

CIDH

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: La educación y la salud

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



Documento publicado gracias
al apoyo financiero de Finlandia.



Organización de los
Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-5825-5



**Organización de los
Estados Americanos**

CIDH Comisión
Interamericana de
Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 65
28 diciembre 2011
Original: Español

**ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA SEXUAL: LA EDUCACIÓN Y LA SALUD**

2011

Internet: www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-5825-5

1. Women--Crimes against--Government policy--America. 2. Sex discrimination against women--Law and legislation--America. 3. Women--Violence against--America. 4. Abused women--Legal status, laws, etc.--America. 5. Sex discrimination in justice administration--America. 6. Justice, Administration of--America. I. Title. II Series. III. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II. Doc.65

Documento publicado gracias al apoyo financiero de Finlandia.
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la CIDH
y no reflejan la postura de Finlandia.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2011

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Paulo Sérgio Pinheiro

Felipe González

Luz Patricia Mejía Guerrero

María Silvia Guillén

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

**ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL:
LA EDUCACIÓN Y LA SALUD**

ÍNDICE

Página

RESUMEN EJECUTIVO	vii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES AL DERECHO DE LAS MUJERES A SER PROTEGIDAS CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL EN LAS ESCUELAS Y EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SALUD.....	6
A. Acceso a la justicia	6
B. Obligación de debida diligencia de los Estados	10
C. El problema de la violencia sexual	15
D. Mujeres en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos: niñas, mujeres indígenas, mujeres discapacitadas, y mujeres afectadas por situaciones de conflicto armado	20
E. Derecho a la educación libre de violencia y discriminación	28
F. Derecho a la salud libre de violencia y discriminación	30
III. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA	33
A. Violencia sexual en las instituciones educativas.....	35
B. Violencia sexual en las instituciones de salud	43
IV. DESAFÍOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA	46
A. Problemas en la denuncia, la investigación, y la sanción de actos de violencia sexual	49
B. Vacíos en el texto y en la implementación de la legislación.....	57
C. Asistencia médica y psicológica integral.....	59
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL: LA EDUCACIÓN Y LA SALUD¹

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH", "Comisión Interamericana" o "Comisión") ha puesto énfasis de manera reiterada en la importancia que tiene el acceso a la justicia para la definitiva erradicación de la violencia contra las mujeres. En varias ocasiones, la Comisión se ha pronunciado para enumerar los deberes de los Estados en relación con el logro de este objetivo. Sin embargo, el presente informe muestra que con mucha frecuencia y en algunos ámbitos más que en otros, las mujeres víctimas de violencia sexual no tienen un acceso real, efectivo y oportuno a los recursos judiciales cuando han sido víctimas de violencia sexual; lo que promueve la repetición de este grave problema de derechos humanos.

2. Este informe aborda la violencia sexual en los ámbitos de la educación y la salud en las Américas, presenta los estándares de derechos humanos pertinentes al abordaje de estos temas, y discute las principales barreras que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia cuando son víctimas de este tipo de violencia y en estos contextos. Recogiendo registros e información proveniente de los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la prensa y las universidades de la región, se presenta un balance preliminar de las dimensiones de la violencia sexual en estos ámbitos. Con la perspectiva de los derechos humanos y de las obligaciones contraídas por los Estados en esta esfera, el informe aborda además la forma como la violencia sexual contra las mujeres constituye un obstáculo para el ejercicio de sus derechos a la educación y a la salud e inicia una discusión acerca de las barreras principales que las mujeres enfrentan en su acceso a recursos judiciales efectivos para remediar este problema. Este informe ha sido impulsado por la actual Relatora sobre Derechos de las Mujeres, Luz Patricia Mejía Guerrero.

3. El informe en concreto procura ofrecer un diagnóstico sobre los principales avances y desafíos de los Estados en este tema; busca examinar los estándares y obligaciones principales que los vinculan; e identificar una serie de recomendaciones de carácter inmediato para que puedan garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos a la educación y salud de manera plena y libre de toda forma de violencia y discriminación. Además, elabora lineamientos para que los Estados aseguren a las mujeres que han sido víctimas de violencia una protección judicial efectiva.

4. Este informe es un esfuerzo para dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en el informe hemisférico – *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas* – adoptado por la CIDH en el 2007. En dicho informe, la CIDH concluyó que la gran mayoría de casos de violencia contra las mujeres en la región culminan en la impunidad y que las víctimas y sus familiares enfrentan un número

¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos desea agradecer el apoyo de la consultora Cristina Motta en la preparación de este informe.

significativo de obstáculos y barreras para acceder a una protección judicial efectiva cuando intentan obtener un remedio ante estos hechos. El análisis de las obligaciones de los Estados de la CIDH contenido en dicho informe es aplicable a casos de violencia sexual y su investigación, juzgamiento y sanción por los sistemas de justicia en las Américas.

5. En seguimiento a este informe hemisférico, la CIDH insiste en el hecho de que la violencia sexual es un problema caracterizado por la falta de denuncia y el subregistro. Esta característica, como lo demuestran también los informes de la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante “CIM”) y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (en adelante “MESECVI”)², es generalizada en todos los países de la región y es el rasgo más relevante, como lo explica este informe, de la violencia cometida en los ámbitos de la educación y la salud. El subregistro y la ausencia de denuncia obstaculizan la prevención, dificultan la sanción, y agravan las tradicionales dificultades de acceso a la justicia que tienen las mujeres víctimas de violencia sexual³.

6. La CIDH ha recibido mediante la aplicación de los mecanismos del sistema interamericano información - de tanto actores estatales como no estatales - apuntando a la grave situación de violencia sexual en los ámbitos de la educación y la salud. Ha recibido perspectivas e insumos sobre este tema en el marco de casos individuales admitidos por la CIDH⁴; visitas de trabajo a países específicos; la convocatoria de audiencias temáticas; y reuniones de expertas y expertos sobre el tema⁵. Este informe es un esfuerzo por hacer

² Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Mujeres, MECECVI, *Informe Hemisférico*, OEA/Ser.L/II.7.10, MECECVI-II/doc.16/08.rev. 1, 18 de julio de 2008. Este es el primer informe del Comité de Expertas/os (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MECECVI). En dicho informe se efectúa una evaluación a los Estados Parte sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas al ratificar dicha Convención y aporta recomendaciones para su efectiva aplicación. El informe fue adoptado durante la Segunda Conferencia de Estados Parte, celebrada en Caracas, Venezuela, del 9-10 de julio de 2008. En futuras partes del presente informe, será citado como CIM, MECECVI, Informe Hemisférico (2008).

³ Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

⁴ CIDH, Informe No. 93/09, Petición 337-03, Admisibilidad, *Samanta Nunes da Silva* (Brasil), 7 de septiembre de 2009; CIDH, Informe No. 76/08, Petición 1055-06, Admisibilidad, *Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares* (Ecuador), 17 de octubre de 2008.

⁵ Por ejemplo, CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, DC 19 de octubre de 2010. Esta reunión fue asistida por la actual Relatora de las Mujeres, Luz Patricia Mejía Guerrero; la Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CIDH, Elizabeth Abi-Mershed; tres abogadas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH; y un número destacado de expertas y expertos en el tema. Entre las expertas y expertos presentes fueron: Tracy Robinson, Profesora Senior de la Facultad de Derecho de la *University of West Indies*; Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva de CEJIL; Paola Buendía, Experta en DESC de Colombia; Ramiro Ávila, Profesor de Derecho de Ecuador; Laura Pautassi, Profesora de Derecho de Argentina; Flavia Piovesan, Profesora de Derecho de Brasil; Marianne Mollmann, Directora de Abogacía de la División de los Derechos de las Mujeres de Human Rights Watch; Soledad García Muñoz, Directora de la Oficina del Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Mercosur; Ledi Alejandrina Moreno, Directora del Programa de DESC de ORMUSA en El Salvador; Altagracia Balcocer, Consultora sobre asuntos DESC en la República Dominicana; Elsa Ancona, Consultora de México; Susana Chávez, Directora de Promsex en Perú; Karima Wanuz, Consultora sobre DESC en Perú; Ángela Rosa Acevedo, Secretaria de Género de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua; Gaynel Curry, Oficina de la Alta

Continúa...

visible un grave problema de derechos humanos que tiende a estar escondido, y por esclarecer y reiterar las obligaciones de derechos humanos que tienen los Estados en este ámbito.

7. Este informe es, sobre todo, un esfuerzo por combatir el problema de la impunidad, que es especialmente significativo en la violencia sexual en los contextos de la educación y la salud.

8. Los estándares jurídicos del sistema interamericano afirman que el acceso a la protección judicial es la primera línea de defensa para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres. Es también clave para que los Estados cumplan con las obligaciones internacionales contraídas para enfrentar la vulneración de los derechos humanos de las mujeres. Instrumentos de protección de derechos humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana”), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “Declaración Americana”), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “la Convención de Belém do Pará”), afirman el derecho de las mujeres de acceder a una protección judicial que cuente con adecuadas garantías frente a los actos de violencia.

9. El sistema interamericano de derechos humanos asimismo se fundamenta en el principio de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos libre de toda forma de discriminación es fundamental para el respeto y garantía integral de los derechos básicos. La Comisión insiste en que el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que los recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas.

10. La CIDH observa con inquietud que las víctimas de violencia sexual en las instituciones educativas y de salud enfrentan serias barreras en su acceso a la justicia. La gravedad de este problema no ha sido acompañada por un diagnóstico sistemático y creíble de los Estados para abordar este problema. La falta de información, la desprotección frente a las amenazas de los agresores, las lealtades gremiales que privilegian intereses corporativos, la ausencia de normas administrativas y disciplinarias con perspectiva de género, y de procedimientos especiales de prevención y control en las instituciones educativas y en los hospitales son, entre otros, los factores que impiden el acceso a la justicia para las víctimas de la violencia sexual en los servicios de educación y salud en las Américas.

11. La Comisión reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que permita abordar la violencia contra las mujeres. Sin embargo, registra que sigue existiendo una distancia importante entre la disponibilidad formal de

...continuación

Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; Tara Jane Melish, Profesora de Derecho y Directora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buffalo; Eliana Cherubini, Consultora de Venezuela; Esther Major, Amnistía Internacional; Faith Webster, Directora Ejecutiva del Ministerio de Género de Jamaica; y Patricia Provoste, Consultora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

recursos judiciales y su aplicabilidad efectiva. La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia en el hemisferio. La CIDH continúa constatando un patrón de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial de estos casos en varios países.

12. A pesar del reconocimiento formal y jurídico que han hecho varios Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, la violencia sexual en las instituciones educativas y de salud no ha sido abordada como un problema de singular gravedad. En las instituciones educativas y de salud de la región se cometen frecuentes violaciones a los derechos de las mujeres y niñas, y no se han instaurado procedimientos eficaces para su prevención, investigación y sanción.

13. La CIDH ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra mujeres y niñas en las instituciones educativas y de salud son asimismo toleradas por las sociedades. En el ámbito particular de la educación, algunas investigaciones han mostrado que la violencia sexual se tiende a naturalizar como parte del proceso de disciplina o castigo. En el caso de las niñas, la situación de discriminación y de violencia sexual se acentúa al ser consideradas como objeto de tutela, y no como sujetos de derechos. Además, se observa que la violencia sexual no es comprendida en su adecuada dimensión y tiende a ser reducida a la violación, con lo cual muchas instituciones educativas no registran la ocurrencia de formas diversas de violencia sexual. La CIDH ha podido observar que la tolerancia se expresa en la actitud de padres y educadores, quienes, ante el desconocimiento de las diversas dimensiones de la violencia sexual, y dentro de contextos en los que no sólo los prejuicios sexuales y de género son patentes, sino en los que la cultura del castigo físico y la violencia son frecuentes, algunos padres, educadores y autoridades conciben ciertas formas de abuso sexual como parte del proceso educativo. Los Estados deben enfrentar de manera inmediata estos problemas de orden social mediante campañas de información y concientización. Igualmente, se deben crear mecanismos efectivos de denuncia que garanticen el derecho de las mujeres y las niñas, de ser escuchadas para que accedan efectivamente a la justicia. La CIDH considera que los Estados deben redoblar sus esfuerzos para monitorear y supervisar el desempeño de las instituciones educativas, públicas y privadas, estableciendo registros y desarrollando estadísticas que permitan dimensionar la magnitud de la problemática.

14. En el caso de la violencia sexual por parte de médicos y profesionales de la salud, el problema está plenamente invisibilizado. Son escasas las normas que regulan la relación médico-paciente; insuficientes las estadísticas que permitan tener una dimensión de las violaciones a los derechos de las mujeres; pocos los procedimientos para la denuncia y la investigación disciplinaria en hospitales y centros de salud; y escasa la información que tienen las mujeres y las niñas de sus derechos como pacientes. Esta situación de invisibilidad y violencia sexual es más intensa cuando se trata de mujeres o niñas con discapacidad física o mental. Este tipo de violencia muchas veces se ve exacerbada por el escaso monitoreo y supervisión de los Estados respecto de las instituciones de salud, tanto públicas como privadas, lo que puede acarrear como consecuencia que las mujeres y las niñas vean obstaculizada su posibilidad de denunciar los hechos y acceder a la justicia.

15. La CIDH considera prioritario que los Estados enfrenten de manera decidida los problemas estructurales y coyunturales que impiden el acceso a la justicia de las mujeres y niñas cuyos derechos han sido violados en los ámbitos de la salud y la educación. Algunas de las prioridades existentes son la necesidad de capacitar a los funcionarios públicos encargados con miras a la detección del problema; el difundir información a las usuarias sobre sus derechos; y la adopción de normas destinadas a investigar, procesar, y sancionar a nivel disciplinario y penal a los funcionarios que cometen violencia contra las mujeres y niñas en estos espacios.

