevo Código Penal de Honduras, que recibe fondos españoles, 6 de octubre de 2017. CIDH. Comunicado de Prensa No. 174/2019, CIDH y OACNUDH expresan preocupación por disposiciones del Código Penal en Honduras y hacen un llamamiento para revisarlas de acuerdo a los estándares internacionales e interamericanos en materia de derechos humanos, 12 de julio de 2019.

453 República de Haití. Código Penal. Section 2. Blessures et coups volontaires non qualifiés meurtre et autres crimes ou délits volontaires, Artículo 262; Le Nouvelliste. Enjeu juridique autour de la problématique de l'avortement en Haïti, 13 de marzo de 2018.

454 República de Surinam. Código Penal. Título XIV. Misdriften tegen de zeden, Artículo 319. Párrs.355-358. 1910; ECLAC. National Review Surinam, Mayo de 2014, pág.21; CEDAW. Third periodic report of States Parties. Suriname, 9 de junio de 2005, pág.48.

455 Guillaume, Agnès y Clémentine Rossier. Abortion around the World. An Overview of Legislation, Measures, Trends, and Consequences. Vol. 73, no. 2, 2018, págs. 217-306.

456 CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17. CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, 23 de octubre de 2017.

de ellas y de probarse lo contrario, a ponerlas en libertad⁴⁵⁷. Finalmente, la CIDH reitera a los Estados que aún no cuentan con un marco normativo adecuado, su obligación de adoptar legislación dirigida a garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos sexuales y reproductivos, en el entendido que la denegación de la interrupción voluntaria del embarazo en determinadas circunstancias puede constituir una vulneración a los derechos fundamentales de las mujeres, niñas y adolescentes⁴⁵⁸.

D. Desafíos específicos relativos a los derechos de las niñas y adolescentes

211. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de las niñas y las adolescentes a una protección especial, adaptada y reforzada, debido precisamente a su condición de personas en desarrollo y crecimiento⁴⁵⁹. Esta protección especial se justifica con base en las diferencias, respecto de las personas adultas, en cuanto a las posibilidades y los desafíos para el efectivo ejercicio y la plena vigencia, defensa y exigibilidad de sus derechos⁴⁶⁰, lo cual implica “deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”⁴⁶¹. Los Estados asumen una posición de garante de carácter reforzado, lo cual implica la adopción de una serie de medidas de distinto tipo y contenido dirigidas a la niñez⁴⁶². Por tanto, el Estado debe tomar medidas especiales orientadas a proteger especialmente a los niños,

⁴⁵⁷ CIDH. Anexo al Comunicado No. 011/18. Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador. 29 de enero de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 042/18. CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto, 7 de marzo de 2018; OACNUDH, Declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein al final de su misión en El Salvador, 17 de noviembre de 2017; organización de las Naciones Unidas – Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, 13 de febrero de 2019.

⁴⁵⁸ CIDH. Informe Anual 2018. Nicaragua. Capítulo IV.B., párr. 219; CIDH. Comunicado de Prensa No. 133/17. CIDH saluda la aprobación de la ley de despenalización del aborto en tres causales en Chile. 5 de septiembre de 2017. CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17, CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, 23 de octubre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No. 042/18. CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización total del aborto, 7 de marzo de 2018.

⁴⁵⁹ La Comisión y la Corte Interamericana han realizado este reconocimiento con base en los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana. CIDH. Informe No. 83/10. Caso 12.584. Fondo, Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón, Argentina, 2010, párr. 72; Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrs. 51, 54, 55 y 60; y especialmente: Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 147.

⁴⁶⁰ CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, OEA/Ser.L/V/II.166.Doc.205/17 2017, párr. 44.

⁴⁶¹ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 54.

⁴⁶² Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 56 y 60; Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100, párrs. 126 y 134; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 177; Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras, Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 116.

niñas y las adolescentes, con un mayor cuidado y responsabilidad de acuerdo con el principio del interés superior del niño, adoptando una mayor diligencia en todo su actuar⁴⁶³.

212. Adicionalmente, la Comisión y la Corte han señalado que las niñas y las adolescentes, específicamente, están más expuestas a formas de violencia y de discriminación derivadas de la situación estructural de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres en la región. Los riesgos particulares que enfrentan las niñas y las adolescentes, así como sus necesidades especiales de protección debido a los factores combinados de edad y condición de mujeres, deben ser tomadas en adecuada consideración por parte del Estado, lo cual deriva en un deber de diligencia reforzado.

1. Matrimonio infantil y uniones de hecho

213. La Corte Interamericana ha señalado que la plena autonomía de la persona para escoger con quién quiere sostener un vínculo permanente y marital, sea natural (unión de hecho) o solemne (matrimonio), se deriva directamente del principio de la dignidad humana⁴⁶⁴. Un matrimonio forzado ha sido entendido, de acuerdo con lo establecido por autoridades en el sistema universal de protección, como aquél que se celebra sin el consentimiento pleno y libre de al menos uno de los contrayentes o en el que, como mínimo, uno de ellos carece de la capacidad de separarse o de poner fin a la unión, entre otros motivos debido a coacciones o a una intensa presión social o familiar⁴⁶⁵. Asimismo, la CIDH observa que se ha entendido que hay una ausencia de un consentimiento “libre y completo” cuando una de las partes involucradas “no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja”⁴⁶⁶.
214. La Comisión resalta el artículo 17 de la Convención Americana en el cual se dispone el derecho de todas las personas a contraer matrimonio y formar una familia. En el texto de esta disposición, los Estados identifican el consentimiento libre y pleno de las partes como un requisito para contraer matrimonio. Asimismo, el artículo 16 de la CEDAW en la misma línea dispone el derecho en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, para elegir libremente su cónyuge y contraer matrimonio sólo

⁴⁶³ CIDH. Informe no. 170/11, Caso 12.578. Fondo. Corte IDH. *María Isabel Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*. 2011, párr. 153; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párrs. 56 y 60; Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 146 y 191.

⁴⁶⁴ Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 225.

⁴⁶⁵ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. A/HRC/31/57. 5 de enero de 2016, párr. 63.

⁴⁶⁶ UNICEF. *Hojas informativas sobre la protección de la infancia: Matrimonio infantil*, 2006, pág. 18.

por su libre y pleno consentimiento. En este sentido, queda reconocido el carácter esencial del consentimiento libre y pleno de las partes contrayentes en un matrimonio.

215. Siguiendo el marco anterior, la Comisión sostiene que los matrimonios o uniones de hecho infantiles son una expresión del matrimonio forzado en tanto hay una ausencia de suficiente madurez de al menos uno de los contrayentes para elegir a su cónyuge por su pleno, libre e informado consentimiento y existe una marcada relación desigual de poder entre los cónyuges. El matrimonio infantil ha sido definido por el Comité de la CEDAW y el Comité sobre los Derechos del Niño como “cualquier matrimonio en el que al menos uno de los contrayentes sea menor de 18 años”⁴⁶⁷. Junto a este concepto, la CIDH destaca que las uniones de hecho en edad temprana o precoces han sido consideradas como una expresión informal del matrimonio infantil en tanto siguen patrones informales de vínculo familiar⁴⁶⁸.
216. Por su parte el UNICEF ha destacado que cuando niños y niñas son víctimas de esta práctica, se trata de una forma de abuso sexual y explotación de las niñas y los adolescentes⁴⁶⁹. Sobre este aspecto, la CIDH coincide que el matrimonio o las uniones de hecho infantil se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, y constituyen una violación de los derechos humanos de las mujeres y niñas⁴⁷⁰. Esta práctica tiene un impacto significativo en la vida de las niñas y los adolescentes al reducir y afectar sus oportunidades de desarrollo personal, educativo, profesional, y en su capacidad de tomar decisiones importantes sobre sus vidas, incluida su independencia económica. Las sitúa en una posición de mayor riesgo a la explotación, abuso y violencia basada en género, en particular violencia sexual. Es así que, en su forma más extrema, ha sido afirmado que el matrimonio forzado puede entrañar comportamiento amenazador, rapto, encarcelamiento, violencia física, violación, y, en algunos casos, homicidio⁴⁷¹.
217. Para la CIDH resulta preocupante que no hay evidencia de progreso en la región de América Latina y el Caribe hacia la erradicación de esta práctica, en tanto las cifras demuestran que los índices se mantienen tan altos como hace 25 años. Según el UNICEF, este hemisferio es la única región del mundo en la que los matrimonios infantiles y las uniones tempranas no han disminuido en los últimos 10 años; por el contrario, se han mantenido alrededor del 25 por ciento, mientras que en otras áreas del mundo se han registrado disminuciones significativas, especialmente en Asia

⁴⁶⁷ CEDAW y Comité de los Derechos del Niño. Recomendación General No. 31 del CEDAW y Observación General No. 18 del CDN sobre prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta. CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18. 14 de noviembre de 2014, párr. 20.

⁴⁶⁸ Girls Not Brides. The global partnership to end child marriage: Matrimonio Infantil en América Latina y el Caribe. 2017.

⁴⁶⁹ UNICEF. Hojas informativas sobre la protección de la infancia: Matrimonio infantil. 2006, pág. 18.

⁴⁷⁰ CEDAW y Comité de los Derechos del Niño. Recomendación General No. 31 del CEDAW y Observación General No. 18 del CDN sobre prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta. CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18. 14 de noviembre de 2014, p.20.

⁴⁷¹ Asamblea General de la ONU. Informe del Secretario General: Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. A/61/122/Add. 1. 6 de julio de 2006, párr. 122.

meridional⁴⁷². El UNFPA calcula que 2% de las mujeres en edad fecunda en América Latina y el Caribe tuvieron su primer parto antes de los 15 años⁴⁷³.

218. En algunos países de la región, se observa que el matrimonio infantil continúa siendo una práctica común. En este sentido, de acuerdo a información pública, 13 países de la región aún permiten el matrimonio a personas menores de 16 años a través de excepciones legislativas (Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Brasil, Guyana, Haití, Estados Unidos - Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Surinam) y 6 países aún mantienen diferentes edades mínimas para el matrimonio en hombres y mujeres, lo cual representa una disparidad persistente entre niñas y niños en términos de la edad mínima legal para el matrimonio⁴⁷⁴.
219. La CIDH ha tenido conocimiento que la diferencia de edad entre las esposas menores y los hombres con los cuales estarían casadas varía por toda la región, dándose importantes diferencias en algunos contextos. En América Central, por ejemplo, se estima que la diferencia media es de 5 a 7 años, la cual ha sido valorada como una diferencia considerable dada la corta edad de las niñas y la diferencia de poder entre los adolescentes y las personas de entre 20 y 30 años⁴⁷⁵. La Comisión destaca que una marcada diferencia en la edad de los cónyuges de un matrimonio infantil puede significar distintos niveles de madurez, educación y habilidades para desenvolverse en una comunidad de manera independiente. En este sentido una marcada diferencia en la edad profundiza aún más las desigualdades en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y coloca a las víctimas en una situación de mayor indefensión frente a distintas formas de violencia basadas en la interseccionalidad de su género y edad.
220. Resulta relevante destacar que los Estados han reconocido expresamente como causas fundamentales del matrimonio o unión de hecho infantil, la pobreza, la inseguridad y la falta de educación⁴⁷⁶. En la misma línea, la Comisión sostiene que entre los factores causales de los matrimonios o uniones precoces se podrían incluir los estereotipos y roles de género imperantes y profundamente arraigados en la región; la pobreza y el hecho de que muchas familias carezcan de medios para

⁴⁷² UNICEF. Comunicado de Prensa: América Latina y el Caribe: una década perdida en la reducción del matrimonio infantil. 6 de abril de 2018. La Comisión igualmente considera esencial señalar que “una de las principales razones por las que el matrimonio infantil y las uniones tempranas en la región no se han reducido está relacionada con la alta tasa de embarazos adolescentes, siendo la segunda en el mundo, y el riesgo de violencia sexual para las niñas (1,1 millones de adolescentes informan haber sufrido abuso sexual). Ver: UNICEF. Comunicado de Prensa: América Latina y el Caribe: una década perdida en la reducción del matrimonio infantil. 6 de abril de 2018.

⁴⁷³ Organización Panamericana de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Washington, D.C., 2018.

⁴⁷⁴ Iniciativa LAC para prevenir y atender las uniones tempranas en niñas y adolescentes. Mapa legislativo sobre uniones tempranas formales en América Latina y el Caribe. 2018.

⁴⁷⁵ Plan y UNICEF. Experiences and account of pregnancy amongst adolescents. 2014; Girls Not Brides. The global partnership to end child marriage. Matrimonio Infantil en América Latina y el Caribe. 2017.

⁴⁷⁶ Asamblea General de la ONU. Resolución No. 71/175 Matrimonio infantil, precoz y forzado. A/RES/71/175. 23 de enero de 2017.

proporcionarles un nivel de vida adecuado a sus hijos, en particular a sus hijas; la violencia en el hogar; la falta de información y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; y los embarazos derivados de una iniciación temprana de la actividad sexual, sin una adecuada información sobre su salud sexual y reproductiva. En los casos de embarazos, la CIDH ha indicado que frecuentemente las presiones familiares y sociales empujan a las adolescentes a matrimonios o a uniones precoces con impactos en sus oportunidades de desarrollo personal, educativo, profesional, y de tomar decisiones importantes sobre sus vidas, lo cual las hace más vulnerables⁴⁷⁷.

221. Es preciso destacar que, en el marco del matrimonio o unión de hecho infantil, las niñas y adolescentes son sometidas desde una edad muy temprana a comportamientos definidos por patrones socioculturales de discriminación y roles estereotipados de la mujer con base en su función reproductiva, de cuidadora y encargada de las labores del hogar. La Comisión advierte que esto, junto con otros factores, podría conllevar a un abandono de sus proyectos de vida y a que, por presiones dentro del hogar, de su comunidad o de su familia, e incluso por miedo a retaliaciones de estos, se limiten a las expectativas y deseos de su cónyuge. En consecuencia, las esposas niñas y adolescentes crecen en un entorno en donde su capacidad incluso de tomar decisiones sobre aspectos íntimos de su personalidad se ve disminuida considerablemente, lo cual podría tener un fuerte impacto en su desarrollo emocional y psicológico.
222. En este sentido, la Comisión considera que el matrimonio infantil reproduce ciclos de pobreza y exclusión de las mujeres; puede generar daños físicos y psicológicos; e impide que las niñas logren paridad de género, igual protección ante la ley, el libre ejercicio de sus derechos humanos y la capacidad de realizar todo su potencial y de desarrollar las habilidades. Para la CIDH resulta crucial que los Estados reconozcan que, si bien el matrimonio infantil ocurre a lo largo del continente, surgen mayores índices de matrimonio infantil entre las mujeres y niñas de zonas rurales, siendo casi el doble que los de las zonas urbanas. En este sentido, de acuerdo con un estudio global de UNFPA sobre matrimonio infantil, “las niñas que viven en zonas rurales en países en desarrollo tienden a casarse o entrar en unión libre al doble de la tasa de sus contrapartes urbanas (44 por ciento y 22 por ciento, respectivamente)”⁴⁷⁸. La Comisión considera que esto coincide que las niñas de familias en situación pobreza, las niñas indígenas y las que viven en zonas rurales son particularmente vulnerables a ser sometidas a esta práctica nociva⁴⁷⁹.
223. La CIDH señala la obligación estatal de adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, [...] para contrarrestar prejuicios y costumbres y

⁴⁷⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. [CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región](#). 12 octubre 2016.