16. La CIDH reitera que estos desafíos son aún más desafiantes en el caso de sectores de mujeres en particular riesgo de violaciones de sus derechos humanos debido a factores combinados con su sexo, como la edad, la raza, la etnia, la discapacidad, y la desventaja económica. La CIDH manifiesta su preocupación ante la situación particularmente grave de las niñas, las mujeres indígenas, y las mujeres que acceden a estas instituciones en contextos de conflicto armado. Se destaca la obligación de protección reforzada y de vigilancia hacia estos grupos de mujeres por su historia singular de discriminación y exclusión. El cumplimiento de esta obligación es vital no sólo para la garantía de sus derechos a vivir libres de discriminación y violencia, sino también para el ejercicio básico de sus derechos económicos, sociales y culturales.

17. Las características de la violencia sexual en las instituciones educativas y de salud exigen procedimientos especiales para la denuncia, investigación y proceso judicial. Además de los problemas propios de cualquier tipo de proceso por violencia sexual, ya señalados por la CIDH en el informe *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de la Violencia en las Américas*, la violencia ocurrida en las instituciones educativas y de salud presenta dificultades específicas. Tratándose de espacios mediatizados por la autoridad y las relaciones de poder entre profesores o médicos y estudiantes o pacientes, el tratamiento de la violencia en estos ámbitos exige normas y procedimientos especiales diseñados con una incontestable perspectiva de género y pensando en las necesidades particulares y la situación de riesgo de las potenciales víctimas.

18. La violencia sexual en las instituciones educativas y de salud tienen características comunes. Primero, ocurre en el marco de relaciones de poder construidas a partir de la diferencia de edad y/o de género en contextos altamente jerarquizados; elementos que caracterizan el actuar de muchas instituciones educativas y el ejercicio de la medicina en general. La pobreza, la desigualdad, la discapacidad, y la pertenencia a grupos étnicos minoritarios son aspectos que agravan el desequilibrio en esta relación y exponen a las mujeres pertenecientes a estos grupos a un mayor riesgo a violaciones de sus derechos humanos. De igual forma, la violencia sexual en estos espacios está ocultada por el denominado “pacto de silencio” que, en estos casos no sólo desestimula la denuncia para la protección a la privacidad o el “honor” sexual, sino que lo hace también por temor a la retaliación.

19. La CIDH subraya que los problemas en la denuncia, la investigación, el procesamiento, y la sanción de casos de violencia sexual contra las mujeres en los establecimientos educativos y de salud obedecen a una diversidad de factores. En primer lugar, a pesar de que algunos países han establecido mecanismos de detección y

prevención de la violencia sexual en la escuela, las entidades encargadas no los aplican. Segundo, la ausencia de mecanismos de protección tanto de víctimas como de testigos dificulta la denuncia. Tercero, son evidentes aún los patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y exigen mecanismos de corroboración para impulsar la investigación, y cuarto, el conflicto entre las normas administrativas y penales dificulta la sanción de los hechos investigados.

20. La CIDH observa con especial preocupación la baja utilización del sistema de justicia por parte de las víctimas de violencia sexual en las instituciones educativas, especialmente por su desconfianza en el sistema judicial. Este problema es particularmente grave en las comunidades rurales en donde el sistema de justicia presenta numerosas barreras como la escasa cobertura, la corrupción y la falta de confianza, además de la presencia de estereotipos y la escasa especialización. De igual forma se subraya el hecho de que la edad, la raza, la etnia, y la pobreza, entre otros, son factores que dificultan de manera específica la denuncia de este tipo de hechos y deben ser tenidos en cuenta por los Estados al diseñar políticas para combatirlos. Destaca el hecho de que las niñas no acceden muchas veces a la justicia en estos casos por temor a represalias, o simplemente por asumir que la violencia sexual constituye una situación de “normalidad”.

21. La Comisión Interamericana observa con inquietud la ausencia de normas destinadas a proteger a las usuarias de los servicios de salud de la violencia de género. Con excepción de los códigos penales, que abordan circunstancias agravantes cuando la violencia es cometida contra alguien puesto en posición de resistir o en situación de dependencia, los códigos de ética médica y algunas leyes generales de educación, que plantean el tema de manera global y sin perspectiva de género, son muy pocas las normas en la región destinadas a prevenir los abusos contra las mujeres cometidos en los centros de salud, así como son inexistentes los mecanismos especiales para procesar quejas por este tipo de conductas. La perspectiva parece ser la de que la violencia contra los pacientes, cuando existe, es un hecho aislado.

22. En el ámbito de la educación, la CIDH celebra la expedición de algunas normas destinadas a prevenir y sancionar no sólo la violencia sexual en la escuela, sino los prejuicios de género que determinan el espacio educativo. Sin embargo, insiste en la necesidad de instaurar políticas que mediante la concientización general rompan el círculo de silencio que protege a los agresores, instruya a las mujeres sobre el alcance de sus derechos, y estimule la denuncia de la infracción a sus derechos fundamentales. En particular, insiste en la necesidad de que las niñas puedan ejercer su derecho de acceso a la justicia mediante la creación de mecanismos que les permitan ser escuchadas.

23. Las recomendaciones contenidas en este informe se orientan al diseño de medidas estatales destinadas a garantizar una adecuada evaluación de la dimensión del problema de la violencia sexual en las instituciones educativas y de salud, al planeamiento de políticas públicas acordes con ese diagnóstico, a la instauración de procedimientos de respuesta judicial inmediata, oportuna, imparcial y a la capacitación de funcionarios públicos de las áreas de la educación y la salud en los derechos humanos de las mujeres y las niñas. De igual forma, las recomendaciones insisten en la importancia de asegurar un trato diferenciado para las mujeres en condiciones de especial riesgo de violaciones de sus

derechos humanos en las esferas de la educación y de la salud como las niñas, las indígenas y las mujeres que habitan en zonas afectadas por un conflicto armado.

24. La Comisión Interamericana reitera su compromiso de colaborar con los Estados americanos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. Asimismo agradece la contribución del Gobierno de Finlandia, la cual hizo posible la elaboración de este informe.

ACCESO A LA JUSTICIA PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL: LA EDUCACIÓN Y LA SALUD

I. INTRODUCCIÓN

1. Las escuelas, las universidades y las entidades de salud, públicas o privadas, son lugares en donde las mujeres ejercen sus derechos económicos, sociales y culturales a través de las Américas. Sin embargo, muchas veces son también escenarios de riesgo para ellas. En estas instituciones se manifiestan distintas formas de violencia física, psicológica y sexual con devastadoras consecuencias para la salud y el bienestar de miles de mujeres, niñas y adolescentes de la región.

2. La violencia sexual es una violación de los derechos humanos y es una clara manifestación de la discriminación por sexo. Las víctimas son hombres y mujeres, pero éstas últimas son afectadas en una mayor proporción. La violencia sexual en los espacios educativos y de salud tiene un enorme impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación, sobre el derecho a la salud, y sobre el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes.

3. La vulneración del derecho a la educación y por ende la vulneración de los otros derechos humanos que de su ejercicio dependen, afecta de manera preponderante a las niñas y a las adolescentes. En el caso particular de la violencia en las escuelas, el riesgo de sufrirla no sólo frena las niñas de querer estudiar y a sus padres de apoyarlas en sus estudios, sino que aumenta los niveles de deserción escolar y agrava las dificultades de aprendizaje⁶. La violencia sexual en este ámbito es causa importante de embarazo adolescente que, unido a la asignación de responsabilidades familiares a las niñas, particularmente en las zonas rurales, afecta profundamente el ejercicio de su derecho fundamental a la educación.

4. No obstante este panorama, el registro sistemático de la violencia sexual en el ámbito de la educación es escaso y su reconocimiento como uno de los problemas más acuciantes del mundo global queda pendiente. Como lo registra la organización *Action Aid*, ni siquiera en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refieren a la educación primaria y a la igualdad de género, se menciona la violencia contra las niñas en la escuela de manera explícita⁷.

5. Este informe procura ofrecer un diagnóstico sobre los principales avances y desafíos de los Estados en el abordaje de este problema y busca examinar los estándares

⁶ Un estudio de Human Rights Watch en Sudáfrica muestra los efectos desestabilizadores de la violencia sexual en la escuela. Las víctimas de violación que fueron entrevistadas afirman que su desempeño escolar desmejoró y varias dicen haber perdido interés en los estudios. Algunas cambiaron de escuela y otras abandonaron sus estudios definitivamente. Véase, *Scared at School: Sexual Violence Against Girls in South African Schools*. Disponible en: http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/safrica/ZA-FINAL-01.htm#P302_20817.

⁷ Action Aid Uk. Stop Violence Against Girls in Schools. Disponible en: http://www.actionaid.org.uk/doc/lib/125_1_stop_violence_against_girls.pdf. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

y obligaciones principales que los Estados se han comprometido a seguir. Asimismo, identifica una serie de recomendaciones de carácter inmediato con el fin de garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos a la educación y a la salud de manera plena y libre de toda forma de violencia y discriminación. Además, elabora lineamientos para que los Estados aseguren a las mujeres que han sido víctimas de violencia una protección judicial efectiva.

6. La CIDH observa con inquietud el subregistro y la ausencia de denuncia que obstaculizan la prevención, dificultan la sanción y agravan las tradicionales dificultades de acceso a la justicia que tienen las mujeres víctimas de violencia sexual. De igual forma, constata la ausencia de estadísticas confiables. A pesar de que la Organización Mundial de la Salud estima que en el mundo 150.000.000 niñas y 73.000.000 niños han sido violados o han sufrido otras formas de violencia sexual, no hay datos confiables acerca de cuántos de estos abusos ocurren en la escuela⁸.

7. La CIDH subraya que una de las consecuencias más devastadoras de la violencia sexual sobre el ejercicio del derecho a la educación son los embarazos indeseados. Por ejemplo, Amnistía Internacional ha recogido datos de embarazos de estudiantes provocados por profesores en todo el mundo⁹. Sin embargo, es importante notar que se comienzan a ver actuaciones judiciales protegiendo los derechos de las estudiantes embarazadas. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que: “bajo ninguna circunstancia el embarazo de una estudiante puede erigirse en criterio para limitar o restringir su derecho a la educación (...) y los manuales de convivencia de las instituciones de educación no pueden, ni explícita ni implícitamente, tipificar como falta o causal de mala conducta, el embarazo de una estudiante, el embarazo es una de las principales causas de abandono de la escuela”¹⁰. En Venezuela, el Estado ha informado a la CIDH que el artículo 2 de la Resolución 1762 del Ministerio de Educación provee que “a los fines de permitir el ingreso a la permanencia de un alumno a un plantel educativo, no podrán establecerse como condicionantes, la situación de repitiente, embarazo, conducta

⁸ Nicola Jones y Jessica Espey, *Increasing Visibility and Promoting Policy Action to Tackle Sexual Exploitation in and Around Schools in Africa*, PLAN, Septiembre de 2008. Disponible en: <http://plan-international.org/learnwithoutfear/files/sexual-exploitation-in-west-africa-english>.

Un estudio hecho en Estados Unidos encontró que el 83 por ciento de las niñas entre 12 y 16 años en escuelas públicas experimentó alguna forma de acoso sexual. Referido en, Paulo Sergio Pinheiro, Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*, pág. 121. Disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mspes.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

⁹ Amnistía Internacional, *Safe Schools, Every Girl's Right* (March 6, 2008). Disponible en: <http://www.crin.org/docs/act770012008eng.pdf>. Según una encuesta realizada en Argentina, el 58% de las niñas embarazadas dejó la escuela. Las razones aducidas van desde la decisión propia hasta que la escuela terminó expulsándolas (no formalmente, sino de manera indirecta), por vergüenza o porque tuvieron que salir a trabajar. Véase, Encuesta del Centro Latinoamericano de Salud y Mujer, 2005. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2005/09/28/sociedad/s-03401.htm>.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-656 de 1998, Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-656-98.htm>.

o disciplina, credo, estado civil de los padres, uniformes, útiles escolares, así como ninguna otra limitación que no esté legalmente establecida¹¹.

8. La violencia ejercida contra las usuarias de los servicios de salud asimismo ha sido muy poco estudiada, pero algunas investigaciones han encontrado que puede obedecer a una estructura de autoridad que se ve cuestionada o en peligro, y la violencia se usa para reestablecer la jerarquía médico-paciente y asegurar la obediencia¹². La violencia sexual que ocurre en el ámbito de la salud tiene consecuencias graves para el ejercicio de los derechos humanos en general y un impacto devastador en el ejercicio del derecho a la salud. El derecho a la integridad personal en el ámbito de la salud es crucial para la protección del derecho a la salud dado que la provisión de servicios adecuados y oportunos de salud es una de las medidas principales para garantizar el derecho a la integridad personal de las mujeres. Sin embargo, en el ámbito de la salud, el abuso sexual, la agresión física y psicológica no son prácticas registradas por los hospitales, y restan en impunidad¹³.

9. La CIDH observa que existen factores culturales que operan como barreras en el acceso a los servicios de salud de las mujeres. Los servicios de salud, por ejemplo, tienden a ser ofrecidos sin tomar en consideración las expectativas, tradiciones y creencias de las mujeres indígenas y/o afrodescendientes. Estos factores culturales se combinan de forma nociva con una percepción negativa de la calidad del servicio; percepción que puede desincentivar a las mujeres de acudir a los servicios médicos¹⁴. La insensibilidad cultural o trato irrespetuoso percibido en el personal médico, puede hacer que las mujeres y sus familias desistan de buscar la atención necesaria, lo que tiene consecuencias significativas para su acceso a la salud¹⁵.

10. El respeto y la garantía del derecho de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencia y discriminación es uno de los principales desafíos de los sistemas de protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional. La mayoría de los Estados se ha comprometido a adoptar medidas que aseguren la prevención, investigación, sanción, procesamiento, y reparación de los actos de violencia contra las mujeres. En efecto, el hecho de que la Convención de Belém do Pará sea el instrumento más ratificado

¹¹ CIDH, Respuesta del Estado de Venezuela al Cuestionario sobre Principales Avances y Desafíos que enfrentan las Mujeres en el Ejercicio de sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 14 de junio de 2010. La resolución mencionada es de fecha 9 de septiembre de 1996.

¹² Ana Flávia Pires Lucas d'Oliveira, Simone Grilo Diniz, Lilia Blima Schraiber, *Violence against women in health-care institutions: an emerging problem*. The Lancet, Vol 359, May 11, 2002. Disponible en: [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(02\)08592-6/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(02)08592-6/fulltext).

¹³ CLADEM y Centro de Derechos Reproductivos, *Silencio y Complicidad. Violencia contra las Mujeres en los Servicios Públicos en el Perú*, agosto de 1998, Disponible en: <http://cvu.rediris.es/pub/bscw.cgi/d425599/Violencia%20Contra%20las%20Mujeres%20en%20los%20Servicios%20P%C3%BAblicos%20de%20Salud%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>.

¹⁴ CIDH, Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 69, 7 de junio de 2010, (en adelante "Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos"), párr. 34.

¹⁵ CIDH, Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, párr. 35.

del sistema interamericano y que la mayoría de los Estados americanos hayan ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante “CEDAW”) y su Protocolo Facultativo, refleja el consenso regional de que la violencia contra las mujeres es un problema público y prevalente, meritorio de acciones estatales para lograr su prevención, investigación, sanción y reparación. En lo pertinente a las niñas, esta conclusión se ve reforzada por el *corpus juris* en materia de niñez que incorpora la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento de interpretación del contenido de los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana. Bajo este marco, las niñas son consideradas personas con derechos y no un mero objeto de tutela. Así, es deber de los Estados protegerlas contra toda forma de violencia sexual y garantizar su derecho a ser escuchadas para que puedan acceder efectivamente a la justicia en los casos en que sean víctimas de violencia sexual¹⁶.

11. El sistema interamericano de derechos humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos es la base para la defensa de los derechos básicos. La Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención de Belém do Pará, consagran el derecho de las mujeres de acceder a una protección judicial que cuente con adecuadas garantías frente a actos de violencia. De acá se deriva la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos. La Comisión reitera que el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que los recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas. La CIDH asimismo destaca que la violencia sexual es una forma extrema de discriminación, la cual acarrea para los Estados obligaciones de derechos humanos de varios niveles.

12. Para la preparación de este informe, la CIDH llevó a cabo una investigación de escritorio recopilando información emitida por los Estados, agencias internacionales, el sector académico y organizaciones de la sociedad civil sobre el problema de la violencia sexual en el ámbito educativo y en instituciones de salud. Esta información fue complementada por una reunión de expertas y expertos organizada por la CIDH el 19 de octubre de 2011 en Washington, DC sobre el tema, y con información recibida mediante casos individuales decididos por la CIDH, las sentencias de la Corte Interamericana, e informes temáticos y de país publicados por la CIDH.

13. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Comité DESC”), en su Observación General 13¹⁷ define el alcance del derecho a la educación en estos términos: “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente

¹⁶ Artículo 12.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.

¹⁷ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, *El Derecho a la Educación*, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.

en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”.

14. El artículo 10 del Protocolo de San Salvador, por su parte, establece el alcance del derecho a la salud y consagra que: “toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y f) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.

15. La información recopilada por la CIDH permite constatar las importantes deficiencias en relación con el diagnóstico, la prevención, la investigación y la sanción de la violencia sexual contra las mujeres en los ámbitos de la salud y la educación. La Comisión observa vacíos normativos, irregularidades en la implementación de las normas existentes, obstáculos para la denuncia y la sanción, y profundas resistencias culturales que impiden enfrentar la violencia sexual en la educación y la salud con la eficacia, celeridad, y determinación necesarias.

16. El presente informe concluye que a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, y de que muchos de los Estados americanos han modificado sus legislaciones para hacer frente a este problema, persiste un patrón de impunidad en el procesamiento judicial y en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres. En efecto, la gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son investigados, juzgados ni sancionados por la justicia. Además se verifican barreras significativas para la denuncia y el registro de los casos de violencia sexual que ocurren en estos dos ámbitos y la necesidad de programas de capacitación de los funcionarios involucrados para prevenir la repetición de estos hechos.

17. El presente informe se divide en cinco partes. En la primera se analizan los estándares de derechos humanos aplicables al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos cuando sufren hechos de violencia sexual. En la segunda, el informe ofrece un diagnóstico de las

dimensiones del problema de la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en las instituciones educativas y en las entidades prestadoras del servicio de salud. La tercera parte analiza la afectación de estos problemas en grupos en particular riesgo de violaciones de sus derechos humanos, como las niñas, las mujeres indígenas, afrodescendientes, y aquellas que viven en zonas de conflicto. La cuarta parte expone vacíos e irregularidades en la investigación; deficiencias en el juzgamiento y sanción y la ausencia de mecanismos de protección y prevención. Asimismo analiza los obstáculos provenientes del contenido y la implementación de la legislación existente en materia administrativa y penal que impiden la efectiva sanción de actos de violencia contra las mujeres en los espacios de la educación y la salud. Finalmente, el informe concluye en su quinta parte con una serie de recomendaciones que tienen por objeto motivar a los Estados a actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar, sancionar, y reparar actos de violencia sexual, y para garantizar un adecuado acceso a la justicia ante estos hechos en los espacios educativos y de salud.

II. NORMAS Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES AL DERECHO DE LAS MUJERES A SER PROTEGIDAS CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL EN LAS ESCUELAS Y EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SALUD

A. Acceso a la justicia

18. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”) afirman el derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz que cuente con las debidas garantías cuando denuncian hechos de violencia, así como la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos hechos.

19. La Declaración Americana y la Convención Americana han consagrado los principios básicos y obligaciones vinculadas con el derecho de acceder a una adecuada protección judicial. Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicitado el alcance de este derecho en varias ocasiones. Ha establecido que toda persona que ha sufrido una violación a sus derechos humanos “tiene derecho a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y el establecimiento de las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención”¹⁸. La Corte Interamericana asimismo ha señalado que la facultad de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el

¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos Vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 48.

derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y la debida sanción de los responsables¹⁹.

20. La Corte Interamericana también ha enfatizado que “cuando el ejercicio de cualquiera de estos derechos aún no está garantizado de jure y de facto por los Estados en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana, estos tienen el compromiso de adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Por lo tanto, el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas”²⁰.

21. De igual manera se ha pronunciado la CIDH sobre el alcance del acceso a la justicia al establecer que la obligación de los Estados frente a casos de violencia contra las mujeres incluye los deberes de procesar y condenar a los responsables, así como de “prevenir estas prácticas degradantes”²¹. De igual manera ha establecido que la inefectividad judicial general crea un ambiente que facilita la violencia contra las mujeres, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos²².

22. En su decisión sobre el caso de *Raquel Martín de Mejía* contra el Perú, la CIDH estableció que el derecho a un recurso judicial efectivo contenido en el artículo 25 de la Convención Americana, interpretado en conjunto con las obligaciones comprendidas en los artículos 1.1 y 25 de la Convención Americana, debe entenderse como “el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado - sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado-, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada”²³.

23. El derecho de las mujeres a una tutela judicial efectiva asimismo ha quedado consagrado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La CEDAW es fundamental para el acceso a la justicia de las mujeres al ser diseñada con el objetivo de promover la igualdad *de jure* y *de facto* entre

¹⁹ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 382, citando *Caso Vargas Areco Vs. Paraguay*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155; Corte I.D.H., *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 289; Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 171.

²⁰ Corte I.D.H., *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

²¹ CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Fondo, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

²² CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Fondo, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

²³ CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22.

mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales²⁴. La CEDAW define la discriminación contra las mujeres de manera amplia en su artículo 1:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil en cualquier otra esfera.

24. Esta definición comprende toda diferencia de trato basada en el sexo que intencionalmente o en la práctica coloque a las mujeres en una situación de desventaja, e impida el pleno reconocimiento de sus derechos humanos en las esferas públicas y privadas. Como se ha mencionado anteriormente, el Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha establecido que la definición de la discriminación comprendida en la Convención incluye la violencia contra las mujeres²⁵.

25. En su Recomendación General 28, el Comité CEDAW estableció que la obligación de los Estados partes de eliminar la discriminación cometida por cualquier actor público o privado comprende “medidas que aseguren que las mujeres puedan presentar denuncias en caso de violaciones de los derechos consagrados en la Convención y tengan acceso a recursos efectivos”, el establecimiento de “mecanismos de protección jurídica de los derechos de la mujer en pie de igualdad con el hombre”, y el “asegurar, mediante los tribunales nacionales y otras instituciones públicas competentes, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación...”²⁶ Los Estados partes también tienen la obligación de garantizar que las mujeres estén protegidas contra la discriminación cometida por las autoridades públicas y el poder judicial; protección que debe ser otorgada por tribunales competentes y otras instituciones públicas²⁷.

26. En torno al acceso a la justicia en particular, la CIDH, siguiendo el precedente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha destacado que dimensiones significativas de los derechos sociales con exigibles inmediatamente ante los tribunales internos²⁸. En efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos,

²⁴ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal*, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II.

²⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), pág. 84, párr. 11.

²⁶ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 28, Relativa al Artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 16 de diciembre de 2010, párr. 36.

²⁷ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 28, Relativa al Artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 16 de diciembre de 2010, párr. 34.

²⁸ CIDH, *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 67.

sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales²⁹.

27. La CIDH ha identificado cuatro temas prioritarios con respecto a la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos³⁰.

28. Algunas de las obligaciones destacadas por la CIDH en esta esfera relevantes para los derechos de las mujeres son: la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas, y el deber de establecer reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa que puedan fomentar prácticas arbitrarias y discriminatorias.

29. El sistema interamericano de derechos humanos también ha comenzado a identificar elementos que componen el resguardo del debido proceso en sede administrativa como la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego, el derecho de ser asistido jurídicamente, a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para evacuar las correspondientes pruebas y la notificación previa sobre la existencia misma del proceso³¹. Algunos de los componentes del debido proceso en sede judicial son el derecho de contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto; el derecho al plazo razonable del proceso; y la necesidad de garantizar el procedimiento expedito de amparo, entre otros.

30. Sobre el derecho a una tutela judicial efectiva, el sistema interamericano ha señalado que los Estados están obligados a brindar mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva, y la necesidad de instaurar mecanismos que aseguren la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el poder judicial de cada Estado³².

²⁹ CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, (en adelante “*El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”), Resumen Ejecutivo, párr. 1.

³⁰ CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Resumen Ejecutivo, párr. 3.

³¹ Véase, generalmente, CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

³² Véase, generalmente, CIDH, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

B. Obligación de debida diligencia de los Estados

31. La Convención de Belém do Pará subraya la obligación de debida diligencia de los Estados en los casos de violencia contra las mujeres y aborda la gran preocupación hemisférica sobre la gravedad de este problema³³. Establece que la adecuada protección judicial es fundamental para afrontar el problema de la violencia y la discriminación contra las mujeres. El artículo 7 establece las obligaciones inmediatas del Estado en casos de violencia contra las mujeres, que incluyen procedimientos, mecanismos judiciales, y legislación para evitar la impunidad, incluyendo medidas para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes. Establece como obligaciones de los Estados:

- Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.
- Adoptar las medidas apropiadas, incluyendo iniciativas 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 violencia contra la mujer.
- Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.
- Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.
- Adoptar medidas de protección judicial "para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad"³⁴.

32. En su interpretación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, la CIDH asimismo ha recomendado la producción de información estadística y cualitativa sobre incidentes de violencia contra las mujeres para informar la formulación de legislación políticas públicas y programas para afrontar este problema. La CIDH, por ejemplo, ha señalado que:

El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la

³³ Véase, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 8.

³⁴ Véase, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", artículo 7.

producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido, la obligación del artículo 7 inciso B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios³⁵.

33. La Convención de Belém do Pará también establece que los Estados deberán adoptar medidas que garanticen el derecho de las mujeres a un acceso adecuado, efectivo y oportuno a la justicia en casos de violencia, como las siguientes:

- Proveer la capacitación para el "personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer".
- Implementar acciones educativas orientadas al público en general "sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda".
- Adoptar acciones públicas para "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y 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".
- Dar apoyo para las víctimas de violencia "especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia suministrándoles servicios, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados".
- Asegurar "la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios (...)"³⁶.

³⁵ CIDH, El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr. 42.

³⁶ Véase, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención e Belem de Pará", artículo 8.

34. La CIDH examinó y aplicó los principios de la Convención de Belém do Pará en su informe sobre el caso de *Maria da Penha Maia Fernandes*³⁷, víctima de violencia doméstica en Brasil. En este caso se subrayan aspectos esenciales del deber de actuar con debida diligencia de los Estados, tales como:

- el deber de erradicar efectiva y prontamente actos de diferentes formas de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por agentes estatales como no estatales;
- el deber de proveer recursos judiciales efectivos e imparciales para las víctimas de violencia;
- y la obligación de implementar acciones destinadas a erradicar la discriminación contra las mujeres así como patrones estereotipados de comportamiento que promueven un trato desigual en sus sociedades, que han implicado para las mujeres un acceso desigual a los derechos y a los beneficios derivados de los avances políticos, civiles y sociales. Asimismo, la CIDH ha destacado que el deber de actuar con la debida diligencia para los Estados comprende la organización de toda la estructura estatal – incluyendo el marco legislativo, las políticas públicas, los órganos encargados de implementar la ley como la policía, y el sistema judicial – para prevenir y responder de forma adecuada y efectiva a estos problemas³⁸.

35. De igual manera, en las sentencias de la Corte en los casos de *Campo Algodonero*³⁹, *Inés Fernández Ortega*,⁴⁰ *Valentina Rosendo Cantú*,⁴¹ *Penal Miguel Castro Castro*⁴² y *Masacre de las Dos Erres*,⁴³ la Corte Interamericana analizó los alcances del

³⁷ CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Fondo, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001.

³⁸ CIDH, Informe No. 80/11, Caso 12.626, Fondo, *Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros (Estados Unidos)*, 21 de julio de 2011, párr. 125.

³⁹ Corte I.D.H., *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.

⁴⁰ Corte I.D.H., *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. 44.