⁴⁷⁸ UNICEF, ONU Mujeres y otras. [Cambio de legislación sobre la edad de matrimonio: Experiencias exitosas y lecciones aprendidas de América Latina y el Caribe](#). 2016, pág. 8.

⁴⁷⁹ UNICEF, ONU Mujeres y otras. [Cambio de legislación sobre la edad de matrimonio: Experiencias exitosas y lecciones aprendidas de América Latina y el Caribe](#). 2016.

todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer”⁴⁸⁰. En concreto, la Comisión considera que existe una obligación de los Estados en el hemisferio de prevenir y erradicar el matrimonio o uniones de hecho infantiles como prácticas en las cuales las niñas y adolescentes se encuentran sujetas a diversas y múltiples formas de violencia y discriminación basadas en su edad y género.

224. Como un primer paso, los Estados han de fortalecer las leyes nacionales, los marcos políticos y los mecanismos para proteger y promover los derechos de las niñas y adolescentes, y armonizarlos con los estándares internacionales e interamericanos. Esto incluye en particular, derogar en las leyes, normas o prácticas consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, permitan, toleren o condonen el matrimonio infantil. Al respecto la CIDH observa que, a fin de proteger a las niñas y adolescentes, los Estados deben, de modo general, fijar la mayoría de edad como edad mínima legal para contraer matrimonio⁴⁸¹.
225. Ante este contexto, la CIDH hace referencia a lo establecido por la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño en tanto afirman que, en circunstancias muy excepcionales, y como “una cuestión de respeto a las capacidades en evolución del niño y a su autonomía a la hora de tomar decisiones que afectan a su vida, se puede permitir el matrimonio de una persona de menor de 18 años, madura y capaz, siempre y cuando tenga como mínimo 16 años de edad y se cuente con la autorización de un juez basándose en motivos excepcionales legítimos definidos por la legislación y en pruebas de madurez, sin dejarse influir por la cultura ni la tradición”⁴⁸². En específico, la CIDH considera que el juez debe valorar las circunstancias del caso particular y adoptar una decisión motivada apegada a los principios y estándares internacionales e interamericanos de protección de las NNA y de las mujeres, en particular en lo referente a las obligaciones de los Estados en materia de protección en contra de la discriminación y violencia.
226. La Comisión recuerda que la vigencia de leyes no es una medida suficiente, en cuanto se mantienen otros desafíos en este mismo aspecto que incluyen la existencia de lagunas, la falta de aplicación de la ley y la dificultad de regular las uniones de hecho informales, que a menudo no se incluyen en las definiciones legales. Al respecto la Comisión coincide que en cuanto las uniones de hecho en edad temprana o precoces se entienden como una expresión informal del matrimonio, algunos Estados no los

⁴⁸⁰ Artículo 8.b de la Convención de Belém do Pará.

⁴⁸¹ CEDAW. Recomendación general No. 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares. 13 período de sesiones, 1994, párr. 36.

⁴⁸² CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño. Recomendación General No. 31 del CEDAW y Observación General No. 18 del CDN sobre prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18. 14 de noviembre de 2014, párr. 20.

clasifican como matrimonio, lo cual conlleva probablemente a una subestimación del alcance del matrimonio infantil en la región⁴⁸³.

227. De la mano con lo anterior, los Estados deben elaborar e implementar medidas y políticas de prevención y erradicación a partir de estudios profundos realizados para conocer e identificar las causas fundamentales que llevan a la práctica del matrimonio infantil en los contextos particulares del país, y los grupos de niñas y adolescentes que sean más vulnerables⁴⁸⁴. Los Estados partes deben procurar que las políticas y medidas que se adopten tengan en cuenta los distintos factores de riesgo a que se enfrentan las niñas en lo que respecta a las diversas formas de violencia en diferentes entornos⁴⁸⁵ y deben incluir medidas desde el nivel local en las comunidades. Se deben asegurar los recursos adecuados para las acciones de disminución del matrimonio infantil, y asegurar la cooperación interinstitucional en la ejecución de las políticas y planes claramente definidos.
228. Como ha sido expresado de manera reiterada, la CIDH resalta el carácter esencial de contar con la participación directa y organizada de mujeres, niñas y adolescentes para conocer a profundidad sus experiencias y opiniones. El Estado debe incentivar y asegurar que participen y que sus intervenciones se reflejen en las medidas y políticas adoptadas. Entre otras, los Estados deben buscar y entablar vías diferentes de diálogos comunitarios participativos, estructurados y de manera sostenida. Estos pueden incluir reuniones de hogares, iglesias o centros religiosos y centros educativos en los cuales se debe asegurar la participación directa y constante de las mujeres, niñas y adolescentes.
229. La CIDH considera crucial que los Estados incluyan medidas para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes que ya están casadas. En este sentido, los Estados deben disponer de su estructura estatal para apoyar y protegerlas de actos de violencia, en particular violencia sexual, trabajo forzado, esclavitud, abusos, entre otros actos, y para eliminar los obstáculos al ejercicio de sus derechos específicamente en el acceso a la justicia. La Comisión observa que esto incluye la creación y mantenimiento de albergues o casas de acogida, así como medidas de protección. Los Estados deben considerar las poblaciones en donde se observan mayores índices de esta práctica y velar por que el acceso a estas medidas no sea obstaculizado por actitudes o actuaciones de funcionarios del Estado. La Comisión resalta que las niñas y adolescentes casadas necesitan igualmente servicios de salud reproductiva para ayudarlas a evitar el embarazo precoz y necesitan acceso a la atención adecuada durante el embarazo, el parto y en el período posterior al parto⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Girls Not Brides. The global partnership to end child marriage, Matrimonio Infantil en América Latina y el Caribe, 2017.

⁴⁸⁴ UNICEF, ONU Mujeres y otras. Cambio de legislación sobre la edad de matrimonio: Experiencias exitosas y lecciones aprendidas de América Latina y el Caribe, 2016, pág. 24.

⁴⁸⁵ Comité de los Derechos del Niño. Observación general No. 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/C/ GC/13, 18 de abril de 2011.

⁴⁸⁶ UNFPA. Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes. 2013, pág. 88.

230. Como parte crucial para la erradicación del matrimonio infantil, la Comisión sostiene que se debe empoderar a las niñas y las adolescentes en el ejercicio de sus derechos. En este sentido se debe implementar programas para que desarrollen habilidades para la vida, información sobre la salud, empoderamiento económico, y protección social, libre de toda forma de discriminación y en condiciones de igualdad. Estas políticas y prácticas deben tener un enfoque particularizado en romper ciclos de pobreza y de violencia en zonas rurales, poblaciones en situación de pobreza, y comunidades indígenas. Los programas pueden incluir cursos para que las mujeres y niñas desarrollen habilidades aplicables en distintos campos laborales, y medidas para facilitar y promover el acceso a la educación⁴⁸⁷, así como garantizar acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, accesibles, confidenciales y gratuitos para las adolescentes. A través del empoderamiento, las adolescentes y niñas en riesgo de y afectadas por el matrimonio infantil podrían ser más capaces de expresar y ejercer sus opciones y, de manera paralela, recibir mayor apoyo y protección de su comunidad y del Estado⁴⁸⁸.

2. Violencia sexual contra niñas y adolescentes

231. En marco de lo señalado en el presente informe, la CIDH observa que la violencia sexual contra las mujeres, las niñas y las adolescentes es una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con los hombres. La Comisión ha entendido que esta forma de violencia puede afectar por completo el proyecto de vida de una niña o adolescente; por ejemplo, cuando se convierten en madres como consecuencia de una violación; al ser excluidas por la estigmatización y discriminación que sufren en los centros educativos al encontrarse embarazadas; y cuando por presiones familiares son forzadas a contraer matrimonio con su agresor. La CIDH también ha tenido conocimiento que un número elevado de niñas víctimas de violencia sexual son separadas de sus familias, institucionalizadas o bien abandonan los estudios debido a la falta de apoyo⁴⁸⁹.
232. Para la CIDH es motivo de profunda preocupación que, a pesar de las alarmantes cifras y la gravedad de esta forma de violencia, los datos no reflejan la magnitud real de la problemática debido al importante subregistro existente como consecuencia de la falta de denuncia por las víctimas. De acuerdo a cifras de conocimiento de la CIDH, en Perú, 1 de cada 5 niñas menores de 15 años han sufrido violación sexual de las cuales la fiscalía solo conoce el 15%⁴⁹⁰; en Ecuador durante la última década, el

⁴⁸⁷ OEA. Comunicado de Prensa C-031/17. Déjenlos ser niños: Combatiendo el matrimonio y la unión temprana e infantil en las Américas. 13 de abril de 2017.

⁴⁸⁸ UNICEF. Informe Anual 2017: UNFPA-UNICEF Global Program to accelerate action to end child marriage. 2017.

⁴⁸⁹ CIDH. Audiencia temática Derechos humanos de las niñas en América Latina y el Caribe celebrada el 28 de octubre 2013 en el marco del 149 periodo ordinario de sesiones.

⁴⁹⁰ CIDH. Audiencia sobre Violencia sexual contra niñas en América Latina y el Caribe en el marco del periodo de sesiones 165 en Montevideo. 24 de octubre de 2017.

embarazo en menores de 14 años producto de violación sexual se ha incrementado en un 74%⁴⁹¹; mientras que en Guatemala, para el 2018, 5,600 niños y niñas sufrieron violencia física y sexual⁴⁹² y en Colombia, una niña es abusada cada hora “superando en mucho, la violencia sexual en mujeres adultas”⁴⁹³.

233. De acuerdo con la información recibida, en Latinoamérica el 80% de las violaciones sexuales de niñas y adolescentes se concentran en víctimas de 10 a los 14 años y el 90% de estos casos involucran un contexto de violación reiterada⁴⁹⁴. En el caso de Bolivia, por ejemplo, una de cada tres niñas sufre alguna forma de violencia sexual antes de cumplir 18 años⁴⁹⁵. En Argentina, al año se reportan cerca de 3.000 casos de niñas y adolescentes presuntamente víctimas de violencia sexual y, de acuerdo con el último informe del Programa para las Víctimas contra la Violencia (PVCV), en el período comprendido entre noviembre del 2016 y julio de 2017, hubo al menos 1.024 víctimas de abuso sexual infantil en el país. En el primer semestre de 2017 aumentó 40% la cantidad de denuncias sobre abusos y violencia sexual en contra de NNA en la ciudad de Buenos Aires, con relación a los primeros seis meses del año pasado, y el 70% de los casos tuvo como responsable a un familiar cercano de la víctima según la Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC)⁴⁹⁶.
234. En México, en 4 de cada 10 casos de violaciones sexuales las víctimas son de menores de 15 años, y en Perú, 2 de cada 5 víctimas de violencia sexual son niñas menores de 14 años⁴⁹⁷. En Paraguay, según datos del Departamento de Estadística de la Comandancia respecto de violencia sexual en el ámbito intrafamiliar, los niños y niñas son los más afectados por esta violencia pues 89,8% de las víctimas son NNA, y de éstos el 69,5% no superan los 13 años⁴⁹⁸.
235. La Comisión observa que el elevado nivel de prevalencia, el estigma de esta forma de violencia y los estereotipos sociales hacen que sea también muy invisibilizada, y con elevadísimos niveles de falta de atención adecuada a las víctimas. Como ha sido mencionado, lo anterior se observa a causa de una serie de factores como: el estigma social asociado con la violencia sexual; por desconocimiento de lo que constituye un acto de violencia sexual y de los derechos y/o de los mecanismos para buscar

⁴⁹¹ CIDH. Audiencia sobre Violencia sexual contra niñas en América Latina y el Caribe en el marco del periodo de sesiones 165 en Montevideo. 24 de octubre de 2017.

⁴⁹² EFE. Más de 5.600 menores en Guatemala sufrieron violencia física y sexual en 2017. 1 de febrero de 2018.

⁴⁹³ Redmas. Aumentan casos de violencia sexual contra niñas en Colombia. 11 de octubre de 2018.

⁴⁹⁴ CIDH. Audiencia temática América Latina y el Caribe celebrada el 25 de octubre de 2017 en el marco del 165 periodo ordinario de sesiones.

⁴⁹⁵ CIDH. Audiencia temática Denuncias sobre violencia sexual contra las adolescentes en Bolivia celebrada el 18 de marzo 2017 en el marco del 161 periodo de sesiones; CIDH. Comunicado de Prensa No. 35A/16. Informe sobre el 161 período de sesiones de la CIDH. 22 de marzo de 2017.

⁴⁹⁶ La Nación. Aumentaron 40% las denuncias de abusos sexuales contra menores. 23 de septiembre de 2017.

⁴⁹⁷ PROMSEX. Niñas no Madres. 2017.

⁴⁹⁸ Última Hora. Siete cada diez víctimas abuso sexual en las casas son niños y niñas. 13 de septiembre de 2017.

justicia; por temores o engaños; por la falta de confianza en la respuesta del Estado debido al alto nivel de impunidad en este tipo de casos; debido a presiones de los familiares para que no denuncie; o por ser usualmente el agresor un familiar o una persona cercana o con una relación de superioridad con la víctima⁴⁹⁹.