⁴¹ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de *Valentina Rosendo Cantú y otra* (Caso 12.579) contra los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.579%20Valentina%20Rosendo%20Cantu%20Mexico%20ago09.pdf>.

⁴² Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

⁴³ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211.

deber de debida diligencia de los Estados en los casos de violencia sexual contra las mujeres. Entre los aspectos más importantes desarrollados en este grupo de sentencias, la Corte:

- Consagra la obligación de los Estados de prevenir, investigar y sancionar la violencia sexual como una violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana.
- Establece la responsabilidad del Estado por la violación de la obligación de investigar y sancionar contenida en los artículos 8.1 y 25 de la Convención.
- Determina que la falta de investigación de hechos graves contra la integridad personal como torturas y violencia sexual en conflictos armados y/o dentro de patrones sistemáticos, constituyen un incumplimiento de las obligaciones del Estado frente a graves violaciones a derechos humanos.
- Destaca que el actuar con la debida diligencia requerida y de garantizar un acceso adecuado y efectivo a recursos judiciales son componentes claves para la prevención y la erradicación de la discriminación contra las mujeres y sus formas más extremas, como la violencia.
- Subraya los múltiples factores que pueden exponer a una mujer a formas de discriminación combinadas con su sexo, como la edad, la raza, la etnia, y la pobreza, entre otros y establece el deber de los Estados de tomarlos en cuenta en el diseño de sus políticas en contra de la violencia y la discriminación.
- Destaca que al repararse las violaciones de derechos humanos dentro del contexto de discriminación o violencia estructural, los Estados deben adoptar medidas con una vocación transformadora de la situación de tal forma que éstas no sólo tengan un efecto reparatorio sino también correctivo.

36. En el informe de la CIDH sobre la *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*,⁴⁴ la CIDH también avanzó principios importantes sobre los componentes del deber de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para enfrentar la violencia contra las mujeres. Entre ellos, destacó el vínculo entre el acceso a la justicia, la debida diligencia y el deber de prevención; el deber de reparar violaciones a los derechos humanos; la prevención como clave para erradicar la violencia contra las mujeres y toda

⁴⁴ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, (en adelante "Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación"), párr. 154.

forma de discriminación⁴⁵; y la importancia de capacitar a personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra la mujer⁴⁶, entre otros pronunciamientos.

37. Asimismo destacó en su *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile*, “la obligación de 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 mujeres”⁴⁷. En su *Informe sobre Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, la CIDH asimismo estableció “la necesidad de dedicar atención prioritaria a la definición de una política integrada y coordinada con la finalidad de eliminar las barreras jurídicas y fácticas que impiden el acceso de la mujer a recursos y mecanismos eficaces de protección judicial, especialmente en la esfera de la violencia contra la mujer”⁴⁸.

38. Las obligaciones contraídas por los Estados en el ámbito internacional son también relevantes en este informe. La Declaración de las Naciones Unidas Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer,⁴⁹ consagra el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir e investigar todo acto de violencia contra las mujeres que sea perpetrado por el Estado y por particulares y la incorporación en la legislación nacional de "sanciones penales, civiles, laborales y administrativas" para sancionar y reparar los actos infligidos. La Plataforma de Acción de Beijing⁵⁰, adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, estipula en su párrafo 124 (d) que los Estados deben adoptar medidas para garantizar que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a recursos efectivos y justos, que incluyan compensación e indemnización, son referentes normativos imprescindibles para este tema.

39. De igual manera, en la Recomendación General 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se establece que “los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan

⁴⁵ CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación, párr. 154.

⁴⁶ CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser Objeto de Violencia y Discriminación, párr. 155.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ CIDH, *Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino Hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34, 28 de junio de 2007.

⁴⁹ Naciones Unidas, Asamblea General. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104, 23 de febrero de 1994, arts. 4 (c) y (d).

⁵⁰ Naciones Unidas, *Declaración de Beijing y Plataforma de Acción, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer*, 15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”⁵¹.

C. El problema de la violencia sexual

40. La Convención de Belém do Pará contiene obligaciones específicas para los Estados con respecto al problema de la violencia sexual, en las esferas de acceso a la justicia y el deber de actuar con debida diligencia. La Convención establece en su artículo 2 que la violencia contra la mujer comprende la sexual, así como la física y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

41. En las decisiones sobre los casos de *Raquel Martín de Mejía*⁵² y de *Ana, Beatriz y Celia González Pérez*⁵³, la CIDH por primera vez abordó el concepto de violencia sexual como tortura y el acceso a la justicia para las víctimas, en el contexto del sistema de casos individuales.

42. En el caso particular de *Raquel Martín de Mejía*⁵⁴, la Comisión encontró al Estado peruano responsable por violaciones al derecho a la integridad personal bajo el artículo 5 de la Convención Americana y la Convención Interamericana para Prevenir y

⁵¹ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), párr. 9.

⁵² CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1º de marzo de 1996.

⁵³ CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

⁵⁴ En la petición de 17 de octubre de 1991, los peticionarios alegaron que el 15 de junio de 1989, un grupo de personas armadas, con uniforme del ejército peruano, irrumpió en la casa de Raquel Martín y Fernando Mejía en Oxapampa acusándolos de ser subversivos y miembros del *Movimiento Revolucionario Tupac Amarú*. Luego de golpear y subir a Fernando Mejía a una camioneta propiedad del gobierno en presencia de su esposa, el grupo armado se marchó. Minutos después, la persona al mando de la operación regresó a la casa en dos ocasiones distintas, violando a Raquel Martín de Mejía en cada una de éstas. Raquel Martín de Mejía y su representante denunciaron los hechos, pero luego de iniciadas las investigaciones ordenadas por el Fiscal Provincial de Oxapampa, la víctima recibió amenazas anónimas de muerte si continuaba con la investigación.

Sancionar la Tortura⁵⁵. Al abordar la violación sexual, la Comisión determinó que se habían “conjugado” los tres elementos enunciados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura para probar la existencia de tortura: (1) “un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales”; (2) “cometido con un fin”, y (3) “por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero”. Al analizar estos elementos, la Comisión tuvo en cuenta el sufrimiento físico y psicológico causado por la violación sexual, la posibilidad de que la víctima sufriera “ostracismo” si denunciaba estos actos, y la forma en que la violación pudo haber sido perpetrada con la intención de castigar e intimidar a la víctima⁵⁶.

43. Asimismo, en el caso de *Ana, Beatriz and Celia González Pérez*⁵⁷, la Comisión Interamericana encontró múltiples violaciones a la Convención Americana y a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, concluyendo que el Estado había incumplido su obligación de garantía conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana, que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento a las personas bajo su jurisdicción⁵⁸. La Comisión señaló –citando la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de *Velázquez Rodríguez*- que esta obligación comprende el deber de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana⁵⁹. En

⁵⁵ Finalmente, la CIDH concluyó que el Estado peruano era responsable de varias violaciones a la Convención Americana en perjuicio de Raquel Martín de Mejía, incluyendo una violación a la obligación general de respetar y garantizar los derechos contenidos en dicho instrumento (Artículo 1.1.); el derecho a la integridad personal (Artículo 5); el derecho a la protección del honor y la dignidad (Artículo 11); el derecho al debido proceso legal (Artículo 8); y el derecho a un recurso efectivo (Artículo 25). CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú) del 1º de marzo de 1996.

⁵⁶ CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Fondo, *Raquel Martín de Mejía* (Perú), 1º de marzo de 1996. Sección V. Consideraciones Generales, B. Consideraciones sobre el fondo del asunto. 3. Análisis.

La Comisión encontró en el contexto de este caso varias violaciones a la Convención Americana en perjuicio de Raquel Martín de Mejía, incluyendo una violación a la obligación general de respetar y garantizar los derechos contenidos en dicho instrumento (Artículo 1.1.); el derecho a la integridad personal (Artículo 5); el derecho a la protección del honor y la dignidad (Artículo 11); el derecho al debido proceso legal (Artículo 8); y el derecho a un recurso efectivo (Artículo 25). Véase Sección IV. Conclusiones.

⁵⁷ En este caso, los peticionarios denunciaron ante la CIDH el 16 de enero de 1996, que las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, mujeres indígenas Tzeltales del estado de Chiapas, México, fueron separadas de su madre y detenidas ilegalmente, violadas y torturadas por un grupo de soldados durante dos horas. Asimismo, indicaron que los delitos permanecieron en la impunidad debido a que los casos fueron reenviados a la jurisdicción militar, la cual era claramente incompetente en razón de la materia y carente de la imparcialidad necesaria para establecer los hechos conforme al debido proceso. CIDH, Informe No. 53/01, Fondo, Caso 11.565, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrs. 2 y 86.

⁵⁸ CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 85.

⁵⁹ CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 166.

este marco general, la Comisión sostuvo que los actos de violación sexual cometidos por los soldados en contra de las hermanas además había constituido tortura⁶⁰ y observó que el caso se caracterizaba por la total impunidad, ya que a más de seis años desde la fecha en que se cometieron y denunciaron dichas violaciones a los derechos humanos, el Estado no había cumplido con su deber de juzgar y sancionar a los responsables⁶¹.

44. La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó por primera vez de manera específica la violencia sexual contra las mujeres en su sentencia sobre el caso *Penal Miguel Castro Castro v. Perú*⁶². En dicha sentencia, la CIDH analizó el alcance y las consecuencias del delito de violencia sexual sufrido por mujeres bajo custodia del Estado. En este sentido, la Corte encontró una violación al artículo 5 de la Convención Americana e interpretó su alcance tomando en consideración como referencia de interpretación la Convención de Belém de Pará⁶³. Por otro lado, la Corte sostuvo por primera vez que la violencia de género es una forma de discriminación de acuerdo a los precedentes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶⁴. Es destacable asimismo que en el marco de la sentencia, la Corte ofreció una definición expansiva al fenómeno de la “violencia sexual” considerando que: “[l]a violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en 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 alguno”⁶⁵.

⁶⁰ CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párrs. 47-49.

⁶¹ La impunidad ha sido definida como “una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”. CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 86.

⁶² El 9 de septiembre de 2004, la Comisión Interamericana sometió ante la Corte una demanda contra el Estado en relación a diversas violaciones cometidas durante el “Operativo Mudanza 1” dentro del Penal Castro Castro en Perú, durante el cual el Estado alegadamente produjo la muerte de al menos 42 internos, hirió a 175 internos, y sometió a trato cruel, inhumano y degradante a otros 322 internos. Los hechos también se refieren al supuesto trato cruel, inhumano y degradante experimentado por las presuntas víctimas con posterioridad al “Operativo Mudanza 1”. La Corte consideró probado en su sentencia que los ataques comenzaron específicamente en el pabellón de la prisión que era ocupado por mujeres prisioneras, incluyendo mujeres que estaban embarazadas. Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

⁶³ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 276.

⁶⁴ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 303.

⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 306. Cfr. ICTR, *Case of Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*. Judgment of September 2, 1998. Case No. ICTR-96-4-T, párr. 688.

45. La Corte asimismo afirmó en sus sentencias en los casos de *Inés Fernández Ortega*⁶⁶ y *Valentina Rosendo Cantú*⁶⁷ varios principios importantes vinculados con la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia y de garantizar un adecuado acceso a la justicia ante casos de violencia sexual: a) la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima; b) una violación sexual puede constituir tortura aún cuando consista en un sólo hecho u ocurra fuera de instalaciones estatales, si existe intencionalidad, sufrimiento severo y una finalidad por parte de los perpetradores; c) una violación sexual vulnera valores y aspectos esenciales de la vida privada de una persona, supone una intromisión en su vida sexual, anulando su derecho a tomar libremente las decisiones respecto con quien tener relaciones sexuales, la cual es una de las decisiones más personales e íntimas, y sobre las funciones corporales básicas; d) ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección; e) la investigación en casos de violencia sexual debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática; y f) la declaración de la víctima sobre un hecho de violencia sexual es fundamental en la investigación, juzgamiento y sanción de los hechos.

46. Es importante asimismo incorporar en este análisis tendencias en el derecho internacional y comparado sobre el problema de la violencia sexual y las obligaciones específicas de los Estados en la materia.

47. El Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha establecido que la violencia contra las mujeres, en todas sus formas es discriminación e incluye “actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente la violencia”⁶⁸. Asimismo, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable en determinadas circunstancias son considerados, en determinadas circunstancias, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra por el Estatuto de Roma⁶⁹.

48. La Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *MC v Bulgaria*, asimismo analizó las condiciones del delito de violación sexual enfocándose en el tema del

⁶⁶ CIDH, Informe No. 89/08, Caso 12.580, Fondo, *Inés Fernández Ortega y otros* (México), 30 de octubre de 2008.

⁶⁷ CIDH, Informe No. 36/09, Caso 12.579, Fondo, *Valentina Rosendo Cantú y otra* (México), 27 de marzo de 2009.

⁶⁸ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), pág. 84, párr. 11.

⁶⁹ Estatuto de Roma, artículos 7 y 8.

consentimiento y el uso de la fuerza. Afirma la Corte que la fuerza o la amenaza constituye plena prueba de la ausencia de consentimiento, pero aclara que la fuerza no es un elemento *per se* de la violación. Estableció que hay elementos (además de la fuerza) que pueden hacer de un acto de penetración sexual un acto no consentido o involuntario de parte de la víctima. Para la Corte Europea el énfasis en la fuerza o la amenaza de la fuerza permitiría a los perpetradores evadir la responsabilidad por hechos sexuales en los que la otra parte no consintió cuando se aprovechan de las circunstancias coercitivas que no tienen que ser físicas⁷⁰.

49. En igual sentido se pronuncian las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. Estas establecen que “deben tomarse en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de violencia sexual para facilitar su participación y testimonio en el proceso penal, y deben tener un acceso completo a la información sobre el proceso”⁷¹. Resaltan además “la importancia de no inferir consentimiento por parte de la víctima en casos de violencia sexual, por el ambiente de coerción que puede crear el agresor y una diversidad de factores que pueden inhibir a una víctima de resistir físicamente a su agresor. Igualmente, se ha señalado que son inadmisibles las evidencias de la conducta sexual previa de la víctima”⁷².

50. En el caso *X y Y contra Holanda*, la Corte Europea encontró que el Estado incumplió su obligación de garantía de la vida privada al no disponer de un mecanismo de derecho penal que permitiera procesar al presunto violador de una niña discapacitada. En este sentido, como el Estado omitió proteger efectivamente a la niña respecto a la violación sexual la Corte Europea concluyó que fue violado el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales⁷³.

⁷⁰ Corte Europea de Derechos Humanos, *M.C. v. Bulgaria*, Aplicación No. 39272/98, 4 de diciembre de 2003.

⁷¹ Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 70. Las Reglas establecen que:

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

- a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;
- b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;
- c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;
- d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.

⁷² Naciones Unidas, Corte Penal Internacional, *Las Reglas de Procedimiento y Prueba*, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000), Regla 71.

⁷³ Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de X y Y v. Holanda*, Aplicación No. 8978/80, 26 de marzo de 1985.

51. Una sentencia relevante de la Corte Constitucional de Colombia – T-453 del 2 de mayo de 2005 - aborda el tema probatorio en materia de violencia sexual. El tribunal afirma que las víctimas de delitos sexuales tienen el derecho constitucional a la protección de su intimidad contra la práctica de pruebas que impliquen una intromisión irrazonable, innecesaria, y desproporcionada en su vida íntima. Esto ocurre cuando se indaga genéricamente sobre el comportamiento sexual o social de la víctima previo o posterior a los hechos que se investigan. La Corte Constitucional fundamenta el fallo en la protección especial que, de acuerdo con las directivas de organismos internacionales como las Naciones Unidas, es debida a las víctimas de delitos, particularmente de los delitos sexuales, para asegurarles sus derechos a la integridad física, psíquica y moral, a la dignidad, a la honra y a la intimidad. En segundo término, la Corte analiza las condiciones del caso concreto para determinar si la violación al derecho a la intimidad que generaría la práctica de las pruebas es una medida razonable, proporcional, e imperiosa para garantizar la defensa del procesado. Realiza un análisis detenido de cada una de las pruebas solicitadas y concluye que hay un grupo que deben ser excluidas porque tanto por la forma como fueron solicitadas, como por su contenido, estaban dirigidas a elevar cuestionamientos sobre la idoneidad moral de la víctima por su comportamiento anterior o posterior a los hechos en relaciones diferentes y con personas distintas al acusado⁷⁴.

D. Mujeres en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos: niñas, mujeres indígenas, mujeres discapacitadas, y mujeres afectadas por situaciones de conflicto armado

Niñas

52. La problemática relacionada con la violencia sexual hacia las niñas proviene en gran medida de que además de que éstas son discriminadas con motivo de su género, las mismas son minimizadas al ser consideradas como un mero objeto de tutela dada su minoría de edad. En este sentido, “la poca credibilidad que tienen niños y niñas los pone en desventaja cuando se trata de denuncias sobre violencia sexual, ya que se relaciona el mundo infantil con la imaginación exacerbada, de modo que sus denuncias y declaraciones son utilizadas para disminuir la sanción que merecería el agresor”⁷⁵.

53. La jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos ha establecido que el Estado debe tomar medidas orientadas a proteger especialmente a los niños, niñas y adolescentes, con un mayor cuidado y responsabilidad de acuerdo al principio del interés superior del niño⁷⁶. Tal como se indicara anteriormente, la Corte

⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-453, 2 de mayo de 2005.

⁷⁵ Calla, Pamela (coordinadora), *Rompiendo silencios: Una aproximación a la violencia sexual y maltrato infantil en Bolivia*, Coordinadora de la Mujer y Defensor del Pueblo, 2005, pág. 253. Disponible en: http://www.unicef.org/bolivia/Rompiendo_Silencios.pdf.

⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163-164, y 171; Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrs. 126 y 134; y Corte I.D.H., *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. En el mismo sentido,

Continúa...

Interamericana ha establecido que la Convención sobre los Derechos del Niño⁷⁷ forma parte de un *corpus juris* internacional de protección de los niños que sirve para “fijar el contenido y los alcances de la disposición general contenida en el artículo 19 de la Convención Americana”⁷⁸ e, incluso, del artículo VII de la Declaración Americana⁷⁹. En este sentido, la protección especial que los Estados deben garantizar a los niños, niñas y adolescentes conforme a los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana está compuesta por un cúmulo de obligaciones diferenciadas de aquéllas dirigidas a los adultos⁸⁰. Dichas obligaciones de los Estados parten del reconocimiento de que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos⁸¹ y que tienen necesidades especiales que deben ser satisfechas con la finalidad de que puedan desarrollar sus capacidades y ejercer sus derechos plenamente⁸². Para la Comisión, cada niño, niña y adolescente tiene necesidades diferentes, las cuales deben tomarse en consideración, escuchando su opinión, al momento en que los Estados determinen sus derechos, así como las correlativas obligaciones de su familia, de la sociedad o de las autoridades estatales respecto a ellos⁸³.

54. Para el Comité de los Derechos del Niño “los niños [y las niñas] corren el riesgo de sufrir violencia en muchos lugares en los que profesionales y agentes estatales abusan a menudo de su poder sobre los niños, como las escuelas, los hogares y residencias, las comisarías de policía o las instituciones judiciales. Todas estas situaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 19 [de la Convención sobre los Derechos del Niño], que no se limita únicamente a los actos de violencia cometidos por los cuidadores en un contexto personal”⁸⁴.

55. Conforme al *corpus juris* en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, los Estados deben garantizar el derecho de las niñas a ser escuchadas, creando mecanismos y entornos propicios para que puedan denunciar la violencia sexual a

...continuación

Corte I.D.H., *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.

⁷⁷ La Convención sobre Derechos del Niño fue ratificada por el Estado chileno el 13 de agosto de 1990.

⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 194.

⁷⁹ CIDH, *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78, 13 de julio de 2011, (en adelante “*Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*”), párrs. 15 y 20.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 54 y 96.

⁸¹ CIDH, *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, párr. 24.

⁸² El enfoque de capacidades ha sido desarrollado por autores como Amartya Sen. Dicho enfoque ha sido adoptado por Naciones Unidas en diversos informes sobre desarrollo humano. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/capitulos/es/>.

⁸³ CIDH, *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, párr. 27.

⁸⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 13, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 36.

la que son sometidas y tener un acceso efectivo a la justicia. Al interpretar el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos del Niño concluyó que los Estados partes deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados en todos los asuntos que los afectan, especialmente en casos en que hayan sido víctimas de delitos penales, abusos sexuales, violencia u otras formas de maltrato. Los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño⁸⁵.

56. Asimismo, para que las niñas puedan ejercer efectivamente su derecho a ser escuchadas y su derecho de acceso a la justicia es necesario que los Estados garanticen efectivamente su derecho de acceso a la información, conforme a sus necesidades y su edad y madurez. Conforme al Comité de los Derechos del Niño:

Para que los niños estén incluidos efectivamente en las medidas de protección hace falta que estén informados de su derecho a ser escuchados y que crezcan libres de todas las formas de violencia física y psicológica. Los Estados partes deben obligar a todas las instituciones dedicadas a la infancia a que establezcan un fácil acceso a las personas y organizaciones a las que los niños puedan informar de forma confidencial y segura, por ejemplo mediante líneas de atención telefónica, y ofrecer lugares en que los niños puedan aportar sus experiencias y opiniones sobre la eliminación de la violencia contra los niños⁸⁶.

57. Asimismo, la Convención de Belém do Pará estipula que el Estado al actuar con la debida diligencia frente a actos violentos, debe tomar especial cuenta de la particular exposición a la violencia y actos discriminatorios que puede sufrir una mujer por su minoría de edad, entre otras condiciones de riesgo⁸⁷. La CIDH ha establecido que esta provisión se debe a que la discriminación, en sus distintas manifestaciones, no siempre afecta en igual medida a todas las mujeres: hay mujeres que están expuestas aún en mayor medida al menoscabo de sus derechos y a actos de violencia y discriminación⁸⁸.

58. Conforme a dicho marco jurídico internacional, los deberes del Estado bajo instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos adquieren connotaciones especiales en el caso de las niñas. El deber de protección especial se ve reforzado por el particular riesgo que enfrentan las niñas a actos de violencia conforme a la Convención de Belém do Pará. Por lo tanto, el Estado tiene un deber de debida

⁸⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 21.

⁸⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 120.

⁸⁷ Artículo 9, Convención de Belém do Pará.

⁸⁸ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, OEA/Ser/L/V/II. 124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, (en adelante "Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia"), párr. 140.

diligencia aún más intenso respecto a las niñas debido a la obligación de protección especial contenida en los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana, así como a la obligación de debida diligencia reforzada proveniente de la Convención de Belém do Pará.

Mujeres Indígenas

59. La CIDH ha destacado de forma reiterada la doble discriminación histórica que han enfrentado las mujeres indígenas, por ser mujeres y por ser indígenas⁸⁹. Esto se traduce en obstáculos particulares para acceder a la justicia vinculados con la exclusión social, discriminación étnica y pobreza que viven⁹⁰. La CIDH ha señalado la necesidad de que los Estados, a través de la administración de la justicia, incorporen las necesidades específicas de las mujeres indígenas en sus actuaciones, respetando su identidad cultural, étnica, su lengua e idiosincrasia, incluso creando sistemas y métodos de peritaje cultural en casos de violencia⁹¹.

60. En el caso de las *Hermanas González Pérez*⁹², la CIDH en el informe de fondo se refirió a los obstáculos específicos que las mujeres indígenas enfrentan al intentar acceder a instancias de protección judicial, y desarrolló el concepto de violación sexual como tortura y como violación al derecho a la vida privada de las mujeres. Asimismo se refirió a los obstáculos específicos que las mujeres indígenas enfrentan al intentar acceder a instancias de protección judicial. En dicho informe la CIDH concluyó subrayando que el dolor y la humillación que sufrieron las mujeres se agravó por ser indígenas en razón de desconocimiento del idioma de sus agresores y de las demás autoridades intervinientes y además, por el repudio de su propia comunidad como consecuencia del delito de que fueron víctimas⁹³. Al respecto, el Estado de México reconoció “la violencia institucional, la indiferencia y discriminación que padecen las mujeres indígenas frente al personal de salud institucionalizado e instancias de impartición de justicia, poco capacitados e insensibles a las condiciones de pobreza y a la diversidad cultural”⁹⁴.

61. La Corte Interamericana asimismo tuvo recientemente la oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del deber de actuar con la debida diligencia requerida en casos de violencia sexual cometidos contra mujeres indígenas y el problema de la

⁸⁹ 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, (en adelante “*Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*”), párr. 198.

⁹⁰ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 199.

⁹¹ CIDH, Informe No. 89/08, Caso 12.580, Fondo, *Inés Fernández Ortega y otros* (México), 30 de octubre de 2008, párr. 112; CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, Recomendaciones específicas dirigidas a los Estados.

⁹² CIDH, Informe No. 53/01, Caso 11.565, Fondo, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

⁹³ CIDH, Informe No. 53/01, Fondo, Caso 11.565, *Ana, Beatriz, y Cecilia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001, párr. 95.

⁹⁴ Respuesta del Estado de México al Cuestionario de la CIDH sobre la situación del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, noviembre 2005, pág. 20.

impunidad ante estos hechos; casos que fueron presentados ante la Corte Interamericana por la CIDH. En los casos de *Inés Fernández Ortega* y *Valentina Rosendo Cantú* discutidos anteriormente la Corte se pronunció de manera extensa en relación con los factores que exponen a las mujeres indígenas a un mayor riesgo de violaciones a sus derechos humanos frente al sistema de justicia y al sistema de salud⁹⁵. La Corte se refirió a obstáculos particulares que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia como el hablar un idioma distinto y el no tener acceso a intérpretes, y a la escasez de recursos económicos para acceder a un abogado, entre otros⁹⁶. Este problema en particular produce una desconfianza en el sistema de justicia y otras instancias públicas de protección⁹⁷. Para las mujeres indígenas, la Corte considera que estas barreras son particularmente graves dado que también se enfrentan al rechazo y al ostracismo de sus comunidades cuando denuncian crímenes con causas específicas de género.

Mujeres discapacitadas

62. Como lo reconoce el preámbulo y el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, “las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación” y “están sujetas a múltiples formas de discriminación”. El Comité de Derechos del Niño ha expresado su preocupación “por el número creciente de niños [y niñas] que son víctimas de la prostitución infantil y de la utilización en la pornografía. Los niños [y niñas] con discapacidad tienen más probabilidades que otros niños [y niñas] de convertirse en víctimas de esos graves delitos”. Para el Comité de Derechos del Niño:

Los niños [y niñas] con discapacidad son más vulnerables a todos los tipos de abuso, sea mental, físico o sexual en todos los entornos, incluidos la familia, las escuelas, las instituciones privadas y públicas, entre otras cosas, otros tipos de cuidados, el entorno laboral y la comunidad en general. Con frecuencia se repite el dato de que los niños con discapacidad tienen cinco veces más probabilidades de ser víctimas de abusos. En el hogar y en las instituciones, los niños con discapacidad a menudo son objeto de violencia física y mental y abusos sexuales, y son especialmente vulnerables al descuido y al trato negligente, ya que con

⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. 44, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 185.

⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. 44, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 185.

⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. 44, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 185.

frecuencia representan una carga adicional física y financiera para la familia⁹⁸.

63. Partiendo de dicha problemática, la CIDH considera que el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará y el artículo 19 de la Convención Americana pueden ser interpretados conforme a la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, de forma que las obligaciones para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y violencia contra las mujeres y niñas sean reforzadas aún más frente a la situación de mujeres y niñas discapacitadas⁹⁹.

64. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad prevé en su artículo III la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

65. Asimismo, el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad establece las siguientes obligaciones para los Estados partes, desde una perspectiva de género:

- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género.
- Los Estados Partes también adoptarán todas las medidas pertinentes para impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurando, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores, incluso proporcionando información y educación sobre la manera de prevenir, reconocer y denunciar los casos de explotación, violencia y abuso. Los Estados Partes asegurarán que los servicios de protección tengan en cuenta la edad, el género y la discapacidad.
- A fin de impedir que se produzcan casos de explotación, violencia y abuso, los Estados Partes asegurarán que todos los servicios y programas diseñados para servir a las personas con discapacidad sean supervisados efectivamente por autoridades independientes.

⁹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 9, *Los derechos de los niños con discapacidad*, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2009, párrs. 42 y 77.

⁹⁹ Conforme al artículo 29 de la Convención Americana ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir actos internacionales de la misma naturaleza o excluir otros derechos y garantías inherentes al ser humano. Adicionalmente, las normas en materia de niños, niñas y adolescentes discapacitados forman parte del *corpus juris* internacional en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes.

- Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para promover la recuperación física, cognitiva y psicológica, la rehabilitación y la reintegración social de las personas con discapacidad que sean víctimas de cualquier forma de explotación, violencia o abuso, incluso mediante la prestación de servicios de protección. Dicha recuperación e integración tendrán lugar en un entorno que sea favorable para la salud, el bienestar, la autoestima, la dignidad y la autonomía de la persona y que tenga en cuenta las necesidades específicas del género y la edad.
- Los Estados Partes adoptarán legislación y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.

66. Respecto a las niñas con discapacidad, el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad establece que las niñas y los niños con discapacidad deben gozar de los mismos derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones que los demás niños y niñas. Asimismo, en todas las actividades relacionadas con niños y niñas discapacitadas los Estados deberán considerar primordialmente la protección del interés superior del niño garantizando que puedan expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten; opinión que debe ser considerada teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.

Mujeres y niñas afectadas por situaciones de conflicto armado

67. La CIDH se ha pronunciado sobre la responsabilidad del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir el menoscabo de los derechos humanos de las mujeres en tiempos de paz y de conflicto. Ha destacado numerosos obstáculos de naturaleza legislativa, institucional, cultural y geográfica para acceder a una justicia efectiva¹⁰⁰. Ellos comprenden:

...deficiencias en la investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia y discriminación lo cual lleva a la desconfianza en la administración de justicia; vacíos en los sistemas para recopilar estadísticas; y la falta de recursos humanos y financieros para atender los problemas persistentes. Asimismo, resulta necesario establecer programas sostenibles de capacitación para operadores de justicia y de entablar iniciativas para sensibilizar a la población y promover el aumento de denuncias. Por último, el informe da cuenta de las flaquezas en la administración de la justicia en las zonas ocupadas por los actores del conflicto armado, y el empleo de principios y prácticas en los procedimientos penales aplicables a la violencia contra las mujeres que

¹⁰⁰ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, párr. 19.

pueden dificultar el acceso de las mujeres a la protección y garantías judiciales efectivas¹⁰¹.

68. En sus informes de Colombia de 2006¹⁰² y Haití de 2009¹⁰³, la CIDH reconoció: que a) “La responsabilidad del Estado de actuar con la debida diligencia para prevenir la violación de los derechos humanos de las mujeres en períodos de paz y de conflicto tiene una naturaleza comprehensiva”¹⁰⁴; b) “El Estado es directamente responsable por los actos de discriminación y violencia que perpetren sus agentes, así como aquellos cometidos por actores no estatales y terceros particulares bajo la tolerancia o aquiescencia del Estado”¹⁰⁵; y que c) “Asimismo, la obligación del Estado no se limita a combatir y sancionar la discriminación y la violencia, sino que también incluye el deber de prevenirlas”¹⁰⁶.

69. En su informe sobre Colombia en particular, la CIDH observó que: “En el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas a un trato inferior históricamente, sobretodo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos. Una variedad de fuentes, incluyendo las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en que los derechos de las mujeres son menoscabados en el contexto del conflicto armado, por el simple hecho de ser mujeres”¹⁰⁷. La CIDH observó la falta de una visión y política integral, “sostenida por suficientes recursos humanos y financieros por parte del Estado colombiano para investigar, sancionar y

¹⁰¹ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, párr. 19.

¹⁰² CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, párr. 30.

¹⁰³ CIDH, *El Derecho de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia y Discriminación en Haití*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 10 de marzo de 2009, párr. 86.

¹⁰⁴ El principio de la debida diligencia fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia en el caso *Velásquez Rodríguez*, al declarar: “la obligación de los Estados Parte de garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción [...] Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención,” Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 166.

¹⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 178.

¹⁰⁶ CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Fondo, *Maria Da Penha Fernandes* (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 56.

¹⁰⁷ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, párr. 46.

reparar en materia de justicia los actos de violencia y discriminación que sufren las mujeres a causa del conflicto interno en todas las zonas del país”¹⁰⁸.

70. En este sentido, la CIDH ha incluido como recomendaciones generales a los Estados el adoptar una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras; políticas que deben estar guiadas por la lógica de la protección de los derechos de las mujeres y deben motivar la garantía de su autonomía¹⁰⁹. Asimismo ha recomendado el implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia hacia la violencia y la discriminación contra las mujeres exacerbada por el conflicto armado, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con sus cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres¹¹⁰.

E. Derecho a la educación libre de violencia y discriminación

71. El derecho internacional de los derechos humanos constituye un amplio referente normativo para la protección de los derechos de mujeres, niñas, y adolescentes en el contexto de la educación.

72. El artículo 50 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos señala que “Los Estados miembros prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población; y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos”¹¹¹.

73. El artículo 13 del Protocolo de San Salvador establece que toda persona tiene derecho a la educación. Aduce que los Estados partes convienen en que la educación “deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la

¹⁰⁸ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, párr. 204.

¹⁰⁹ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, Recomendaciones Generales.

¹¹⁰ CIDH, *Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia*, Recomendaciones Generales.

¹¹¹ Carta de la Organización de los Estados Americanos, Bogotá 1948. Reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm.

tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”.

74. Este derecho ha sido objeto de obligaciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC y la CEDAW, entre otros instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 protege el derecho a la educación con miras a lograr “el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. El PIDESC recoge este principio en su artículo 13, destacando sobre cada nivel de enseñanza que: a) la enseñanza primaria debe ser “obligatoria y asequible para todos gratuitamente”; b) la enseñanza secundaria – incluyendo la técnica y profesional – debe ser generalizada y accesible a todos, “por cuantos medios sean apropiados”, y por la implementación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe ser también accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados”, y por la implementación progresiva de la enseñanza gratuita; y d) la educación fundamental debe fomentarse, “en la medida de lo posible” para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

75. El Comité DESC asimismo ha establecido sobre el derecho a la educación que en conformidad con el principio de igualdad y la obligación de no discriminar contra las mujeres, los Estados Partes deben establecer los mismos criterios de admisión para niños y niñas en todos los niveles de educación; implementar campañas de sensibilización para que las familias desistan de ofrecer un trato preferencial a los niños cuando envíen a sus hijos a la escuela, así porque los planes de estudio fomenten la igualdad y la no discriminación; y crear condiciones favorables para la seguridad de las niñas en particular en las escuelas¹¹². El Comité ha destacado que las obligaciones de no discriminar y de proteger la igualdad ante la ley, establecidas en el Pacto, aplican de forma inmediata a todos los aspectos del ejercicio del derecho a la educación, en todos los ciclos de enseñanza¹¹³.

76. La CEDAW también ha consagrado en su artículo 10 la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, “a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”. Conforme al principio de igualdad y la no discriminación los Estados están obligados a ofrecer a las mujeres: a) las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional y acceso a estudios en todos los ciclos de enseñanza, tanto en zonas rurales como urbanas; b) acceso a los mismos programas de estudio y personal docente el mismo nivel profesional; c) la eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y las formas de enseñanza; ejercicio que puede comprender la modificación de libros, programas escolares y métodos de enseñanza; d) las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras

¹¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 16: *La Igualdad de Derechos del Hombre y la Mujer al Disfrute de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 11 de agosto de 2005, párr. 30.

¹¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General 13, El Derecho a la Educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, párr. 31.

subvenciones para cursar estudios; e) las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria como los programas de alfabetización funcional y de adultos; e) la reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios; f) las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física; y g) acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia.

77. Con relación al derecho a la educación libre de violencia y discriminación de las niñas, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que “observa con preocupación el autoritarismo, la discriminación, la falta de respeto y la violencia continuadas que caracterizan la realidad de muchas escuelas y aulas. Esos entornos no propician que se expresen las opiniones del niño ni que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones” y concluye que “el hecho de que se tengan en cuenta las opiniones del niño es especialmente importante en la eliminación de la discriminación, la prevención del acoso escolar y las medidas disciplinarias”¹¹⁴.

78. Al Comité de los Derechos del Niño asimismo le preocupa la elevada tasa de suicidios entre adolescentes. Señaló que los suicidios están relacionados con, entre otras causas, con la violencia, los malos tratos, los abusos y los descuidos, con inclusión de los abusos sexuales, las expectativas disparatadamente elevadas y/o la intimidación y las novatadas dentro y fuera de la escuela¹¹⁵.

F. Derecho a la salud libre de violencia y discriminación

79. Para la Convención Belém do Pará “la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en las relaciones familiares o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea en contextos comunitarios, laborales, o en instituciones educativas, así como en establecimientos de salud o cualquier otro lugar. Incluye también la violencia perpetrada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”¹¹⁶.

80. Como ha sido señalado por la CIDH en su informe - *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*:

El derecho de toda persona a la integridad física, psíquica y moral sin discriminación se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho a la integridad personal en el ámbito de la salud, guarda una estrecha relación con el derecho a la salud dado que la provisión de servicios adecuados y oportunos de salud

¹¹⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrs. 105 y 109.

¹¹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 4, *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, CRC/GC/2003/4, 21 de julio de 2003, párr. 22.

¹¹⁶ Convención Belém do Pará, artículo 2.

materna es una de las medidas principales para garantizar el derecho a la integridad personal de las mujeres. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece el derecho a la integridad de la persona, y más específicamente el derecho de toda persona a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales (...) y la asistencia médica sin discriminación, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad. Por su parte, el Protocolo de San Salvador establece que toda persona tiene derecho a la salud sin discriminación, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social¹¹⁷.

81. El artículo 5 de la Convención Americana consagra el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

82. El artículo 10 del Protocolo de San Salvador expresa que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Asimismo, el artículo 3 del Protocolo de San Salvador establece que los Estados se comprometen a garantizar los derechos enunciados en dicho instrumento sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

83. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la salud es un bien público cuya protección está a cargo de los Estados¹¹⁸. Ha establecido también que los Estados son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud para lograr una efectiva protección de los derechos a la vida y la integridad personal¹¹⁹, independientemente de si la entidad que presta tales servicios es de carácter público o privado.

84. El derecho a la integridad personal implica la obligación de los Estados de respetar y garantizar que nadie sea objeto de agresiones o lesiones físicas y/o mentales. Asimismo, la protección del derecho a la integridad personal de las mujeres en el ámbito de la salud implica la obligación de los Estados de garantizar por disposiciones legislativas o de otro carácter, que las mujeres disfruten del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental sin discriminación.

¹¹⁷ CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde Una Perspectiva de Derechos Humanos*, párr. 2.

¹¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 89.

¹¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 121 y Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 89.

85. Como lo observó la CIDH en su informe *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*¹²⁰:

La percepción de la calidad del servicio puede influir en la decisión de las mujeres de acudir por asistencia médica. En adición, la insensibilidad cultural o trato irrespetuoso percibido en el personal médico, puede hacer que las mujeres y sus familias desistan de buscar ayuda así como la falta de intérpretes en zonas donde hayan comunidades que hablen en otras lenguas, puede constituir una barrera para que las mujeres accedan a los servicios. Igualmente, actitudes como la indiferencia, el maltrato y la discriminación por parte de funcionarios del sector salud que perjudican a las mujeres y niñas víctimas de violencia y/o abusos sexuales, así como la falta de servicios apropiados de salud reproductiva para abordar estas situaciones de violencia, constituyen barreras en el acceso a los servicios de salud.

86. La comunidad internacional asimismo se ha pronunciado sobre el problema de la violencia sexual en el ámbito de la salud y sus efectos en las mujeres. El artículo 12 de la CEDAW dispone que los Estados partes deben adoptar medidas apropiadas para eliminar toda discriminación contra la mujer en el ámbito de la salud. Esto incluye el deber de actuar con la debida diligencia hacia actos de violencia contra las mujeres que ocurren en este ámbito, conforme a lo establecido en la recomendación general 24 de la CEDAW, la cual establece:

La obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer exige que los Estados Partes, sus agentes y sus funcionarios adopten medidas para impedir la violación de esos derechos por parte de los particulares y organizaciones e imponga sanciones a quienes cometan esas violaciones. Puesto que la violencia por motivos de género es una cuestión relativa a la salud de importancia crítica para la mujer, los Estados Partes deben garantizar:

- a) La promulgación y aplicación eficaz de leyes y la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer y los abusos deshonestos de las niñas, y la prestación de los servicios sanitarios apropiados;
- b) La capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género;
- c) Los procedimientos justos y seguros para atender las denuncias e imponer las sanciones correspondientes a los profesionales de

¹²⁰ CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde Una Perspectiva de Derechos Humanos*.

la salud culpables de haber cometido abusos sexuales contra las pacientes.

87. En sintonía con el precedente de la CEDAW, la CIDH destaca como obligaciones inmediatas: a) la incorporación de la perspectiva de género y la eliminación de formas de discriminación de hecho y de derecho que impiden el acceso de las mujeres a servicios de salud materna, lo que es aplicable a casos de violencia sexual; b) la priorización de esfuerzos y recursos para garantizar el acceso a servicios de salud a las mujeres que pueden encontrarse en mayor situación de riesgo por haber sido sujeto de varias formas de discriminación como las mujeres indígenas, afrodescendientes y adolescentes, las mujeres en situación de pobreza y las que habitan en zonas rurales; y c) el acceso oportuno a recursos judiciales efectivos para asegurar que las mujeres que consideren que el Estado no ha observado sus obligaciones en esta materia tengan acceso a recursos judiciales efectivos¹²¹.

III. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA

88. El presente informe subraya que, a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres y las niñas constituye un desafío prioritario, la violencia sexual que toma lugar en las instituciones educativas y de salud no ha sido abordada por los Estados como un problema de singular gravedad. Como lo han indicado las Naciones Unidas, la violencia en las escuelas y hospitales es una de las manifestaciones de violencia contra la mujer que ha sido más desatendida¹²².

89. Es desafiante conocer la dimensión exacta de la violencia sexual en las instituciones educativas y de salud dada la ausencia de cifras y estadísticas sistemáticas y confiables¹²³. Tanto la CIDH, la CIM, como el MECECVI, se han pronunciado sobre el subregistro de casos de violencia sexual en la región, y la ausencia y deficiencia de los sistemas de registros de información estadística y cualitativa sobre el tema¹²⁴. La CIDH ha subrayado como las estadísticas oficiales en todas las esferas públicas no dan cuenta de la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres¹²⁵. Considera que la violencia contra las mujeres, “en todas sus manifestaciones y contextos, es mucho más frecuente de lo que se cree, de lo que los medios de comunicación difunden, y de lo que las estadísticas

¹²¹ CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde Una Perspectiva de Derechos Humanos*, pág. 7.

¹²² Naciones Unidas, Asamblea General, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, Informe del Secretario General, 6 de julio de 2006, pág. 54.

¹²³ Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

¹²⁴ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párrs. 188-194; CIM, *Violencia en las Américas – Análisis Regional incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, octubre 2000, pág. 79; CIM, MECECVI, *Informe Hemisférico (2008)*, párr. 40.

¹²⁵ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 188.

y registros oficiales sugieren”¹²⁶. Este subregistro implica que en la región se cuenta sólo con una visión parcial de la dimensión del problema¹²⁷, y esta situación no es ajena a los ámbitos de la educación y de la salud.

90. La información disponible indica que la violencia sexual que ocurre en instituciones educativas y de salud tiene elementos en común. Tiende a ser producto de relaciones de poder construidas a partir de la diferencia de edad y/o de género en contextos altamente jerarquizados como son muchas instituciones educativas y lo es el ejercicio de la medicina en general. El desequilibrio en esta relación se ve afectada por la pobreza, la desigualdad, y la pertenencia a grupos étnicos minoritarios, y exponen a las mujeres pertenecientes a estos grupos a un mayor riesgo a violaciones de sus derechos humanos.

91. Asimismo, la violencia sexual en estos espacios tiende a no ser denunciada y queda en el silencio, por el temor a la estigmatización social como víctima, y a represalias por los hechos. Por ejemplo, el *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* de las Naciones Unidas asimismo indica que la gran mayoría de los niños y niñas no denuncian la violencia sexual que sufren porque temen o que les pasará a ellos y a sus familias.¹²⁸ Tienen asimismo miedo que sus familias se sientan avergonzadas o los rechacen, o piensan que nadie les va a creer¹²⁹.

92. La CIDH subraya que los problemas vinculados con la denuncia, la investigación y la sanción de los casos de violencia sexual contra las mujeres en los establecimientos educativos y de salud obedecen a una diversidad de factores. En primer lugar, la ausencia de mecanismos de protección tanto de víctimas como de testigos dificulta la denuncia. En segundo lugar, son evidentes aún los patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y exigen mecanismos de corroboración para impulsar la investigación. Tercero, el conflicto entre las normas administrativas y penales dificulta la sanción de los hechos investigados.

93. En su estudio del problema de la violencia contra las mujeres, la CIDH ha reiterado de forma consistente que ciertos grupos de mujeres están en particular riesgo a estos actos, debido a factores históricos de discriminación en base a su sexo, raza, posición económica y contexto sociopolítico, entre otros. Algunos ejemplos son la particular exposición a actos de violencia contra las mujeres que enfrentan las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres discapacitadas, y las mujeres que habitan en zonas afectadas por conflictos armados. La pobreza, la raza, la etnia, la diversidad sexual y el habitar en zonas

¹²⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 188.

¹²⁷ CIM, MECECVI, *Informe Hemisférico* (2008).

¹²⁸ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*. pág. 55, disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.msps.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

¹²⁹ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*. pág. 55, disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.msps.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

rurales asimismo pueden ser factores de riesgo¹³⁰. En base a esta historia singular de discriminación por una intersección de factores, es fundamental para los Estados tomar en cuenta el riesgo especial a actos de violencia sexual que enfrentan estos grupos de mujeres en los ámbitos de la educación y de la salud. La CIDH en este informe hace un especial llamado a los Estados a investigar y recopilar información sobre esta situación con debida diligencia en conformidad con el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará.

A. Violencia sexual en las instituciones educativas

94. La CIDH ha recibido información de diversas organizaciones de la región vinculada a factores de riesgo a la violencia sexual en el sector de la educación¹³¹. En un primer nivel estos riesgos se pueden asociar con la naturaleza misma de las instituciones educativas, en donde se crean relaciones de confianza entre los alumnos y el personal escolar, donde el personal puede cometer actos de violencia sexual abusando de su poder. El segundo factor está vinculado al encubrimiento y a la tolerancia institucional favoreciendo a los perpetradores. El tercer factor puede estar asociado a la debilidad de los mecanismos de justicia en responder a las violaciones. A estos se suman factores individuales que tienden a incrementar el potencial de la violencia sexual tales como el sexo, la edad, la etnia, la diversidad sexual, la discapacidad, la migración, la pobreza y el habitar en zonas rurales o marginadas.

95. La CIDH entiende que una diversidad de barreras estructurales se combinan con formas de discriminación, exponiendo a las niñas a un mayor riesgo de vulneraciones a su integridad personal y a actos de violencia cuando intentan ejercer su derecho a la educación¹³². Algunas barreras estructurales identificadas son la distancia geográfica de los centros educativos; la ausencia de sanitarios adecuados para las niñas que ingresan a la pubertad promoviendo su asistencia irregular a la escuela o el ausentismo; el habitar en áreas rurales dada la falta de centros de denuncia; y el costo de la educación, entre otras. Asimismo, las niñas y las mujeres enfrentan otras barreras

¹³⁰ Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Acceso a la Educación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Afrodescendientes y de Sectores Rurales*, 25 de octubre de 2011, solicitada por CLADEM.

¹³¹ Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos Reproductivos, Women's Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Acceso a la Educación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Afrodescendientes y de Sectores Rurales*, 25 de octubre de 2011, solicitada por CLADEM; CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, D.C., 19 de octubre de 2010.

¹³² Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos Reproductivos, Women's Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Acceso a la Educación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Afrodescendientes y de Sectores Rurales*, 25 de octubre de 2011, solicitada por CLADEM; CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la Justicia para las Mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, D.C., 19 de octubre de 2010.

socioculturales como la 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 currículos escolares que perpetúan la discriminación contra las mujeres; el embarazo adolescente; y la violencia contra las mujeres y las niñas; entre otros.

96. La CIDH ha establecido cómo la currícula y los textos escolares utilizados en la enseñanza constituyen desafíos prioritarios para eliminar la discriminación contra las mujeres, y garantizar una efectiva educación en condiciones de igualdad.¹³³ Diversas organizaciones han hecho referencia ante la CIDH al “currículum oculto”, entendido cómo el “conjunto de prácticas habituales en el sistema educativo que no están explicitadas en forma patente, pero que forman parte de los hábitos de la docencia, tanto en términos de atención al alumnado como de observaciones y valoraciones que el profesorado realiza”¹³⁴. La CIDH reitera que los conocimientos y valores que se inscriben en la currícula deben estar libres de cualquier elemento que pueda constituir discriminación en función de factores como el sexo, género, edad, religión, posición social y otros. Existe un vínculo estrecho entre la discriminación, los estereotipos de género, y la violencia contra las mujeres. En concreto, la CIDH ha establecido lo siguiente:

Esta tarea requiere la modificación de libros y textos escolares impregnados de imágenes que perpetúan roles tradicionalmente asignados a varones y mujeres, o textos que no incluyan a las mujeres. Ello también implica revisar textos escolares que colocan a las mujeres como sujetos pasivos y a los hombres como los que hacen historia. También requiere la revisión del lenguaje utilizado en el sistema educativo, tanto en la impartición de la educación como en los textos escolares que puede ser sexista o discriminatorio. Una educación libre de estereotipos es el reto pendiente en todos los Estados americanos¹³⁵.

97. Por ejemplo, el Relator de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación ha identificado una serie de factores que promueven la discriminación contra las niñas y las adolescentes en la escuela. Entre ellas, ha subrayado la ausencia de modelos educativos que respeten la diversidad cultural; la ubicación geográfica de los centros educativos; la escasez de transporte seguro a la escuela; la falta de profesoras mujeres; y la necesidad de procesos de sensibilización y capacitación en temas de género para los

¹³³ 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 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 217.

¹³⁴ 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 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 220.

¹³⁵ 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 Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 218.

profesores¹³⁶. Ha destacado asimismo el Relator el poco interés en la reinserción y permanencia de adolescentes madres y embarazadas; la falta de educación en asuntos pertinentes a la sexualidad; y los diversos costos que tienen que solventar las familias vinculados a la matrícula, uniformes, alimentación, libros de texto, y materiales didácticos¹³⁷.

98. Distintas agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales han destacado el carácter apremiante del problema de la violencia sexual en las escuelas, sus causas y consecuencias.

99. Por ejemplo, el *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* de Naciones Unidas¹³⁸ afirma que el abuso sexual, la violencia física y psicológica y el acoso sexual son formas de violencia que tienen lugar en todos los entornos, pero se manifiesta con frecuencia en las escuelas y en los entornos educativos. El informe señala también que las niñas son más vulnerables a la violencia sexual que los niños debido a la influencia de relaciones de poder basadas en el género, que están profundamente arraigadas en la sociedad. Cita un estudio de *World Education* en Perú indicando que “cuanto más larga es la distancia que una niña tiene que recorrer para llegar a la escuela más probabilidades tiene de ser agredida o molestada. El riesgo de sufrir acoso sexual, ser violada y quedar embarazada, hace que muchas niñas peruanas se queden en casa y aumenta el absentismo, la repetición de grados y el abandono escolar”¹³⁹.

100. En la misma línea, para la UNESCO “la agresión sexual y otras formas de violencia por razones de género en la escuela son factores importantes que influyen en la baja tasa de matrícula y las tasas de deserción escolar de las niñas. La violencia por razones de género no sólo desanima a las niñas a ir a la escuela, sino que también puede llevar a los padres de familia a prohibir a sus hijas que asistan a la escuela por miedo a que ellos también sean victimizados. La violencia sexual contra los niños y [y niñas] en la escuela puede causar especial vergüenza, dado que se considera con frecuencia un tema tabú”. Asimismo, concluye que a raíz de la violencia sexual es afectada la salud de las niñas al ser más propensas a infecciones de transmisión sexual, embarazos no deseados, baja autoestima, adicionalmente al bajo rendimiento escolar¹⁴⁰. Esta conclusión es compartida por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre

¹³⁶ Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 66.

¹³⁷ Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho a la educación de las niñas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, V. Muñoz Villalobos, 8 de febrero de 2006, párr. 66.

¹³⁸ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*, pág. 7, disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mspes.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

¹³⁹ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*, pág. 135, disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mspes.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

¹⁴⁰ UNESCO, *Poner fin a la violencia en la escuela: guía para los docentes*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001841/184162s.pdf>.

Violencia contra los Niños quien ha manifestado que “la violencia genera temor e inseguridad entre los estudiantes, lo cual entorpece sus oportunidades de aprendizaje y su bienestar”, lo cual produce también que “aumenten la ansiedad y las preocupaciones de las familias, que se ven sometidas a una presión cada vez mayor por mantener a sus hijos, especialmente a las niñas, fuera de las escuelas o alienta la deserción escolar como medio de evitar más violencia”¹⁴¹.

101. La organización *Save the Children*, por su parte, ha subrayado que las niñas son las principales víctimas de abuso sexual por parte de sus compañeros y del personal docente en las escuelas y que las demandas sexuales vienen por lo general acompañadas por amenazas de castigo físico, uso de la fuerza, de la manipulación, o de recompensas económicas o académicas. Asimismo destaca que son pocos los docentes que cuentan con una capacitación formal para impartir temas sobre sexualidad, abuso sexual y derechos de la niñez¹⁴². *Human Rights Watch* por su parte ha destacado que además del castigo corporal en las escuelas, permitido aún en muchos países, las niñas corren el riesgo de sufrir violencia sexual tanto por parte de profesores como de estudiantes varones, y pueden verse sometidas a tocamientos, humillaciones verbales, ataques y violaciones¹⁴³.

102. Otras entidades han subrayado la violencia perpetrada por los mismos estudiantes contra las niñas en el ámbito de las escuelas. El *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas* documenta el carácter común de la violencia sexual que ocurre en las escuelas, y es cometida por los estudiantes varones contra las niñas que también son estudiantes¹⁴⁴. Hay factores específicos de riesgo que pueden incrementar la violencia sexual cometida entre pares, incluyendo la diversidad sexual, la discapacidad, la marginalidad, la condición de migrante, y la pobreza¹⁴⁵.

¹⁴¹ Naciones Unidas, Representante Especial del Secretario General sobre violencia contra niños, Informe anual, A/66/227, 2 de agosto de 2011, párr. 52.

¹⁴² Save the Children, 10 puntos de aprendizaje esenciales. Escuchar y pronunciarse contra el abuso sexual a niñas y niños, Basado en informes de país de Save the Children en Canadá, Colombia, Brasil, Nicaragua, Siria, Sudafrica, Mozambique, Ruanda, Uganda, Bangladesh, Nepal, España y Rumania. Disponible en: <http://www.inocenciainterrupta.net/recursos/onu.pdf>.