236. Con relación al último factor, la CIDH expresa su preocupación ante el elevado porcentaje de ocasiones que esta forma de violencia es ejercida por personas cercanas a las niñas y las adolescentes, con quienes deberían sentirse seguras y protegidas, como familiares, amigos cercanos de los mismos, vecinos, conocidos, profesores y compañeros. Un elevado índice de violencia sexual ocurre en el hogar, en los centros educativos y usualmente en entornos cercanos a las niñas y las adolescentes. En estas circunstancias, se entiende que muchas de ellas no denuncian por sentimientos de culpa y/o miedo. En muchos casos, seguiría ocurriendo que las madres de las niñas víctimas encubren a sus parejas ya sea porque culpabilizan a las niñas por lo ocurrido, por miedo al estigma, por dependencia afectiva o económica del agresor, por temor a represalias o sencillamente porque no creen lo denunciado por las niñas o a las adolescentes. Al respecto la Comisión observa que esto deja a la víctima en una situación de particular vulnerabilidad e incrementa el riesgo que las niñas y adolescentes sean sometidas a una situación violación sexual reiterada por el o los mismos agresores.
237. La CIDH ha tenido conocimiento que, frente a una percepción de desprotección, las adolescentes que sufren violencia sexual en sus hogares toman a menudo la iniciativa de abandonar sus hogares como una medida para poner fin a los abusos cuando no existen otros resortes a los que acudir o no son accesibles o confiables, o no se atreven a denunciar⁵⁰⁰. Resulta crucial destacar que esta situación a su vez las expone a otras formas de violencia y vulneración a sus derechos; muchas niñas y adolescentes víctimas de violencia física, psicológica o sexual en sus hogares que deciden huir terminan siendo captadas por redes de trata de personas⁵⁰¹.
238. La CIDH ha manifestado que dado los numerosos obstáculos en materia de protección y de acceso a la justicia que tienen las niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes, los casos de violencia sexual en estos contextos estarían ampliamente sub-reportados, menos visibles y con mayores niveles de impunidad⁵⁰². Estos obstáculos incluyen barreras de tipo geográfico, institucional, económico, socio-cultural, lingüístico y de género, así como los estereotipos y la fuerte estigmatización social.
239. Con base en dicho marco, la Comisión resalta el carácter esencial de los instrumentos internacionales sobre la violencia contra la mujer y del *corpus juris* internacional de protección de los niños y las niñas en casos de violencia sexual,

⁴⁹⁹ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región. 12 de octubre 2016.

⁵⁰⁰ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015, párr. 207.

⁵⁰¹ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 noviembre 2015, párr. 250.

⁵⁰² CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65. 28 diciembre 2011.

incluyendo violación sexual, para definir el contenido y los alcances de las obligaciones estatales con relación a casos de niñas y adolescentes como víctimas⁵⁰³. En este sentido, sin perjuicio de los estándares establecidos en casos de violencia y violación sexual contra mujeres adultas, los Estados tienen una obligación reforzada de adoptar medidas particularizadas y especiales tomando en cuenta la necesidad de asegurar protecciones especiales a las niñas y adolescentes⁵⁰⁴.

240. Si bien la Comisión reconoce que se trata de una problemática compleja, se enfatiza que es necesario un abordaje holístico, multisectorial e integral que responda a las causas estructurales y endémicas de la violencia, en particular la violencia sexual contra las niñas y las adolescentes, basada en su doble condición de mujeres y niñas. En este sentido, la CIDH considera esencial que los Estados tomen en cuenta el amplio abanico de factores que contribuyen a ella, así como de los factores que inciden en la reducción del riesgo. Los Estados, por medio de los sistemas nacionales de protección integral, deben incluir el nivel local en las medidas a tomar, así como el empoderamiento de las niñas y adolescentes en sus derechos y otorgarles un rol destacado en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas destinados a enfrentar la violencia sexual que las afecta⁵⁰⁵.
241. La Comisión recuerda que es necesario contar con datos e indicadores fiables para el diseño y la efectiva ejecución de estas políticas públicas dirigidas a erradicar el problema. La ausencia de los mismos, que sean escasos, o incompletos puede llevar a la invisibilización de distintos desafíos que enfrentan las niñas y adolescentes, y a profundizar los obstáculos en el ejercicio de sus derechos⁵⁰⁶. De esta forma, resulta crucial que los Estados consideren el elemento interseccional de género, niñez y factores como condición socioeconómica, raza, etnia, entre otros en la recopilación de datos. En este sentido, la CIDH ha recomendado que los Sistemas Nacionales de Protección de la Niñez creen sistemas de información, que no se limiten a las estadísticas de la policía y los juzgados, pero que también consideren las encuestas de auto-percepción y las consultas directas con niñas y adolescentes para conocer mejor su realidad y poder ajustar las intervenciones, y que además incluyan a las organizaciones de la sociedad civil y a las defensoras y defensores de derechos humanos⁵⁰⁷.
242. En materia de acceso a la justicia, la CIDH observa que se mantienen barreras estructurales debido a, entre otros motivos, la carencia de servicios de asesoría legal gratuita, adaptada y accesible que representen de modo independiente los derechos

⁵⁰³ Corte IDH. *Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párrs. 155 y 157; La CIDH resalta en este sentido el artículo 19 de la Convención Americana y la propia Convención de Belém do Pará en cuanto establece que las políticas estatales orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que podría sufrir una niña o adolescente.

⁵⁰⁴ CIDH. *Informe 4/16. Caso 12.690. Fondo. VRP y VCP. Nicaragua*. 25 de agosto de 2016, párrs. 84 y 85.

⁵⁰⁵ CIDH. *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 noviembre 2017, párr. 76.

⁵⁰⁶ MESECVI. *Informe hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará*. OEA/Ser.L/V/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.234/16 Rev.1. 2016, párr. 72.

⁵⁰⁷ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. *CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región*. 12 de octubre 2016.

de las niñas y adolescentes; por el hecho que en algunos países se establecen limitaciones legales o prácticas sobre quien puede interponer la denuncia y cómo debe ser interpuesta; y por los plazos de prescripción de este tipo de delitos. En este sentido la Comisión insta a los Estados realizar una revisión y análisis de su marco legal, incluidos los reglamentos y protocolos, para remover las disposiciones que puedan ser, por su texto o por en su implementación, utilizadas como obstáculos en el ejercicio del acceso a la justicia por niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales.

243. Además, es importante recordar que, de acuerdo con lo establecido por el sistema interamericano, el acceso a la justicia no solo implica habilitar los mecanismos necesarios para que las niñas y adolescentes puedan denunciar, sino que incluye la posibilidad de que participen activamente en los procesos judiciales, con voz propia y asistencia letrada, en defensa de sus derechos, según la edad y grado de madurez. Una interpretación armónica e integral del derecho a ser oído de las niñas y adolescentes, junto con el principio de autonomía progresiva, conlleva a garantizar la asistencia jurídica de las mismas víctimas en los procesos penales. En este sentido, se debe garantizar la asistencia letrada de un abogado especializado en género, niñez y adolescencia, con facultades de constituirse en calidad de parte procesal, oponerse a medidas judiciales, interponer recursos y realizar todo otro acto procesal tendiente a defender sus derechos en el proceso, debe ser gratuita y proporcionada por el Estado, independientemente de los recursos económicos de sus progenitores y de las opiniones de éstos últimos⁵⁰⁸.
244. Paralelamente, la Comisión observa que los procesos de investigación y enjuiciamiento de los actos de violencia sexual, y en particular de violación sexual contra niñas y adolescentes, por lo general, siguen siendo revictimizantes y marcados por estereotipos de género. Lo anterior se agrava debido a que muchas veces no existen unidades especializadas suficientes para la investigación de este tipo de delitos y al mismo tiempo son inexistentes o existen debilidades en los protocolos de investigación. Esto conlleva a muchas veces no existe una “ruta” o protocolo claro y adecuado que oriente a los funcionarios y autoridades desde la recepción de la denuncia, durante el proceso judicial, y en lo referido a la atención y tratamientos requeridos médicos, psicológicos, sociales y de otra índole.
245. Al respecto la Comisión observa que es necesario en primer lugar establecer e implementar protocolos especiales de investigación y justicia de los delitos sexuales, así como protocolos para la atención médica integral necesaria, adaptados para el ámbito policial, judicial y forense con enfoque de género y con el interés superior de la niña como elemento principal a ser tomado en cuenta. Los mismos deben estar adaptados para respetar y garantizar los derechos de las NA y tomar en cuenta los factores de riesgo y de vulnerabilidad de poblaciones particulares de niñas y adolescentes. Los Estados deben tomar medidas concretas y adecuadas para asegurar su implementación uniforme en el ámbito local y nacional y deben realizar

⁵⁰⁸ Corte IDH. *Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párr. 161.

capacitaciones obligatorias sobre su aplicación adecuada y los estándares de protección de niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

246. En este sentido, el cuestionamiento de la credibilidad del testimonio de las víctimas cuando se trata de niñas y adolescentes ya sea debido a la edad de la víctima cuando se trata de niñas de corta edad, o por prejuicios y valoraciones subjetivas sobre el comportamiento de las víctimas y su sexualidad, siguen siendo obstáculos importantes para el acceso a la justicia efectiva para las víctimas. Sobre este punto la CIDH considera importante recordar que no todos los casos de violencia y/o violación sexual ocasionan lesiones físicas o enfermedades verificables a través de un examen médico⁵⁰⁹. Asimismo, si se estima que la participación de la niña o adolescente es necesaria y puede contribuir con la recolección de material probatorio, deberá evitarse en todo momento la revictimización y se limitará a las diligencias y actuaciones en donde su participación se estime estrictamente necesaria y se evitará la presencia e interacción de aquellas con su agresor en las diligencias que se ordenen⁵¹⁰.
247. En vista de las consideraciones anteriores, la Comisión reconoce que la violencia sexual contra niñas y adolescentes es un fenómeno con dinámicas específicas que la diferencian de la violencia sexual contra personas adultas. La Corte Interamericana ha destacado que la violación sexual es una experiencia sumamente traumática que puede tener severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico, que deja a la víctima humillada física y emocionalmente, situación difícilmente superable por el paso del tiempo, a diferencia de lo que acontece con otras experiencias traumáticas²¹⁵. En el caso de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, este impacto podría verse severamente agravado, por lo que podrían sufrir un trauma emocional diferenciado de los adultos, y un impacto sumamente profundo, en particular cuando el agresor mantiene un vínculo de confianza y autoridad con la víctima, como un progenitor⁵¹¹.
248. De forma general, se observa que el uso de la fuerza física en casos de violencia sexual contra NNA es rara vez utilizado ya que muchas veces y a su vez, por su condición de niñas, las víctimas no comprenden la naturaleza de los actos que les son infligidos. Asimismo, el agresor es usualmente una persona cercana, de confianza o una figura de autoridad, mientras que este tipo de violencia puede ocurrir en el transcurso de varias semanas, meses e incluso años, en episodios repetitivos que pueden agravarse con el paso del tiempo⁵¹². Las particularidades de esta clase de violencia incluyen que las víctimas suelen permanecer en silencio durante mucho tiempo antes de efectuar denuncias, entre otras razones, por el

⁵⁰⁹ Corte IDH, *J. Vs Perú*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 329.

⁵¹⁰ Corte IDH. *Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párr. 163.

⁵¹¹ Corte IDH. *Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párr. 163.

⁵¹² World Health Organization, *Guidelines For Medico-Legal Care For Victims Of Sexual Violence, Chap.7, Child Abuse*, 2003.

temor a no ser creídas, por las consecuencias familiares que puede acarrear la revelación o porque han bloqueado el recuerdo por lo que, en estos casos en particular, las niñas víctimas no tienen siempre la posibilidad de realizar las denuncias correspondientes rápidamente o en el mismo momento. Por lo anterior y con miras a superar algunas de las principales barreras y obstáculos de acceso a la justicia para niños y niñas, la Comisión ha recomendado ampliar los plazos de prescripción de los delitos cometidos contra los NNA y considerar la imprescriptibilidad de los delitos más graves⁵¹³. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado en varias ocasiones acabar con la prescripción de sanciones y de la acción penal en casos de violencia sexual contra niñas y niños como una forma de proteger los derechos de la infancia⁵¹⁴.

249. Al respecto, la Comisión advierte que en Perú, por medio de la Ley No. 30838 fueron adoptadas nuevas medidas para castigar la violencia sexual, incluyendo, entre otras medidas, la imprescriptibilidad de la violación sexual y de las ofensas al pudor público, como la pornografía infantil⁵¹⁵. Asimismo, en Ecuador, en el referéndum que tuvo lugar el 4 de febrero de 2018, la mayoría de la población ecuatoriana se pronunció a favor de enmendar la Constitución de la República para que no prescriban los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes⁵¹⁶. Igualmente, la Comisión advirtió que en Chile de manera unánime, la Cámara de Diputados y Diputadas, y el Senado aprobaron que la imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes⁵¹⁷.
250. Por otra parte, la Comisión ha considerado necesaria la existencia de servicios y protección específicos para las víctimas de determinados delitos, como los referidos a agresiones sexuales, especialmente la violación sexual. En casos de violencia sexual, se ha interpretado que el Estado deberá, una vez conocidos los hechos, brindar asistencia inmediata y profesional, tanto médica como psicológica y/o psiquiátrica, a cargo de profesionales específicamente capacitados en la atención de víctimas de este tipo de delitos y con perspectiva de género y niñez⁵¹⁸. El acompañamiento deberá mantenerse durante todo el proceso penal, procurando que sea el mismo profesional quien atienda a la niña o adolescente. Asimismo, se

⁵¹³ CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17. 30 noviembre 2017, párr. 130.

⁵¹⁴ Naciones Unidas - Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015, párrs. 33 y 34; Naciones Unidas - Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, CRC/C/CHL/4-5, 2 de octubre de 2015, párr. 47.

⁵¹⁵ NODAL, Perú: la violación sexual y la trata de personas serán imprescriptibles, 9 de agosto de 2018.

⁵¹⁶ UNICEF, La imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. Una forma de decir “¡No Más!”, 5 de febrero de 2018; El Comercio, La sanción contra el abuso sexual a los niños cambió, 9 de febrero de 2019.

⁵¹⁷ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Guía legal sobre Imprescriptibilidad de los delitos sexuales contra menores de 18 años, 20 de agosto de 2019; UNICEF, UNICEF valora decisión presidencial de decretar imprescriptibilidad total de los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, 7 de mayo de 2018; La Clave, Por el derecho al tiempo: Abuso sexual infantil imprescriptible, pero no retroactivo, 26 de junio de 2019.

⁵¹⁸ Corte IDH. Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párr. 165.

debe asegurar que tales servicios de apoyo sean prestados sin discriminación alguna, tomando en cuenta la edad, sexo, género, orientación sexual o su expresión, nivel socioeconómico, aptitudes y capacidades de la niña o adolescente, o cualquier otro factor o necesidad especial en la que se encuentren; y atendiendo a su nivel de madurez y comprensión.

251. En concreto, la Comisión considera esencial crear estrategias conjuntas con perspectiva de género entre el sector encargado de la protección de la niñez y las autoridades judiciales para garantizar el acceso efectivo de las niñas y adolescentes y servicios de rehabilitación física y psicológica, así como la restitución integral de sus derechos⁵¹⁹. Se entiende necesaria la articulación de todo el sistema nacional de protección integral para una respuesta a través de servicios esenciales y multisectoriales para todas las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. Asimismo, la CIDH enfatiza que la articulación entre los servicios mencionados debe tener en cuenta y asegurar la atención de las niñas y adolescentes que se encuentran en la intersección de dos o más factores de discriminación.
252. Los Estados también deben capacitar a las autoridades competentes para identificar situaciones de riesgo previsible a la integridad personal y la vida de las niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales. Las medidas especiales de protección que el Estado debe adoptar se basan en el hecho de que las niñas, niños y adolescentes se consideran más vulnerables a violaciones de derechos humanos, lo que además estará determinado por distintos factores, como la edad, las condiciones particulares de cada uno, su grado de desarrollo y madurez, entre otros⁵²⁰. Por último, la Comisión reitera que la violencia sexual, con un impacto particular contra niñas y adolescentes, tiene efectos en la salud reproductiva y frecuentemente resulta en embarazos forzados, en abortos ilegales e inseguros, e incrementa el riesgo de enfermedades de transmisión sexual.

3. Embarazos precoces y embarazos consecuencia de violencia sexual

253. La Comisión observa que el embarazo infantil y adolescente es un serio problema en el hemisferio con cerca de 10 millones de embarazos al año⁵²¹. De acuerdo con información disponible, América Latina y el Caribe es la única región en el mundo donde los partos en niñas menores de 15 años van en aumento, y la segunda región

⁵¹⁹ CIDH. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, 30 de noviembre de 2017, párrs. 193-205; y recomendación 129.

⁵²⁰ Corte IDH. Caso V.R.P. V.P.C y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 250, párr. 156.

⁵²¹ CIDH. Audiencia temática Violencia sexual contra las niñas en América Latina y el Caribe celebrada el 24 octubre 2017 en el marco del 165 periodo ordinario de sesiones; CIDH. Audiencia temática Derechos humanos de las niñas en América Latina y el Caribe celebrada el 28 de octubre 2013 en el marco del 149 periodo ordinario de sesiones; y Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones (UNFPA). Maternidad en la niñez. Enfrentar el reto del embarazo en adolescentes, págs. 5, 6, 10, 11 y 12.

con mayor número de embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años⁵²². Según diversas autoridades internacionales, los países de la región con las tasas estimadas más elevadas de fecundidad en adolescentes están en Centroamérica, encabezados por Guatemala, Nicaragua y Panamá; en el Caribe por República Dominicana; y en América del Sur, por Bolivia y Venezuela⁵²³.

254. De la mano de lo anterior, la Comisión ha recibido información sobre situaciones de discriminación y estigma en la región en perjuicio de las niñas y adolescentes embarazadas por parte de la comunidad en la que viven e incluso de sus familias. Al respecto la CIDH observa que los actos de violencia en contra de estas niñas y adolescentes, como consecuencia del embarazo no deseado o por su simple condición de embarazada, podría generar embarazos de alto riesgo y diversos problemas, entre ellos, los abortos, los partos prematuros, y los sufrimientos fetales⁵²⁴.
255. La CIDH observa el riesgo elevado que representa el embarazo infantil y adolescente para la salud de la madre y del recién nacido en tanto aumenta los riesgos de complicaciones durante el embarazo y en el parto⁵²⁵. Al respecto, el UNICEF ha informado que los recién nacidos de madres menores tienen una mayor probabilidad de registrar peso bajo al nacer, con el consiguiente riesgo de presentar efectos en la salud a largo plazo, así como malformaciones o problemas en el desarrollo debido a aspectos de madurez fisiológica y emocional de las madres⁵²⁶. En particular la Comisión ha tenido conocimiento que, en diversos países de la región, sigue siendo una práctica que a las niñas y adolescentes embarazadas no tengan acceso a la educación en tanto se les negaría el ingreso al establecimiento educativo y/o se las expondría a diversas formas de hostigamiento, marginación y rechazo. De manera adicional, suelen enfrentarse al aislamiento al interior de su grupo familiar y de amistades, lo que agrava el impacto de su falta de autonomía económica, las dificultades para acceder al empleo y la insuficiencia de las ayudas sociales otorgadas por el Estado.

522 OPS, OMS, UNFPA y UNICEF. Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Febrero 2018.

523 OPS, OMS, UNFPA y UNICEF. Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Febrero 2018. De la misma manera, la CIDH recibió información sobre otros países de la región. En el caso de Argentina, “desde el primer año de la década de los 2000 (2000-2016), un promedio de 2967 niñas entre 10 y 14 años experimenta embarazos que concluyen en partos, esto es, 8 niñas por día”. [Informe de CLADEM presentado ante la CIDH en el marco del Cuestionario]. De acuerdo con UNICEF, durante el año 2016 en Argentina se registraron 99.324 nacimientos de madres menores de 20 años de los cuales 2.149 corresponden a madres de menos de 15 años y 96.905 a madres de entre los 15 y 19 años. Al respecto UNICEF expresó preocupación por la situación “extremadamente grave” sobre todo desde el punto de vista sanitario, social y jurídico ya que dichos casos estuvieron principalmente relacionados con el abuso sexual de las madres.”

524 Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General: Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. A/61/122/Add. 1, 6 de julio de 2006, párr. 162 y 179.

525 OPS, OMS, UNFPA y UNICEF. Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. Febrero 2018.

526 UNICEF. Embarazo en adolescentes. 2009.

256. En el caso de Colombia, se advierte una tasa de violencias contra mujeres embarazadas de 12,59 por 100.000 mujeres del año 2015 (informe nacional) (casos registrados por SIVIGILA)⁵²⁷. En el Salvador se estima que la tasa de violencia física contra las mujeres embarazadas fue del 7,6% en 2014, y en Guatemala, la tasa asciende al 7% para el año 2014/2015. En República Dominicana el 7.4% de las mujeres de 15-49 años que han estado embarazadas alguna vez experimentaron violencia física durante un embarazo⁵²⁸.
257. De manera particular, la CIDH ha tenido conocimiento de una incidencia importante de embarazos adolescentes debido a una iniciación sexual temprana y una falta de acceso información y educación sexual de calidad⁵²⁹. Ante lo anterior, la CIDH considera crucial recordar la necesidad de implementar la educación sexual en el currículo educativo de niños y de niñas con informaciones imparciales, accesibles y de manera progresiva según la edad y el nivel educativo⁵³⁰. La CIDH considera que la educación sexual objetiva impulsa el empoderamiento de las niñas y adolescentes a tener conocimiento del contenido de sus derechos sexuales y reproductivos⁵³¹.
258. La Comisión ha indicado que, a pesar de los avances en la identificación y denuncia de los casos de embarazos producto de la violencia sexual, la respuesta de los Estados ha mantenido un enfoque en el proceso de denuncia y persecución penal, aun a costa del bienestar o re victimización de las víctimas. Como consecuencia, las niñas y adolescentes que son víctimas de violencia sexual difícilmente buscan atención médica por miedo o estigma lo cual obstaculiza su acceso a anticoncepción oral de emergencia o a la terminación de un embarazo, facilitando un patrón mayor de violencia que se extiende a lo largo de la vida⁵³².
259. Además, la Comisión hace énfasis en las graves repercusiones que podría tener, en particular, el embarazo forzado producto de violencia sexual, entre las cuales destacan el aislamiento social y el suicidio. El embarazo tiene consecuencias inmediatas y a la vez duraderas para las niñas y significa la vulneración de muchos de sus derechos en las áreas de salud, educación, inclusión social y comunitaria, inserción familiar y proyecto de vida. En este sentido, la CIDH ha recibido información preocupante relativa a la prevalencia de mortalidad materna en

527 OAS, MESECVI. Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Caminos por Recorrer. OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.242/17. 2017, párr. 383.

528 OAS, MESECVI. Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Américas: Caminos por Recorrer. OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.242/17. 2017, párr. 383.

529 CLADEM. Informe Regional Alterno al Comité de Expertas (CEVI) Tercera Ronda de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará: Acceso a la justicia, niñas madres y situación de defensoras de derechos humanos. Agosto 2016, párr. 40.

530 CIDH. Comunicado de Prensa No. 011A/18. Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador. 29 de enero de 2018.

531 CIDH. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos. OEA Ser.L/V/II. Doc.61. 2011, párr 3.

532 MESECVI. Informe hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará. OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.234/16 Rev.1. 2016, párr. 12.

mujeres jóvenes causadas por lesiones auto infligidas. Según estas informaciones, desde el año 2011 al menos 42 niñas embarazadas se habrían suicidado en El Salvador. Estas muertes se habrían asociado a casos de niñas embarazadas que ponen fin a sus vidas ante la falta de opciones para asumir embarazos no deseados, producto de violaciones sexuales, que generan discriminación y señalamiento social⁵³³.

260. En los casos en que la violencia sexual haya resultado en un embarazo forzado en niñas y adolescentes, la CIDH destaca la importancia de adoptar protocolos adecuados para garantizar el acceso legal, oportuno y gratuito a métodos anticonceptivos de emergencia y a información veraz, suficiente e imparcial para acceder a la interrupción legal del embarazo, especialmente cuando se trata de niñas de corta edad⁵³⁴. En este respecto, el acceso efectivo a los servicios de salud adecuados para las víctimas, con base en protocolos de atención médica que incluyan la obligación de proveer información adecuada a las víctimas de violencia sexual y a sus familia que regulen cómo, cuándo y por quién puede determinarse la interrupción legal del embarazo, permitiría que en la práctica exista un acceso real a estos procedimientos sin discriminación y sin ningún tipo de consecuencias penales o de criminalización. Lo anterior cobra particular importancia en los países cuya legislación interna del país prevé la posibilidad de la interrupción legal del embarazo en los casos en que el mismo represente un riesgo para la vida de la niña.
261. Asimismo, resulta preocupante que aun en los casos en que las niñas y las adolescentes tienen garantizada legalmente el acceso a la interrupción del embarazo según las disposiciones previstas, persisten barreras importantes, en muchos casos fundadas en estereotipos de género, para el acceso a un aborto legal y seguro. Por ejemplo, ante la ausencia de protocolos médicos claros y adecuados, los retrasos temporales en la tramitación de solicitudes o dictámenes médicos, y, en algunos casos, la exigencia de la presencia o la autorización de los progenitores para proporcionar este tipo de información, bienes y servicios, debido a su edad⁵³⁵. Al respecto, la CIDH ha instado a los Estados a adoptar legislación dirigida a garantizar a las mujeres, niñas y adolescentes el ejercicio efectivo de sus derechos sexuales y reproductivos, en el entendido que la denegación de la interrupción voluntaria segura y oportuna del embarazo en determinadas circunstancias puede constituir una vulneración a sus derechos fundamentales⁵³⁶. Ante esta realidad, es necesario

⁵³³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 11A/18. ANEXO Conclusiones y observaciones sobre la visita de trabajo de la CIDH a El Salvador, 29 de enero de 2018.

⁵³⁴ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región, 12 de octubre 2016. Adicionalmente puede consultarse la información proporcionada a la CIDH en las audiencias temáticas: CIDH. Audiencia Violencia sexual y derechos humanos de niñas y adolescentes en Paraguay celebrada el 4 de abril 2016 en el marco del 157 periodo ordinario de sesiones; CIDH. Audiencia Situación de derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes en Nicaragua celebrada el 7 de diciembre 2016 en el marco del 159 periodo ordinario de sesiones; CIDH. Audiencia sobre Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en América del Sur celebrada el 7 de junio 2016 en el marco del 158 periodo ordinario de sesiones.

⁵³⁵ CIDH. Informe Anual Capítulo IV A sobre Desarrollo de los derechos humanos en la región. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210. 2017, párr. 117.

⁵³⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 11/18. CIDH culmina visita de trabajo a El Salvador, 29 de enero de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 42/18. CIDH urge a El Salvador a terminar con la criminalización

que los Estados, de la mano con otras medidas, desarrollen protocolos, guías y políticas públicas diseñadas para abordar de manera específica e integral el problema de la violencia sexual contra las niñas, que incluyan procedimientos multidisciplinarios a seguir en casos que de dicha violencia haya resultado un embarazo infantil⁵³⁷.

262. En particular, la Comisión destaca de manera enfática el deber especial de los Estados de llevar procesos de justicia y de salud de manera imparcial y efectiva. Las niñas y adolescentes embarazadas producto de una violación sexual deben tener acceso a atención adecuada y oportuna, y se deben adoptar las medidas para garantizar sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, integridad personal, a no ser objeto de violencia, y sexuales y reproductivos. La CIDH insta a los Estados recordar su deber especial de protección de los derechos humanos de las niñas y adolescentes por su condición de especial vulnerabilidad, así como la obligación de actuar tomando en cuenta el interés superior del niño como criterio fundamental. En esta línea, la CIDH observa que es necesario que los Estados actúen, como mínimo, bajo la presunción de que todo embarazo de una niña menor de la edad legal de consentimiento es producto de una violación sexual.
263. Al respecto la CIDH considera esencial que los Estados construyan una ruta de atención especializada para atender la salud integral de las víctimas tomando en cuenta no solo su integridad y salud física, sino también a salud mental, y su bienestar emocional y psicológico. La Comisión en este sentido recuerda que aunado a que las víctimas de violencia sexual y física contra la mujer comúnmente desarrollan consecuencias psicológicas como depresión, trastornos de ansiedad, y trastornos resultantes del estrés postraumático; se debe tomar en cuenta las profundas afectaciones producto de eventos traumáticos y de un embarazo forzado. En atención a las necesidades particulares en razón de su edad, género y vivencias individuales, los Estados deben valorar y brindar respuestas que visibilicen los obstáculos que enfrentan las niñas embarazadas de manera diferenciada.
264. Finalmente, en cuanto al acceso a los centros educativos, la Comisión observa que las niñas y las adolescentes embarazadas enfrentan todavía obstáculos en el acceso a una educación durante su embarazo. La CIDH expresa en este sentido que el Estado es responsable de proveer las condiciones necesarias para garantizar el acceso a la educación libre de discriminación y violencia para las niñas y adolescentes embarazadas. Esta obligación incluye realizar estudios que visualicen las causas de abandono o fracaso escolar e implementar políticas que garanticen la continuidad y la finalización de la escuela atendiendo tanto los factores escolares como

total del aborto. 7 de marzo de 2018; CIDH. Comunicado de Prensa No. 133/17. CIDH saluda la aprobación de la ley de despenalización del aborto en tres causales en Chile. 5 de septiembre de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No. 165/17. CIDH exhorta a todos los Estados a adoptar medidas integrales e inmediatas para respetar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. 23 de octubre de 2017.

⁵³⁷ CLADEM. Informe Regional Alterno al Comité de Expertas (CEVI) Tercera Ronda de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI): Acceso a la justicia, niñas madres y situación de defensoras de derechos humanos. Agosto 2016, párr. 54.

extraescolares⁵³⁸. La CIDH considera que la omisión en garantizar el derecho a la educación de las niñas y adolescentes podría conllevar a repercusiones significativas no solo en la formación de las mismas y en su empoderamiento, sino también en la reproducción de estereotipos perjudiciales arraigados que legitiman restringir el acceso de la mujer, niña y/o adolescente como una manera de condenar o “rechazar” su conducta sexual percibida o iniciación sexual temprana que llevó al embarazo.

265. Sin prejuicio de lo establecido en secciones anteriores de este informe, la CIDH hace un llamado a los Estados para abordar de manera específica e integral la problemática de niñas y adolescentes madres en la región, con el objetivo de disminuir los altos índices y, de manera paralela, erradicar la discriminación y violencia a la cual se ven sujetas. En este sentido, entre otras acciones, la Comisión considera que los Estados deben identificar las causas y consecuencias particulares de cada grupo para el diseño e implementación de medidas adecuadas de prevención, protección y garantía de sus derechos. Al respecto, la CIDH ha observado que existe una clara relación entre el embarazo infantil y adolescente y los estereotipos profundamente arraigados socialmente sobre el valor de la maternidad y el rol de las mujeres; la falta de empoderamiento de las niñas y las adolescentes; y la baja inversión en educación, en particular una educación sexual y reproductiva.

4. Trabajo infantil, explotación laboral y trata

266. El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o afectar negativamente su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. El mismo precepto señala que los Estados partes fijarán una edad mínima para el trabajo. Por otra parte, el artículo 3 del Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”) señala que la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños no deberá ser inferior a 18 años.
267. En el mismo sentido el Convenio 182 de la OIT establece que las “peores formas de trabajo infantil” son todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niñas, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio⁵³⁹, incluido el reclutamiento

⁵³⁸ El Clarín. [Informe de Unicef con datos oficiales. Cada tres horas una nena de entre 10 y 14 años tiene un bebé en la Argentina](#). 10 de julio de 2017.

⁵³⁹ El trabajo forzoso, tal como se establece el Convenio 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso, se refiere a “todo trabajo o servicio que se exija a cualquier persona bajo la amenaza de alguna sanción y por el cual dicha persona no se haya ofrecido voluntariamente”. Resulta crucial destacar que la coacción puede tomar muchas formas, desde violencia física y sexual o amenazas contra la familia a medios más sutiles, tales como retención de salarios, retención de documentos de identidad, amenazas de despido y amenazas de denuncia a las autoridades.

forzoso u obligatorio de niñas para utilizarlas como soldados en conflictos armados, para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas o para la realización de otras actividades ilícitas, en particular en la producción, comercialización, distribución y el tráfico de estupefacientes. Según este mismo convenio, las peores formas de trabajo infantil deberán ser determinadas por la legislación nacional luego de un proceso de consulta, en el cual los Estados deben permitir y promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niñas y adolescentes, y de las niñas, en especial aquellas expuestas al trabajo, para comprender mejor sus vulnerabilidades⁵⁴⁰.

268. Es crucial destacar que el trabajo infantil tiene mayores niveles de prevalencia en grupos tradicionalmente excluidos y discriminados⁵⁴¹. En este sentido, la falta de programas de apoyo a las familias, especialmente en las áreas más excluidas y pobres de los países, así como la intersección con otras condiciones, como la situación de migrante o desplazado, generan un incremento en los índices de trabajo infantil. Al respecto la CIDH observa que las niñas en situación de pobreza se ven expuestas al trabajo infantil y a situaciones que pueden representar abusos y explotación contra ellos, inclusive formas modernas de esclavitud. La vinculación de niñas a actividades productivas por motivos económicos es usual en la región y es percibida por las familias como una contribución a la economía familiar y una estrategia de supervivencia⁵⁴².
269. En este respecto la CIDH ha mostrado su preocupación por: las situaciones de abuso, malos tratos y explotación a la que pueden verse sometidas las niñas que realizan algún tipo de actividad productiva; la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran para denunciar este tipo de situaciones; la estigmatización y criminalización de la que son víctimas en muchas ocasiones incluso por las fuerzas de seguridad del Estado; los problemas de salud asociados a las actividades que realizan (por ejemplo en basureros o minería artesanal); y las dificultades que representa para ellas completar su educación, con elevados niveles de ausentismo y deserción⁵⁴³.
270. El trabajo infantil es un fenómeno aún presente en muchos los países de la región a pesar de los esfuerzos que los Estados han destinado a desarrollar acciones y planes para erradicarlo. Si bien en los últimos años en América Latina y el Caribe el trabajo infantil se ha reducido sustancialmente, 5,7 millones de niñas y niños trabajan sin haber cumplido la edad mínima de admisión al empleo o realizan trabajos que deben

⁵⁴⁰ CIDH. Comunicado de Prensa No. 067/15. La CIDH urge a los Estados a adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil. 11 de junio de 2015.

⁵⁴¹ El artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que todos los niños deben estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer la educación del niño, o que pueda ser nocivo para la salud del niño o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

⁵⁴² CIDH. Comunicado No. 256/19. En el Día Internacional de la Niña, la CIDH reitera la obligación de los Estados de garantizar la protección especial y reforzada de sus derechos fundamentales. 11 de octubre de 2019.

⁵⁴³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región. 12 octubre 2016.

ser prohibidos⁵⁴⁴. De la información recibida por la CIDH, se observa que en el caso de Argentina 9,4% de los NNA entre 5 y 15 años realizan sistemáticamente algún tipo de trabajo⁵⁴⁵ y en el caso de Colombia, 869.000 NNA entre los 5 y 17 años están trabajando⁵⁴⁶. En Perú, UNICEF por su parte expresó que, aunque el Estado está haciendo importantes esfuerzos para erradicar el trabajo infantil, todavía el 18% de los niños de menos de 14 años son víctimas de trabajo infantil⁵⁴⁷.

271. El trabajo infantil se refleja en un rango de actividades muy diversas y los fenómenos más preocupantes se relacionan con formas de abuso y explotación que ponen en riesgo la vida, integridad personal y salud de los NNA. Sobre este punto, el Comité sobre los Derechos del Niño y la CIDH ha puntualizado la necesidad de distinguir entre el trabajo infantil que hay que abolir de otras actividades productivas que cabe aceptar, como por ejemplo las actividades que permitan a los niños indígenas conocer su identidad y su cultura y que no sean peligrosas o entorpezcan la educación de los NNA, o que puedan ser nocivas para su salud o para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, cuya abolición debería ser inmediata y absoluta⁵⁴⁸.
272. El trabajo infantil dificulta o impide la escolarización y el ejercicio de otros derechos de las niñas, como el derecho al juego y el derecho al descanso. Además, es de especial preocupación el riesgo y los impactos que puede causar en su bienestar y en su desarrollo integral y sus derechos a la integridad personal, salud y vida. Como ha sido mencionado, las expone a malos tratos, abuso, violencia física, psicológica y sexual, negligencia, explotación y trata de personas.
273. De esta forma, deben tomarse con de manera prioritaria medidas integrales y de carácter estructural encaminadas a prevenir el trabajo y las condiciones de trabajo perjudiciales y a brindar la asistencia directa necesaria para asegurar la rehabilitación e inserción social de niños y niñas víctimas de explotación, entre ellas por ejemplo: los programas de desarrollo social y económico y de erradicación de la pobreza⁵⁴⁹; las políticas sociales de apoyo a las familias; el acceso universal y gratuito a una educación primaria y secundaria inclusiva, accesible, gratuita, de calidad, adaptada y pertinente; medidas dirigidas a las adolescentes para facilitar la

⁵⁴⁴ OIT. [El trabajo infantil en América Latina y el Caribe](#), s/f.

⁵⁴⁵ Respuesta de UNICEF en relación al Estado de Argentina en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

⁵⁴⁶ Respuesta del Observatorio de Género y Derecho de la Universidad Autónoma de Latinoamérica en relación al Estado de Colombia en el marco de la preparación del presente informe. Archivo de la CIDH.

⁵⁴⁷ UNICEF. [4 estrategias para acabar con el trabajo infantil](#).

⁵⁴⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No. 067/15. [La CIDH urge a los Estados a adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil](#). 11 junio 2015; Comité de los Derechos del Niño. [Observación General No.11 sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención](#). CRC/C/GC/11. 12 febrero 2009, párr. 66 y ss; OIT. [Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales](#), 2006.

⁵⁴⁹ La Comisión destaca que "cuando el Estado tiene una sólida red de seguridad social que asegura asistencia para cobertura de necesidades básicas a familias de bajos ingresos, se disminuye el riesgo de que niños y niñas sean explotados". CIDH. Comunicado de Prensa No. 067/15. [La CIDH urge a los Estados a adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil](#), 11 junio 2015.

transición de la escuela al trabajo; campañas de sensibilización social y para promover la denuncia de situaciones que pongan en riesgo a las niñas; sistemas de información para analizar la incidencia de este fenómeno, sus causas, manifestaciones y problemáticas para tener un diagnóstico confiable que permita el diseño de un plan de acción y el monitoreo de sus resultados; facilitar los mecanismos de apoyo y de denuncia para las niñas a través de servicios conocidos, accesibles, adaptados y confiables; adoptar medidas integrales de prevención, protección, rehabilitación y restitución de derechos a las niñas cuando sean víctimas de explotación, entre otras medidas.

274. Se considera que el fortalecimiento del acceso de forma gratuita a los servicios públicos básicos, en particular salud y educación, para las familias en situación de mayor vulnerabilidad y en aquellas zonas del país con menor acceso a estos servicios, es una importante estrategia para reducir el trabajo infantil. De modo prioritario, debe integrarse a las niñas que no estén recibiendo educación formal a un sistema educativo de calidad, con un currículo flexible que responda a sus necesidades y les permita una reintegración efectiva. La Comisión urge la adopción de medidas para garantizar que todas las niñas de la región puedan terminar al menos el ciclo de enseñanza primaria, tengan oportunidades de formación para el trabajo digno, así como liberar de todas las formas de trabajo dañino a las niñas para asegurar su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias.
275. Como medidas para evitar situaciones de explotación y promover la inclusión social de adolescentes en situación de pobreza, la CIDH destaca la introducción de programas de trabajos adecuados para cada edad y compatibles con la educación. Estos programas facilitan la transición de la educación al empleo, pero además desempeñan una importante función de desarrollo en la vida de los adolescentes, dotándolos de competencias y ayudándolos a que adquieran responsabilidades y, en caso necesario, contribuyendo al bienestar económico de sus familias y apoyando su acceso a la educación. La CIDH además ha señalado este tipo de programas como una medida adecuada para prevenir la captación de NNA por el crimen organizado en contextos de falta de oportunidades⁵⁵⁰. Estos programas deben respetar la edad mínima establecida a nivel nacional, en consonancia con las normas internacionales y con la edad de la educación obligatoria, respetando debidamente sus derechos a la educación y al descanso, el esparcimiento, el juego y las actividades recreativas. Para ello debe coordinarse la escolarización y la introducción a un trabajo digno para facilitar la presencia de ambas en la vida de los adolescentes, de acuerdo con su edad⁵⁵¹.
276. En particular la CIDH nota la situación de las mujeres y de las niñas trabajadoras en la región y recalca que el género es un factor crucial en el trabajo infantil. La pobreza estructural que en diversos países afecta de manera particular a las mujeres y a las niñas, muchas veces cabeza de familia, quienes se ven empujadas a trabajar, dejando

⁵⁵⁰ CIDH. *Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 2015, párrs. 542 y 543.

⁵⁵¹ Comité de los Derechos del Niño. *Observación General No. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*. CRC/C/GC/20. 6 diciembre 2016. párr. 86.

de lado sus estudios, y/o se encargan de realizar las labores domésticas en su propio hogar, en condiciones precarias y sin protección. Muchas niñas y adolescentes trabajan en la agricultura y en sectores de alto riesgo, como la minería, los basureros, la cohetería y la venta informal de productos, o son reclutadas para la realización de actividades ilícitas, incluida la producción, comercialización, distribución y el tráfico de estupefacientes.

277. A pesar de que este fenómeno constituye una violación de los derechos de la infancia –tanto de los niños como de las niñas– muchas niñas empiezan a trabajar a temprana edad, desde los 6 años incluso, especialmente en las zonas rurales. En el caso de las niñas y adolescentes, debido a roles de género, se suelen encargar de las labores domésticas y al cuidado de otros, como los hermanos, personas con alguna enfermedad, personas con discapacidad o personas mayores, especialmente cuando la familia no tiene otros medios para cubrir estas necesidades. A pesar de que se reconoce el trabajo doméstico como una de las formas preocupantes de trabajo infantil que desarrollan tanto niñas como niños y que tiene todavía implantación y aceptación social en la región, existe de acuerdo con la información recibida por la CIDH, un alto número de niñas realizando trabajo infantil como empleadas domésticas para contribuir a la economía familiar⁵⁵².
278. Al respecto, la Comisión ha recibido información relativa situación de violencia de género contra trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe, dando cuenta de la situación de vulneración y de riesgo en la que se encuentran, particularmente las niñas y adolescentes⁵⁵³. Asimismo, en relación con Paraguay por ejemplo, la Comisión ha tenido conocimiento de la práctica del criadazgo y de las llamadas “criaditas”⁵⁵⁴: de acuerdo con las informaciones disponibles, 47.000 niños y niñas en Paraguay se encuentran realizando trabajo doméstico, exponiéndose a diversas formas de violencia, incluida violencia sexual⁵⁵⁵. En el caso de Haití, la Comisión ha expresado su preocupación por la situación de cerca de 300.000 niños haitianos, 85% niñas, que trabajan sin pago y que están condenados a vivir como *restavek* (“quédate con ellos” en créole). En el caso de las niñas trabajando en estas condiciones, ellas son también llamadas *lapourca* (“aquí para eso” en francés) dando a entender que su función no se limita únicamente a las tareas domésticas sino también, a complacer sexualmente a sus empleadores. Como ha indicado la CIDH, “El sistema *restavek* priva a los niños del ambiente familiar y los somete a múltiples formas de abuso, incluidos la explotación económica, la violencia sexual y el castigo corporal, violando de esta manera su derecho a la seguridad, educación, salud y alimentación. Muchos de estos niños han sido declarados víctimas de la trata de personas dentro y fuera del país al tiempo que la Relatora Especial de las

⁵⁵² CIDH. Audiencia temática Derechos humanos de las niñas en América Latina y el Caribe. Celebrada el 28 de octubre 2013 en el marco del 149 periodo ordinario de sesiones de la CIDH.

⁵⁵³ CLADEM, CARE, Situación de violencia de género contra trabajadoras del hogar en América Latina y el Caribe, Audiencia Temática celebrada en el marco del 171 periodo de sesiones de la CIDH. 15 de febrero de 2019.

⁵⁵⁴ ABC, El caso de Panambí llega hasta la CIDH, 19 de marzo de 2017.

⁵⁵⁵ El Espectador, El “criadazgo” en Paraguay: una forma de esclavitud moderna, 16 de enero de 2017.

Naciones Unidas sobre Formas Contemporáneas de Esclavitud describió el sistema *restavek* como una “forma moderna de esclavitud”⁵⁵⁶.

279. Como consecuencia de la influencia de los papeles tradicionalmente asignados a cada género, a muchas niñas se les dificulta entonces el ejercicio de una serie de derechos, entre ellos su derecho a la educación, a pesar de que muchas familias en condiciones socioeconómicas precarias envían a sus hijas como empleadas domésticas a las ciudades en la creencia que tendrán un mejor acceso a la educación. No obstante, la CIDH ha tenido conocimiento que estas niñas en muchas ocasiones, no solo se les impide el acceso a la educación, sino que se ven sometidas a situaciones de explotación laboral, obligándolas a realizar el trabajo doméstico en condiciones precarias por largas horas sin que reciban un trato digno o pago, aprovechándose justamente de su vulnerabilidad, e incluso siendo sometidas a situaciones de abuso sexual⁵⁵⁷. Ello se convierte en un factor de desigualdad de género y puede interferir negativamente en su desarrollo y salud si les implica dejar los estudios o al verse sobre exigidos física y psicológicamente, con repercusiones también en su proyecto de vida. El desempeñarse como empleadas domésticas las expone a malos tratos; abusos; violencia física, psicológica y sexual; negligencia; y explotación, facilitado todo ello por, entre otros factores, la vulnerabilidad producida por la distancia y la falta de contacto habitual con su familia y el limitado contacto con personas de confianza de la niña.
280. La Comisión además observa las responsabilidades y tiempo dedicado al hogar o al cuidado de personas dependientes, sin recibir remuneración alguna, restringe notablemente la posibilidad de las mujeres de en el futuro contar con ingresos propios, de buscar opciones en el mercado laboral, de avanzar en las carreras educativas y laborales y de participar plenamente en la política y la sociedad. Al respecto se ha verificado que como consecuencia de estas labores, las niñas y las adolescentes se ven inmersas en situaciones en las cuales tienen “menor tiempo para el aprendizaje, la especialización, el ocio, la participación social y política, o el cuidado personal; mayores dificultades para insertarse en un trabajo fuera del hogar; y mayor participación en trabajos de menor valoración y menores ingresos en los cuales las mujeres pueden tener un mayor control sobre su tiempo, aunque este tipo de trabajo no les brinde protección social”⁵⁵⁸.
281. A pesar de los efectos adversos, estas situaciones suelen ser aceptadas y los Estados no articulan suficientes medidas para apoyar a las familias y evitar esta situación de vulneración de derechos de las niñas y adolescentes. Actualmente, a nivel regional, existe una infinidad de casos de mujeres, niñas y adolescentes trabajadoras domésticas sujetas a una serie de violaciones sistemáticas de sus derechos humanos, rezagándolas en una posición de vulnerabilidad. La Comisión en este sentido recalca

⁵⁵⁶ CIDH. *Informe Anual 2009*. Capítulo IV. Haití, párr. 434; OuestFrance, *Restavèk, les enfants esclaves en Haïti*, 9 de febrero de 2012; Terre des Hommes, *Les enfants Restaveks en Haïti*, 21 de abril de 2018.

⁵⁵⁷ CIDH. Medida Cautelar *MC 68-17 Panambi respecto Paraguay*, 2 de marzo de 2017.

⁵⁵⁸ ONU Mujeres. *El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado*, 2016.

que un porcentaje alto de víctimas de trata tienen como antecedente el trabajo doméstico desde temprana edad⁵⁵⁹.

282. Las intervenciones frente al trabajo infantil deben evitar “castigar” a la familia, o “corregir” a la niña o adolescente, separándola de su familia e internándola en una institución residencial, sin antes realizar un análisis con base en su interés superior. La CIDH ha manifestado que se requiere una intervención oportuna y esmerada de instituciones de bienestar debidamente dotadas con personal competente para resolver estos problemas o mitigar sus consecuencias, y no una reacción de carácter punitivo⁵⁶⁰. Las intervenciones deben estar orientadas a las causas, como la situación de la familia, para adelantar acciones protectoras, a menos que se identifique la concurrencia de una posible circunstancia que justifique la separación del niño de su familia, y en esos casos debe seguirse un procedimiento con todas las garantías establecidas en la ley.
283. En relación con la trata de niñas y adolescentes, la Comisión destaca lo señalado por la Corte IDH en cuanto al carácter esencial que tiene el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o trata de esclavos y mujeres en la Convención Americana y su inderogabilidad incluso en casos de guerra, peligro público u otras amenazas, conforme al artículo 27.2 del mismo tratado⁵⁶¹. Asimismo, este tribunal ha identificado que el delito de trata de personas se puede cometer “con cualquier fin de explotación” en cuanto el elemento de finalidad no está limitado a un fin específico de explotación, como el trabajo forzoso o la explotación sexual, sino que podría también comprender otras formas de explotación⁵⁶². En concreto cuando existe la trata de niñas y adolescentes, las condiciones a las que están sometidas igualmente constituyen en sí mismas afectaciones a los derechos humanos en tanto están caracterizadas por ambientes inaceptables, por trabajos peligrosos para la salud, y el tratamiento al que son sometidas.
284. Los Estados deben adoptar medidas integrales, así como contar con un adecuado marco jurídico de protección, políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. Dicha obligación se ve reforzada por la obligación contemplada en el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño, leído conjuntamente con el artículo 19 de la Convención Americana, por el cual los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas para impedir la venta y trata de niñas y niños, sin excepciones o limitaciones, lo cual incluye, entre otras:

⁵⁵⁹ CIDH. Medida Cautelar MC 68-17 Panambi respecto Paraguay, 2 marzo 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región. 12 octubre 2016; CIDH. Informe sobre el Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13. 17 octubre 2013, párrs.295 a 301; CIDH. Informe Preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas. 2016, párrs. 292 y 293.

⁵⁶⁰ CIDH. Informe sobre el derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.54/13. 2013, párr. 216.

⁵⁶¹ Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 309.

⁵⁶² Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 312.

medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter, la obligación de prohibir penalmente la venta y trata de niñas y niños, cualquiera sea su forma o fin, así como la obligación de investigar su posible infracción⁵⁶³.

285. En la labor de la CIDH, la trata de NNA con fines de explotación sexual fue una de las temáticas respecto de las cuales se hizo seguimiento en el 2017, tanto a nivel regional⁵⁶⁴ como respecto a países como Perú⁵⁶⁵ y Guatemala⁵⁶⁶. Al respecto, se puso en conocimiento de la CIDH aspectos relacionados con: las causas estructurales como la pobreza y la exclusión social; las dificultades de acceso a la justicia para las víctimas; la falta de representación legal de calidad y gratuita; la revictimización en el marco de los procesos judiciales; la falta de capacidades en las autoridades; los recortes presupuestarios; los altos niveles de impunidad y, asociado a ello, los factores de corrupción; la institucionalización de las víctimas; la debilidad del sistema de protección a nivel local; y el mayor número de niñas y adolescentes mujeres entre las víctimas.
286. Asimismo, la CIDH recibió información sobre los esfuerzos realizados por los Estados hacia la erradicación de la trata infantil. Al respecto se destaca y valora la utilidad del funcionamiento de unidades de policía y fiscalía especializadas en la persecución de este delito, la implementación de Planes Nacionales contra la Trata, campañas de sensibilización destinadas al público y a los mismos NNA, y líneas telefónicas gratuitas para denuncias⁵⁶⁷. Pese lo anterior, la CIDH llama la atención sobre las interpretaciones restrictivas realizadas por algunos tribunales al aplicar el tipo penal de la trata con fines de explotación sexual, dejando impunes los delitos⁵⁶⁸. A la luz de los desafíos en la interpretación del tipo penal por parte de los tribunales, la Corte IDH ha desarrollado que la expresión “trata de esclavos y de mujeres” del artículo 6.1 de la Convención Americana debe ser interpretada de manera amplia para referirse a la “trata de personas”⁵⁶⁹.
287. La CIDH ha recibido información sobre situaciones de acoso, abusos, detenciones ilegales y redadas de niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación

⁵⁶³ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 316.

⁵⁶⁴ CIDH. Audiencia temática *Situación de derechos humanos de las víctimas de trata y tráfico de personas de América Latina y el Caribe* celebrada el 24 octubre 2017 en el marco del 165 periodo de sesiones.

⁵⁶⁵ CIDH. Audiencia temática *Denuncias sobre trata de niños, niñas y adolescentes en Perú* celebrada el 20 marzo 2017 en el marco del 161 periodo de sesiones.

⁵⁶⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 114/17. *CIDH culmina visita in loco a Guatemala*. 4 de agosto de 2017.

⁵⁶⁷ CIDH. Audiencia temática *Situación de derechos humanos de las víctimas de trata y tráfico de personas de América Latina y el Caribe*, celebrada el 24 octubre 2017 en el marco del 165 periodo de sesiones; CIDH. Comunicado de Prensa No. 114/17. *CIDH culmina visita in loco a Guatemala*. 4 de agosto de 2017; CIDH. Comunicado de Prensa No. 114A/17. *Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Guatemala*. 4 de agosto de 2017; y CIDH. Audiencia temática *Denuncias sobre trata de niños, niñas y adolescentes en Perú* celebrada el 20 marzo 2017 en el marco del 161 periodo de sesiones.

⁵⁶⁸ Defensoría del Pueblo de Perú. Nota de Prensa 161/OCII/DP/2016. *Defensoría del Pueblo rechaza sentencia que absuelve a mujer acusada de trata contra una adolescente de 15 años*. 23 de septiembre 2016.

⁵⁶⁹ Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351, párr. 310.

sexual⁵⁷⁰. En muchas ocasiones en vez de ser reconocidas como víctimas incluso de trata con fines de explotación sexual, son detenidas y les son negadas las protecciones y garantías establecidas para su protección y reparación integral⁵⁷¹. Las intervenciones destinadas a niñas y adolescentes en estas circunstancias deben estar a cargo de servicios de la niñez, con personal especializado desde una lógica de protección y no de criminalización. Los agentes de seguridad del Estado deben disponer de directrices claras a este respecto, y en aquellos casos que sea necesaria su intervención, es importante que estén acompañados de personal de los servicios sociales de niñez para poder realizar un atendimento adecuado.

5. Violencia y discriminación en el ámbito educativo

288. El sistema interamericano ha reconocido la relación directa entre el derecho a la educación de los NNA y la posibilidad de gozar de una vida digna⁵⁷². Como ha sido indicado anteriormente, el nivel educativo de una persona tiene una influencia determinante en las oportunidades de acceso a un trabajo decente en el futuro, y por tanto al acceso de recursos económicos para llevar una vida digna y autónoma⁵⁷³. En la región, la educación es concebida como un medio indispensable para la realización de otros derechos humanos, en especial, para lograr la igualdad de género y para prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad⁵⁷⁴.
289. El Protocolo de San Salvador, en su artículo 16, distingue de manera expresa el derecho de todo niño y niña a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en los niveles más elevados del sistema educativo. De esta manera ha sido determinada con base en el deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, la obligación de los Estados de proveer educación en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual⁵⁷⁵.

⁵⁷⁰ CIDH. Audiencia temática Situación de derechos humanos de niñas y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual en Estados Unidos. Celebrada el 16 marzo 2015 en el marco del 154 periodo de sesiones.

⁵⁷¹ CIDH. Audiencia temática. Situación de derechos humanos de niñas y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual en Estados Unidos. Celebrada el 16 marzo 2015 en el marco del 154 periodo de sesiones.

⁵⁷² Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 84, párr. 84.

⁵⁷³ CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región. 2016.

⁵⁷⁴ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 18.

⁵⁷⁵ Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 185.

290. Sobre este punto, la Comisión observa que existen importantes diferencias en términos de calidad y de la pertinencia de los contenidos de la educación que no garantizan plenamente la igualdad en el goce de este derecho fundamental para todos los NNA, en particular en aquellos sectores más afectados por las inequidades y la exclusión⁵⁷⁶. Al respecto la CIDH observa que las desigualdades se acentúan en el acceso y la calidad de la educación secundaria limitando las oportunidades futuras de un gran número de NNA en la región. Algunas de estas desigualdades son muy evidentes sobre el territorio, en zonas rurales y en los barrios marginales y en las periferias de las ciudades.
291. En particular la Comisión nota que en la región las niñas, adolescentes y las mujeres sufren con las dificultades para reivindicar y ejercer su derecho a la educación. A pesar que las obligaciones de no discriminar y de proteger la igualdad ante la ley aplican de forma inmediata a todos los aspectos del ejercicio del derecho a la educación, en todos los ciclos de enseñanza, las niñas y las mujeres, en comparación con los hombres, están más propensas a sufrir diversas formas de discriminación y violencia en los centros educativos, situación que, de no ser abordada adecuadamente, influye tanto en su acceso como en su permanencia⁵⁷⁷.
292. Si bien algunas barreras de tipo estructural afectan tanto a niñas como niños, tales como la pobreza, la infraestructura inadecuada de las escuelas, la ubicación geográfica de los centros educativos, factores de inseguridad camino a la escuela, la falta de transporte adecuado, los costos tanto de libros escolares y textos, entre otras, ha sido reconocido que estos desafíos afectan a las niñas y adolescentes de forma diferenciada⁵⁷⁸. Las niñas y adolescentes enfrentan otras barreras particulares como la posible falta de voluntad de las familias de brindar educación a las hijas, las responsabilidades familiares asignadas a las niñas y adolescentes, los estereotipos en los planes de estudios, los libros de texto y los procesos pedagógicos que perpetúan la discriminación contra las mujeres, además del embarazo adolescente⁵⁷⁹, la violencia contra las niñas y las mujeres dentro y fuera de la escuela, y los obstáculos de orden ideológico para que se desenvuelvan en disciplinas académicas o de formación profesional dominadas por los hombres⁵⁸⁰.

⁵⁷⁶ CIDH. Violencia, niñez y crimen organizado. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15. 2015, párr. 212.

⁵⁷⁷ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 233.

⁵⁷⁸ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 174.

⁵⁷⁹ La CIDH ha reiterado su preocupación en relación al embarazo adolescente, especialmente cuando en el propio entorno escolar, sea a través de leyes, reglamentos o prácticas, se prohíbe que las adolescentes embarazadas continúen con sus estudios. CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 178.

⁵⁸⁰ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 174 y 178; CEDAW. Recomendación General No. 36 sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación. CEDAW/C/GC/36. 2017.

293. En el marco de dicho contexto, la CIDH advierte que los centros educativos, tanto públicos como privados, pueden convertirse en espacios de vulneración de derechos y escenario de actos de discriminación y violencia. En este sentido, se observa cómo persisten situaciones en las que el trato que reciben las niñas y adolescentes en la escuela por parte de los maestros y/o de sus compañeros puede ser humillante, intimidatorio e incluso violento, y puede dar lugar al ausentismo y la deserción escolar, constituyendo una vulneración al derecho a la integridad personal y al derecho a la educación. Por ejemplo, en algunos países de la región el castigo físico en el ámbito educativo no se encuentra expresamente prohibido por la ley, y sigue siendo una práctica común y aceptada en muchos lugares como modo de disciplina y control, como es el caso todavía en países como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Guatemala, Granada, Guyana, Panamá, y Surinam, de acuerdo con la Iniciativa Global para poner fin a todo Castigo Físico contra Niños⁵⁸¹.
294. Además de esto, la Comisión ha indicado que “las autoridades públicas deberían realizar mayores esfuerzos para prevenir la violencia en el ámbito educativo, tanto la violencia entre pares como la ejercida por los maestros u otras personas. Todas las escuelas deberían contar con un plan de prevención y de respuesta a la violencia. En ese sentido, diversos países de la región se han fijado la necesidad de fortalecer las escuelas como ámbito seguro y protector de la niñez a través de planes de acción, programas y protocolos”⁵⁸². En el caso de las niñas y de las adolescentes, dichos esfuerzos han de ser encaminados con perspectiva de género, con miras a prevenir la afectación particular que estas formas de violencia podrían tener sobre ellas.
295. La violencia y la discriminación que las niñas y mujeres enfrentan en el ámbito educativo puede tomar diversas formas, desde castigo corporal, acoso escolar (*bullying*) a violación sexual. De particular preocupación para la CIDH es el acoso sexual en cuanto se concibe como una forma de violencia que ocurre muy a menudo en los centros educativos y de forma frecuentemente invisibilizada⁵⁸³. El acoso sexual y las demás formas de violencia, inclusive la violencia y violación sexual contra las niñas y adolescentes usualmente provienen de personal de la escuela y/u otros alumnos⁵⁸⁴. En Perú por ejemplo, la CIDH ha sido informada que durante el año 2017 se reportaron 6,030 casos de violencia sexual contra niñas y adolescentes entre 0 a 17 años⁵⁸⁵ y, de acuerdo con según el Sistema Especializado en casos sobre Violencia Escolar entre setiembre de 2013 y marzo de 2018, se registraron 2,262 casos de violencia sexual en instituciones educativas del país⁵⁸⁶. Además, en un

⁵⁸¹ CIDH. [Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes](#). 5 de agosto de 2009; Iniciativa Global para poner fin a todo Castigo Físico contra Niños, Castigo físico en las escuelas, 2018.

⁵⁸² CIDH. [Violencia, niñez y crimen organizado](#). OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15. 11 noviembre 2015, párrs. 216 y 221.

⁵⁸³ CIDH. [Informe No. 76/08. Petición No. 1055-06. Admisibilidad. Guzmán Albarracín y familiares. Ecuador](#). 2008.

⁵⁸⁴ CIDH. [El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales](#). OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 234.

⁵⁸⁵ El Comercio. [El 2017 se reportaron más de 6.000 casos de niñas violentadas sexualmente](#). 13 de abril de 2018.

⁵⁸⁶ Ministerio de Educación - Perú. [Plataforma SíseVe contra la violencia escolar](#). Consulta libre. Consultado el 15 de abril de 2018.

estudio realizado por el Ministerio de Educación y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se reporta que en la localidad de Condorcanqui, Departamento de Amazonas, existen entre 60 y 80 denuncias anuales por violencia sexual contra niñas y adolescentes, en especial provenientes de la etnia awajún, perpetrada por personal de los centros educativos. Según dicho estudio, el procesamiento y resolución de estos casos, tanto a nivel administrativo como penal, no estarían avanzando adecuadamente a la luz de la gravedad de los hechos denunciados. Si bien en el ámbito escolar, existirían normas y lineamientos orientados a prevenir y proteger a las y los estudiantes contra la violencia ejercida por el personal de las instituciones educativas, no existirían disposiciones específicas ni políticas enfocadas al abordaje de la problemática particular de los pueblos indígenas, tomando en consideración sus instituciones socioculturales y las dificultades en el acceso a la justicia.⁵⁸⁷

296. Asimismo, la Comisión se ha pronunciado en el caso de Paola Albarracín Guzmán relativo a Ecuador, que se relaciona con la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador por la violencia sexual sufrida por una niña entre sus 14 y 16 años de edad y, su posterior suicidio a la edad de 16 años. La Comisión concluyó que la niña fue víctima de violencia en su condición de mujer y niña, incluyendo violencia sexual, por parte del vicerrector de su colegio y por el médico del colegio, ambos funcionarios públicos, y que existió un nexo causal directo entre la situación que ella vivía en el colegio y su decisión de quitarse la vida. La Comisión consideró que la responsabilidad del Estado, además de la derivada por el incumplimiento del deber de respeto, se extiende también al incumplimiento del deber de garantía en su componente de prevención, toda vez que ni el colegio ni el Estado en general contaban con herramientas preventivas y de detección temprana, ni con mecanismos de rendición de cuentas frente a situaciones como ésta, que no fue de carácter aislado en ese colegio⁵⁸⁸.
297. Resulta lamentable que ante la falta de protección frente a estos actos las niñas y adolescentes en muchas ocasiones se alejan del entorno escolar y por tanto del disfrute de su derecho a la educación. La deserción escolar por parte de las mismas, sobre todo de aquellas que provienen de bajos niveles socioeconómicos, las coloca en una situación de mayor riesgo a entrar en ciclos de violencia y en mayor riesgo de ser utilizadas para participar en operaciones delictivas como victimarias⁵⁸⁹.
298. A pesar de que algunos países en la región cuentan con legislación y políticas públicas relativas a la violencia y discriminación en el ámbito educativo, la Comisión observa que en la mayor parte de la región persiste una ausencia de voluntad social y política que se materialice en medidas adecuadas frente a esta problemática. Al

⁵⁸⁷ Ministerio de Educación (Perú). *Desenrollando las Madejas de la Impunidad* (2017). La República. [Niñas awajún: víctimas sin justicia](#). 31 de marzo de 2018.

⁵⁸⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No. 32/19. [CIDH envía caso sobre Ecuador a CorteIDH](#), 13 de febrero de 2019.

⁵⁸⁹ CIDH. [Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II.164. 7 septiembre 2017, párr. 320 citando OEA. *Desigualdad e inclusión social en las Américas - 14 ensayos*. OEA/Ser.D/XV.11, s/f, pág. 131.

respecto, la Comisión recuerda que los Estados partes no solo deben abstenerse de interferir, ya sea directa o indirectamente, en el pleno disfrute por las niñas y las mujeres de su derecho a la educación sino de manera paralela deben adoptar medidas positivas para cumplir su obligación de hacer efectivo el derecho a la educación de modo que las niñas y las mujeres puedan desarrollar todo su potencial en pie de igualdad con los hombres⁵⁹⁰. Debido al deber reforzado de protección de las NA y de los riesgos señalados en el ámbito escolar, la CIDH nota que la respuesta de los Estados debe envolver un abordaje integral que vincule otros sectores involucrados como el sector trabajo, justicia y salud de manera organizada⁵⁹¹.

299. La Comisión insiste en la obligación de promulgar y aplicar leyes, políticas y procedimientos adecuados para prohibir y combatir la violencia contra las niñas y adolescentes en los centros de enseñanza y en sus alrededores, tanto por sus pares como la ejercida por los maestros u otras personas. Deben enviar de manera consistente un mensaje de no tolerancia y reproche hacia actos de violencia y discriminación en contra de NNA en el ámbito escolar. Igualmente, entre las medidas adoptadas han de garantizar los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios para asegurar el funcionamiento sólido de las mismas.
300. Por otra parte, la CIDH observa que se presenta un subregistro de casos de violencia en el ámbito educativo en la región. Las niñas y adolescentes no denuncian por miedo, vergüenza, desconfianza o incluso por desconocimiento de lo que constituye una conducta inapropiada considerada como un acto de violencia o discriminación⁵⁹². Las instituciones educativas por su parte no tienen personal capacitado, no tienen establecido mecanismos legales adecuados que den respuesta al problema, e incluso en muchos casos encubren o toleran los hechos para proteger al agresor o la reputación de la institución educativa⁵⁹³. Los Estados deben concientizar y enseñar a los NNA, padres, educadores y demás personas involucradas en el ámbito escolar, sobre las formas de violencia y discriminación a las cuales pueden ser sometidas las niñas y adolescentes, así como sobre las medidas para prevenir y denunciarlas.
301. Los Estados deben implementar políticas y vías de atención y respuesta a los casos de violencia contra las niñas en los centros de enseñanza estableciendo mecanismos de denuncia confidenciales e independientes, llevando a cabo sin dilaciones investigaciones eficaces, emprendiendo acciones penales cuando proceda, imponiendo sanciones adecuadas a los autores y prestando servicios a las víctimas/supervivientes. Sobre esto último, es necesario que los Estados garanticen que las niñas y adolescentes víctimas de discriminación y violencia no se vean impedidas de continuar con sus estudios. La CIDH resalta que se debe poner fin a la

⁵⁹⁰ CEDAW. Recomendación General No. 36 sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación. CEDAW/C/GC/36. 2017, párr. 22.

⁵⁹¹ CIDH. El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.143. 2011, párr. 183.

⁵⁹² CIDH. Comunicado de Prensa No. 147/16. CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región, 12 de octubre 2016.

⁵⁹³ CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 65. 2011, párr. 94.

discriminación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en el acceso a la educación, mediante el respeto de las minorías y las culturas indígenas; la promoción de la educación inclusiva de los niños con discapacidad; la lucha contra el acoso y las actitudes discriminatorias en el sistema educativo, entre otras medidas.

302. Resulta crucial igualmente que los Estados valoren e incluyan de manera prioritaria medidas de atención a niñas adolescentes que han sido víctimas de matrimonio infantil, habitan en zonas rurales, de muy escasos recursos económicos, pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y discriminados como indígenas, afrodescendientes, o pertenecientes a otras minorías étnicas, así como niñas y adolescentes LBTI, migrantes o refugiadas, en situación de calle, con alguna discapacidad, o afectadas por el SIDA/VIH⁵⁹⁴. Al respecto la CIDH recuerda que los Estados deben adoptar dichas medidas desde una perspectiva de interseccionalidad y de múltiples factores de vulnerabilidad y de discriminación asociados no solo a su condición de niña y mujer.

6. Violencia en el ámbito de las nuevas tecnologías

303. La tecnología y el uso del internet pueden representar una herramienta importante para informar y comunicar de manera prácticamente inmediata, en tanto masifica las vías disponibles de enviar y recibir información. Los NNA al estar expuestos desde corta edad a un uso frecuente de tecnologías de la información y la comunicación, representan un alto porcentaje de los y las usuarios y usuarias de las mismas. No obstante, es crucial tener en cuenta que todos los niños que se conectan a internet corren cierto nivel de riesgo. Como ha sido señalado, la CIDH sostiene que la violencia que sufren las mujeres y las niñas adopta muchas formas que, de hecho, pueden reforzarse mutuamente y superponerse⁵⁹⁵. La violencia contra las mujeres en Internet ha surgido como una nueva forma de violencia por razones de género la cual la CIDH nota se está extendiendo rápidamente y supone un peligro significativo⁵⁹⁶.
304. La violencia en línea contra las mujeres, niñas y adolescentes incluye actos que en parte o en su totalidad se originan o materializan por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, principalmente en redes sociales. Debido a la accesibilidad de estas tecnologías para una importante población, la Comisión destaca que las niñas y adolescentes en particular se enfrentan a un riesgo elevado de actos de violencia y discriminación como, entre otros, el acoso, el *grooming*⁵⁹⁷, las

⁵⁹⁴ Corte IDH. *Caso González Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 290.

⁵⁹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe del Secretario General: Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña*. A/73/294. 2018, párr. 16.

⁵⁹⁶ CIDH. Comunicado de Prensa No. 250/18. *Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. 25 de noviembre de 2018.

⁵⁹⁷ Se entiende por *grooming* a la situación en que un adulto acosa sexualmente a un niño o niña mediante el uso de las TIC. Los perpetradores de este delito suelen generar un perfil falso en una red social, sala de

amenazas, el chantaje y el acoso sexual; la carga y/o difusión de fotos íntimas, videos o clips de audio sin su consentimiento; al acceso o divulgación de sus datos privados sin su consentimiento; a la carga y difusión de fotos o videos modificados de niñas y adolescentes como material de pornografía; creación de perfiles falsos, etc.

305. Igualmente, UNICEF ha destacado que las nuevas tecnologías de la información y comunicación pueden aumentar el acceso a las víctimas y al material de abuso sexual infantil, aumentar las ganancias de las organizaciones delictivas, reducir el riesgo de identificación y enjuiciamiento de los perpetradores, ofrecer una afirmación social a los delincuentes y aumentar los niveles de daño para las víctimas⁵⁹⁸. Debido a la naturaleza de las comunicaciones, las niñas y adolescentes a menudo se encuentran en un continuo de violencia tanto fuera como en línea en el cual se sienten aisladas, humilladas, y con una angustia emocional. La Comisión nota con preocupación que tanto personas conocidas como desconocidas de las niñas y adolescentes cometen estos actos de violencia en línea en virtud de la capacidad de perpetrarlos a distancia y el anonimato que ofrecen algunas plataformas digitales, incluso utilizando nombres y perfiles falsos en redes sociales⁵⁹⁹.
306. De la misma forma, la Comisión observa una proliferación en el uso de las tecnologías y espacios digitales para planificar, captar a la niña y llevar a cabo violaciones sexuales, o trata infantil con distintos fines, pero en particular fines de explotación sexual y pornografía⁶⁰⁰. De la información recibida, la CIDH observa que redes de crimen organizado en diversos países utilizan redes sociales y distintas plataformas de comunicación en línea para captar niñas y adolescentes, en la mayoría de los casos bajo engaños, para actividades criminales⁶⁰¹. En concreto y frente a este contexto, la CIDH considera que los Estados deben reconocer a través de sus marcos normativos las nuevas formas de violencia por razones de género a fin de hacer respetar los derechos humanos en internet. A pesar de que en los últimos años ha ido en aumento, el uso del internet y de tecnologías de comunicación como medio para perpetuar los estereotipos de género y la subordinación de las mujeres, niñas y adolescentes, es un fenómeno que se ha manifestado por varios años lo largo de la región. Al respecto, la CIDH recalca la importancia de adoptar estrategias, leyes y políticas que promuevan la educación y la sensibilización sobre

chat, foro, videojuego u otro, en donde se hacen pasar por un chico o una chica y entablan una relación de amistad y confianza con el niño o niña que quieren acosar. UNICEF, Faro Digital y Provincia de Buenos Aires. Guía de Sensibilización sobre Convivencia Digital. Abril de 2018.

⁵⁹⁸ UNICEF. Estado Mundial de la infancia: Niños en un mundo digital. 2017, párr. 76.

⁵⁹⁹ UNICEF. Estado Mundial de la infancia: Niños en un mundo digital. 2017.

⁶⁰⁰ Este proceso ha sido entendido por el UNICEF como “grooming”. En concreto UNICEF detalla que el grooming, manipulación psicológica o seducción en línea, es el término definido por varios autores y utilizado para describir el proceso encaminado a la comunicación, socialización e inducción a menores de edad para que manifiesten un comportamiento de carácter sexual o mantengan conversaciones de carácter sexual con o sin su conocimiento. De acuerdo con UNICEF, los menores de edad en mayor peligro de ser manipulados psicológicamente con fines sexuales son los adolescentes, en especial las niñas [UNICEF. La seguridad de los niños en línea: retos y estrategias mundiales. Marzo de 2012]. A través de este proceso, el agresor manipula con el fin de hacerlo más vulnerable al abuso sexual.

⁶⁰¹ UNICEF. La seguridad de los niños en línea. Retos y estrategias mundiales. 2012, pág. 2; UNICEF. Estado Mundial de la infancia: Niños en un mundo digital. 2017, párr. 76; El Telégrafo. Redes sociales se usan para captar víctimas. 5 de abril de 2019.

esta problemática y contribuya a combatir los estereotipos y las actitudes discriminatorias.

307. Tomando en cuenta la naturaleza de la violencia cibernética, distintos actos tienen lugar en un ámbito privado. Al respecto los Estados deben tomar medidas inmediatas para enseñar en particular a las niñas y adolescentes a utilizar esas tecnologías de forma segura entendiendo sus derechos frente a cualquier acto de violencia y discriminación y conociendo los múltiples riesgos existentes en línea. Resulta crucial crear un entorno de protección mediante la reglamentación y supervisión de las tecnologías de la información para minimizar los riesgos para mujeres y niñas. En particular la CIDH coincide que se deben destinar recursos para el equipamiento y educación tecnológica del personal empleado en instituciones públicas, como escuelas y fuerzas policiales; así como informar sobre la tecnología, los riesgos, los actos de violencia y discriminación que pueden ocurrir; y el daño físico, moral y psicológico que pueden causar, con el fin de instruir a los maestros, padres, representantes, fiscales y jueces⁶⁰². Asimismo, las fuerzas policiales deben estar entrenadas en técnicas de investigación digital y contar con los recursos adecuados para llegar a las víctimas y garantizar que todas las formas de violencia en línea se reconozcan, registren y generen una respuesta de manera expedita.
308. La CIDH ha interpretado que el internet es una herramienta esencial para que las comunidades vulnerables o históricamente discriminadas obtengan información, expongan sus agravios, hagan oír sus voces y participen activamente en el debate público y contribuyan en la construcción de políticas públicas tendientes a revertir su situación⁶⁰³. Los niños y niñas pertenecientes a grupos minoritarios sean especialmente vulnerables a los daños derivados de la violencia en línea, lo que amerita la especial atención del Estado para la protección de sus derechos.

⁶⁰² ONU Grupo de Trabajo sobre Banda Ancha y Género. Ciberviolencia contra las mujeres y las niñas: una llamada mundial de despertar. 2015.

⁶⁰³ CIDH. Estándares para un internet libre, abierto e incluyente. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17. 2017, párr. 65.

CAPÍTULO 4
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

309. En el marco de este informe, la CIDH ha recopilado y analizado los principales estándares interamericanos en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, así como las recomendaciones para alcanzarlos. A la luz de los estándares y de las recomendaciones, la Comisión ha identificado tanto avances y logros relevantes, como desafíos pendientes en la región. En vista de lo anterior, la Comisión Interamericana concluye este informe reiterando la necesidad de continuar adoptando esfuerzos diligentes y progresivos para afrontar las principales problemáticas que enfrentan los Estados en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión en materia de protección, prevención y acceso a la justicia frente a la violencia y discriminación contra las mujeres, niñas y adolescentes.
310. En vista de los desafíos todavía pendientes en la región, la Comisión reitera que los Estados de América Latina y del Caribe deben adoptar esfuerzos coordinados y multifacéticos tanto a nivel nacional como local que permitan: asegurar la sostenibilidad y el alcance de las medidas adoptadas; garantizar la ejecución de iniciativas para la promoción de la igualdad de género; en particular la eliminación de la violencia contra la mujer; lograr la plena incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores⁶⁰⁴; y continuar los esfuerzos para cumplir con sus obligaciones en materia de debida diligencia. En virtud de la información recabada en la realización del presente informe, la Comisión advierte la exigencia de desarmar patrones socioculturales discriminatorios y estereotipados profundamente arraigados en los países de la región que resultan en la vulneración de los derechos de las mujeres. A su vez, es necesario hacer frente a nuevas y complejas formas de violencia contra ellas y a demás obstáculos que continúan impidiendo el pleno goce de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.
311. De la mano de lo anterior, la CIDH reitera la necesidad de garantizar que la voz, las preocupaciones y las prioridades de las mujeres se vean integradas en la agenda pública⁶⁰⁵ para así lograr el desarrollo y mantenimiento de un entorno institucional y político que permita valorar los riesgos generales y específicos de las diversas formas de violencia de género y contribuya a disminuirlos. Así, la CIDH destaca la importancia de incluir en los ámbitos de la justicia, educación y política, entre otros sectores, a mujeres de todos los sectores de la sociedad, haciendo prueba de diversidad y pluralismo, como parte de los esfuerzos para fortalecer la promoción y

⁶⁰⁴ ACNUR. Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer Informe del Secretario General. A/61/122/Add.1. 2006, párr. 62.

⁶⁰⁵ CIDH. El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. 2011, párr. 48.

protección de los derechos humanos de las mujeres⁶⁰⁶. En este sentido, resulta imperativa la participación de las mujeres, niñas y adolescentes en los procesos de diseño, adopción e implementación de leyes y/o políticas públicas, así como la colaboración y el compromiso de una amplia gama de actores y entidades para que los esfuerzos se traduzcan en resultados concretos para las mujeres de las Américas.

312. La CIDH valora los importantes avances vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres que se han registrado en la región y toma nota de los esfuerzos realizados por los Estados hasta la fecha de poner en práctica medidas para cumplir con sus obligaciones internacionales, dar seguimiento a las recomendaciones de distintos sistemas y para impulsar la protección y garantía de los derechos de las mujeres frente a la discriminación y violencia histórica que ellas han enfrentado en la región. En este sentido, la CIDH considera que aceptar los desafíos es un primer paso sustancial que debe ir acompañado de medidas concretas y eficaces. En ese sentido, la Comisión agradece las comunicaciones recibidas por parte de los Estados de la región para la elaboración de este informe que dan cuenta de las iniciativas desarrolladas y de los desafíos identificados por sus propias instancias.
313. Asimismo, la CIDH considera que la representación adecuada de los distintos intereses y prioridades en la agenda pública y social podría tener un importante impacto positivo en el empoderamiento a las mujeres con información, comunicación y educación para el ejercicio de sus derechos, incluyendo las niñas y adolescentes, en fomentar el liderazgo femenino y en fortalecer a los mecanismos de protección y acceso a la justicia. En adición a lo anterior, la Comisión reitera el rol fundamental que cumplen las organizaciones de la sociedad civil, particularmente organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de las niñas, en la construcción de una agenda pública sobre los derechos de las mujeres y por ello, recuerda a los Estados la necesidad de contar con su participación en las instancias pertinentes. En este sentido, la Comisión agradece los múltiples aportes recibidos por parte de organizaciones de sociedad civil para la realización del presente informe.
314. En el marco de su mandato, la Comisión llama tanto a Estados de la región como a las demás partes interesadas a hacer uso del análisis desarrollado en el presente informe con miras a mejorar y fortalecer la legislación, las políticas y las prácticas en todos los niveles de gobierno para hacer frente de manera decisiva a la discriminación y violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes que ha persistido en la región. Para ello, además de las principales obligaciones internacionales en la materia y de las recomendaciones específicas que ya han sido emitidas por la Comisión a lo largo del presente informe y en informes anteriores⁶⁰⁷, la CIDH formula a continuación una serie de recomendaciones generales relacionadas con la

⁶⁰⁶ CIDH. Comunicado de Prensa 180/18. [CIDH saluda paridad de género en el gabinete de ministros y ministras en Colombia](#), 13 de agosto de 2018.

⁶⁰⁷ Ver [Anexo 1](#): Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres y niñas.

protección de los derechos de las mujeres y de las niñas, reiterando su compromiso de apoyar y colaborar con los Estados americanos en su seguimiento.

RECOMENDACIONES

1. Identificar activamente los grupos de mujeres, niñas y adolescentes en especiales condiciones de discriminación o riesgo con el fin de adoptar de legislación, políticas públicas, programas y mecanismos de protección judicial para prevenir, responder y remediar hechos de violencia desde un enfoque inter-seccional. Estas medidas deben tomar en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos.
2. Crear espacios de participación plena y activa para representantes y organizaciones de grupos en especial situación de vulnerabilidad en la formulación y ejecución de iniciativas, programas y políticas en todos los niveles de gobierno. Estos espacios han de promover específicamente la participación de mujeres y de niñas, en los términos analizados en el presente informe.
3. Diferenciar, en cuanto sea posible y pertinente, los derechos humanos de las niñas y de las adolescentes, de los derechos humanos de las mujeres con el fin de reconocer que las niñas enfrentan desafíos específicos, diferentes a los que enfrentan las mujeres adultas. Identificar medidas especiales de protección que las niñas y adolescentes requieran, desde un enfoque diferenciado de lo que requieren las mujeres, para garantizar la plena vigencia de todos sus derechos.
4. Diseñar y adoptar servicios integrales, integrados e intersectoriales a nivel nacional y local que incorporen una perspectiva de género y de derechos de la niñez para responder a las necesidades de las mujeres y de las niñas. Establecer mecanismos interinstitucionales de coordinación y diálogo entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a mujeres víctimas de violencia y discriminación.
5. Diseñar y/o fortalecer políticas de prevención de actos de violencia y discriminación contra las mujeres y niñas, mediante un enfoque integral, que abarque los sectores de justicia, educación y salud, y que aborde las distintas manifestaciones de la violencia y los contextos en que ésta ocurre. Considerar que las políticas de prevención deben ser estructuradas de manera accesible a niñas, adolescentes y mujeres de distintas edades.
6. Realizar procesos periódicos de evaluación de la efectividad de las políticas y programas existentes en materia de discriminación y violencia contra las mujeres, y adecuar dichos programas según resulte necesario de acuerdo con la información disponible.

7. Tomas las medidas necesarias para identificar y derogar disposiciones de normas inconsistentes con los principios rectores establecidos en el presente informe.
8. Adoptar medidas especiales y diferenciadas para proteger la vida y seguridad de las mujeres que desafían estereotipos asociados a su género en su labor o por sus actividades, como por ejemplo mujeres defensoras de los derechos humanos y mujeres lideresas, mujeres con compromisos políticos y mujeres periodistas, en vista del riesgo acentuado que enfrentan y reconociendo la importancia de la labor que realizan, en los términos mencionados en el presente informe. En este sentido, deben adoptar una perspectiva de género con enfoque interseccional en los programas y acciones dirigidos a su protección, asegurando que todo el proceso y sus etapas, desde la recepción y orientación de la solicitud de protección, la evaluación del riesgo, hasta la adopción de medidas de protección especiales, esté orientado a atender las necesidades particulares y riesgos específicos de las mujeres defensoras de los derechos humanos y mujeres lideresas, mujeres con compromisos políticos y mujeres periodistas. Con este fin, los Estados deben expedir y difundir ampliamente protocolos especiales.
9. Diseñar, desarrollar e implementar iniciativas, programas y políticas educativos para las y los ciudadanos, incluyendo niños, desde una etapa formativa y temprana, sobre los roles y estereotipos de género discriminatorios con el objetivo de educar a la eliminación de patrones estereotipados de subordinación de las mujeres y de las niñas, de promover el respeto de las mujeres como iguales, de sus derechos a la no violencia y a la no discriminación; y garantizar el respeto de los derechos de todas las personas.
10. Desarrollar o intensificar los esfuerzos para la recopilación de información, estadísticas, investigaciones y estudios que reflejen la situación de las mujeres de distintas etnias, razas, edades y niveles económicos y la violencia que enfrentan, en los términos analizados en el presente informe. Dicha información ha de ser recopilada con el objeto de que sirva de base para la formulación de políticas públicas orientadas hacia la prevención, sanción y erradicación de actos de violencia y discriminación perpetrados contra ellas y para el mejoramiento de intervenciones desde el sistema de justicia.
11. Adoptar medidas para otorgar a las mujeres víctimas de actos de violencia y discriminación servicios legales accesibles y efectivos en forma gratuita para denunciar los actos de violencia y discriminación ante la justicia y hacer esfuerzos para universalizar el acceso a servicios judiciales, en particular en las zonas rurales y marginadas. Incrementar el número de abogados de oficio disponibles para mujeres víctimas de violencia y discriminación. Crear servicios de traducción gratuitos, imparciales, culturalmente pertinentes y sensibles a la cosmovisión de las usuarias.

12. Fortalecer la capacidad institucional de instancias judiciales, como el Ministerio Público, la policía, las cortes y tribunales, y los servicios de medicina forense, en términos de recursos financieros, humanos y de capacitación, para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres, a través de investigaciones criminales efectivas y no revictimizadoras, que tengan un seguimiento judicial apropiado, garantizando así una adecuada sanción y reparación. Ello involucra la adquisición de los equipos técnicos necesarios para efectuar pruebas de tipo químico y forense, así como todas las pruebas que sean requeridas para esclarecer los hechos investigados.
13. Referirse, cuando sea necesario, a las Leyes Modelo Interamericanas desarrolladas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) con miras a adoptar, adecuar y/o implementar sus normativas internas en línea con los estándares interamericanos en la materia.
14. Analizar formas emergentes de violencia y discriminación, como los discursos de odio, la violencia *on-line*, el acoso callejero, la violencia obstétrica u otras formas de violencia. Analizar su incidencia a nivel regional y local, proceder a su abordaje conceptual y, de ser necesario, adoptar respuestas acordes en materia de prevención, protección, sanción y reparación.
15. Asegurar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el marco del presente informe en relación a las buenas prácticas para el reconocimiento de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, adoptando un enfoque particular para visibilizar cuando sea necesario la situación de niñas y adolescentes.
16. Asegurar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el marco del presente informe en relación con la superación de desafíos para la erradicación decisiva de la violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, adoptando un enfoque particular para visibilizar cuando sea necesario la situación de niñas y adolescentes.