¹⁴³ Human Rights Watch, *Violencia mundial contra los niños*, 1 de septiembre de 2001, disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2001/09/01/blancos-f-cilesviolencia-mundial-contra-los-ni-os>.

¹⁴⁴ Paulo Sergio Pinheiro, *Informe Mundial sobre Violencia contra los niños y las niñas*, pág. 119, disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.mspes.es/productos/docs/informeMundialSobreViolencia.pdf>.

¹⁴⁵ CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *La Violencia Sexual en las Instituciones Educativas: México, Colombia, Ecuador y Bolivia* (2011); CIDH, Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, DC, 19 de octubre de 2010.

103. Otra de las más graves consecuencias de la violencia sexual en las instituciones educativas ha sido señalada en diversas ocasiones por la UNICEF al afirmar que la violencia sexual contra las niñas de edad escolar no sólo envuelve una grave violación al derecho a la libertad personal, sino una violación sistemática al derecho a recibir educación de calidad; derecho protegido en los artículos 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 28 de la Convención de los Derechos de los Niños¹⁴⁶.

104. En este sentido, el Coordinador del Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño del Instituto Interamericano del Niño ha afirmado que “las investigaciones existentes que trabajan el aspecto de la educación y desarrollo intelectual de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia sexual, dan cuenta de que la gran mayoría está por fuera del sistema regular de enseñanza o en situación de atraso escolar. Aquellos que van a la escuela tienen un bajo rendimiento y más de la mitad repite más de una vez el mismo grado. Asimismo, más de la mitad abandonan la escuela antes de completar el primer ciclo escolar¹⁴⁷.”

105. Una de las consecuencias más graves de la violencia sexual perpetrada en las escuelas son los embarazos no deseados. Como es señalado por Amnistía Internacional “el embarazo no deseado puede tener consecuencias graves, como aborto no seguro, suicidio y relaciones familiares que pueden conducir al aislamiento social, la exclusión e incluso el asesinato de la embarazada. Asimismo, los abortos no seguros a que se recurre para poner fin a embarazos no deseados pueden causar numerosos problemas de salud, incluido riesgo de muerte, en el caso de adolescentes”¹⁴⁸.

106. Un documento generado por la UNESCO reconoce que se dispone de pocos datos sobre la violencia sexual que los estudiantes padecen en la escuela “porque estos vacilan en denunciar ese tipo de actos por miedo a ser humillados o estigmatizados, a que no les crean o a sufrir represalias”¹⁴⁹. A esta misma conclusión llega el Representante Especial del Secretario General sobre Violencia contra Niños al afirmar que:

Si bien la información estadística sobre la violencia en las escuelas es escasa y fragmentada, los datos disponibles confirman la enorme magnitud de ese fenómeno y sus consecuencias duraderas tanto para los niños y sus familias como para el conjunto del sistema educativo. Los estudios realizados en varios países han confirmado ese patrón y, en

¹⁴⁶ UNICEF, *Early Marriage. Child Spouses*, en, Innocenti Digest N. 7, March 2001, pág. 9, disponible en: <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest7e.pdf>

¹⁴⁷ Forselledo, Ariel Gustavo, “La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en América Latina”, en IIDH, *La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia sexual*, 2003, pág. 28. Disponible en: http://www.iin.oea.org/La_proteccion_de_los_derechos.pdf.

¹⁴⁸ Amnistía Internacional, *Escuelas seguras: El derecho de cada niña*, 2008, págs. 12 y 13. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-ninas-son-victimas-de-hostigamiento-acoso-sexual-y-abusos-en-escuelas-de-todo-el-mundo/>.

¹⁴⁹ UNESCO, *Poner fin a la violencia en la escuela: guía para los docentes*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001841/184162s.pdf>.

algunos casos, han contribuido a denunciar nuevas formas de violencia, incluida una nueva forma de abuso sexual en las escuelas conocida como “sexo por notas”¹⁵⁰.

107. Sin embargo, algunos datos disponibles arrojan información importante sobre la dimensión de este problema en las escuelas. Por ejemplo, una consulta implementada por las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños en los países de la República Dominicana, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá indica que las niñas experimentan formas de coerción sexual de parte de sus maestros, en combinación con amenazas de que sus calificaciones se verán afectadas si no aceptan sus demandas¹⁵¹. La CIDH asimismo ha recibido información sobre Canadá indicando que una de cuatro niñas señala haber experimentado acoso sexual en la escuelas¹⁵² y de Estados Unidos mostrando que el 83 por ciento de las niñas de octavo a undécimo curso (de entre 12 y 16 años) han sufrido alguna forma de acoso sexual¹⁵³. Incluso, en el ámbito universitario, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América ha reconocido que por cada 1,000 estudiantes 35 son víctimas de alguna forma de violencia sexual dentro de las universidades¹⁵⁴. Una encuesta realizada en 10 países latinoamericanos reveló que las niñas y adolescentes de Nicaragua, Honduras, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana reportaban la existencia de actos de violencia sexual como la violación y el abuso sexual dentro de las escuelas¹⁵⁵.

108. Otros estudios internacionales y nacionales han destacado el particular riesgo a la violencia sexual de las mujeres indígenas y su impacto en el ejercicio de su derecho a la educación¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Naciones Unidas, Representante Especial del Secretario General sobre violencia contra niños, Informe anual, A/66/227, 2 de agosto de 2011, párr. 68.

¹⁵¹ Estudio del Secretario General de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes, *Informe de la Secretaría Regional para el Estudio de América Latina, Cuba y República Dominicana en El Caribe*, pág. 35 (2005).

¹⁵² Plan Internacional, Aprender sin miedo: la campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas, 2008, págs. 23 y 25. Disponible: <http://plan-international.org/aprendersinmiedo/files-es/learn-without-fear-global-campaign-report-spanish> y Amnistía Internacional, *Escuelas seguras: El derecho de cada niña*, 2008, pág. 12. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-ninas-son-victimas-de-hostigamiento-acoso-sexual-y-abusos-en-escuelas-de-todo-el-mundo/>.

¹⁵³ Amnistía Internacional, *Escuelas seguras: El derecho de cada niña*, 2008. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-ninas-son-victimas-de-hostigamiento-acoso-sexual-y-abusos-en-escuelas-de-todo-el-mundo/>.

¹⁵⁴ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Oficina de Programas de Justicia, *Acoso Sexual en la Escuela: Lo que las universidades están haciendo* [Sexual Assault on Campus: What Colleges and Universities are doing about it], 2005, página. 2.

¹⁵⁵ Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *La Violencia Sexual en las Instituciones Educativas: México, Colombia, Ecuador y Bolivia* (2011), citando *La Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas* (2006).

¹⁵⁶ Véase, CIDH, Audiencia Temática, 143° período ordinario de sesiones, *Violencia Sexual en las Instituciones Educativas en las Américas*, 24 de octubre de 2011, solicitada por el Centro de Derechos

Continúa...

109. Por ejemplo, el estudio especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre violencia contra la infancia ha destacado la dimensión especial de la violencia sexual en cuanto significa discriminación y exclusión en el acceso a la educación de los niños que viven en áreas rurales, los niños indígenas y afrodescendientes, así como de las adolescentes embarazadas¹⁵⁷. Una investigación en Chiapas, México, destaca el problema del ausentismo escolar, aseverando que:

La ausencia de escuelas, o el hecho de que terminen en segundo o tercer grado, obliga a los niños y niñas a caminar grandes distancias con el estómago vacío para llegar hasta la aula más cercana, en la cual demasiadas veces no ha llegado el docente. Las niñas están siempre expuestas además a un posible hostigamiento o agresión sexual en el camino o en la propia aula. Para seguir estudiando en secundaria, tienen que salir de la comunidad. Los padres, que a veces aceptan enormes sacrificios económicos para mandar a los varones a seguir estudiando en la ciudad, muy raras veces mandan a sus hijas, por temor a la "inmoralidad" de las ciudades mestizas. Además, existe discriminación hacia las niñas dentro de las aulas: están casi siempre en extrema minoría, en especial en los últimos grados, cuando ya son suficientemente grandecitas para que "les den pena" los varones y las clases de biología de quinto o sexto grado. Parece a veces que están allí como de paso, toleradas pero no presentes de pleno derecho. La actitud de muchos maestros refuerza esta sensación: conciente o inconcientemente, no valoran de igual forma la participación de las niñas y sus capacidades intelectuales, no las animan a seguir estudiando como lo hacen con los niños talentosos¹⁵⁸.

110. La CIDH observa que en el diseño por parte de los Estados de intervenciones para abordar la violencia sexual que se perpetúa contra las mujeres en los ámbitos de la educación y de la salud, es fundamental prestar atención especial a la situación particular de las mujeres indígenas y otros grupos de mujeres particularmente expuestos a violaciones de derechos humanos en base a su raza y etnia y otros factores que han sido históricamente usados para discriminar. En la identificación de acciones de prevención, investigación y sanción de estos hechos, es asimismo importante consultar a

...continuación

Reproductivos, Women's Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); CIDH, Audiencia Temática, 143° Período ordinario de sesiones, *Acceso a la Educación de Mujeres Indígenas, Campesinas, Afrodescendientes y de Sectores Rurales*, 25 de octubre de 2011, solicitada por CLADEM; CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, D.C., 19 de octubre de 2010.

¹⁵⁷ Naciones Unidas, Estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños. Hoja de Datos. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/hoja1\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/hoja1(1).pdf).

¹⁵⁸ Las Mujeres Indígenas de Chiapas de Cara a la Escuela: Reflexiones sobre el Derecho a la Educación, la Aculturación y la Resistencia Cultural Indígena, Informe publicado por el INAREMAC (Documentos de trabajo, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 1995), disponible en: www.julesfalquet.files.wordpress.com/2010/05/reporte-inaremac.doc.

las mujeres indígenas y a estos grupos, y a las organizaciones que las representan, con el fin de asegurar intervenciones sensibles a su cosmovisión e integrando una perspectiva intercultural. Asimismo, las estadísticas recopiladas sobre este tema deben estar desagregadas en base a la raza y la etnia. La CIDH subraya que una educación intercultural y libre de toda forma de discriminación implica el derecho a vivir libre de toda forma de violencia.

111. La CIDH asimismo se permite destacar peticiones individuales que ha recibido ilustrando el grave problema de la discriminación y la violencia en el ámbito de la educación. El 12 de marzo de 2002, la Comisión publicó un informe de solución amistosa en el caso de *Mónica Carabantes Galleguillos*, el cual se refiere a la expulsión de una institución de enseñanza privada subsidiada por el Estado de Chile de una estudiante de secundaria por su estado de gravidez¹⁵⁹. Cuando la familia impugnó la expulsión ante la justicia, la acción de la institución fue mantenida hasta el nivel de revisión por la Corte Suprema. La solución abarcó la aprobación de leyes sobre acceso a la educación por parte de estudiantes embarazadas, el reconocimiento por el Estado de las violaciones denunciadas, y el otorgamiento de una beca a la víctima para realizar estudios superiores.

112. La CIDH asimismo admitió el caso de *Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares*¹⁶⁰ en el cual se alega la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador por actos de acoso y abuso sexual, falta de atención médica y retardos en el proceso penal en perjuicio de Paola del Rosario Guzmán Albarracín de 14 años de edad. Los peticionarios aducen que el vicerrector de la institución de educación pública en donde Paola del Rosario cursaba estudios aprovechó su posición de autoridad para acosar a la víctima sexualmente, lo cual resultó en su suicidio, y que la ineficacia del sistema judicial y administrativo mantienen estos hechos en la impunidad. Sobre el particular, el Comité contra la Tortura ha destacado que “sigue con atención la tramitación del caso” y ha expresado su “más profunda consternación ante la numerosa y concordante información recibida sobre la magnitud del problema de los abusos y la violencia sexual de menores en los centros educativos de Ecuador”¹⁶¹. Al respecto, conforme a un estudio realizado con mujeres adolescentes víctimas de violencia sexual en Ecuador “el 37% identificó a los maestros como los abusadores”¹⁶².

113. A pesar de ser escasos y circunstanciales los datos y diagnósticos existentes sobre la violencia sexual en las escuelas, estos demuestran un inquietante patrón que ha quedado oculto en las preocupaciones regionales e internacionales por la

¹⁵⁹ CIDH, Informe No. 33/02, Petición 12.046, Solución Amistosa, *Mónica Carabantes Galleguillos* (Chile), 12 de marzo de 2002.

¹⁶⁰ CIDH, Informe No. 76/08, Petición 1055-06, Admisibilidad, *Paola del Rosario Guzmán Albarracín y familiares* (Ecuador), 17 de octubre de 2008.

¹⁶¹ Comité contra la Tortura, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención: Ecuador, CAT/C/ECU/CO/4-6, 7 de diciembre de 2010, párr. 18.

¹⁶² Plan Internacional, *Aprender sin miedo: la campaña mundial para terminar con la violencia en las escuelas*, 2008, pág. 23. Disponible: <http://plan-international.org/aprendersinmiedo/files-es/learn-without-fear-global-campaign-report-spanish>.

violencia de género. Hasta hace relativamente poco, el énfasis estuvo situado en el abuso infantil dentro de la familia y, de alguna forma, lo que ocurre en la escuela no ha tenido la relevancia que el tema requiere. La CIDH destaca que es importante que los Estados aborden el problema de la violencia en las escuelas desde una perspectiva integral y no sólo desde la dimensión de la violencia contra los niños. Este es un elemento fundamental para informar el diseño de políticas de prevención adecuadas y efectivas.

B. Violencia sexual en las instituciones de salud

114. La CIDH se ha pronunciado sobre las diversas barreras que limitan el acceso a servicios de salud de las mujeres. Estas barreras pueden por una parte estar ligadas a factores estructurales, y a las leyes y políticas que regulan estos servicios. Por otra parte, sin embargo, pueden estar basadas en actitudes y estereotipos discriminatorios contra las mujeres solidificadas en la familia, en la comunidad, y en los establecimientos de salud¹⁶³. Estas barreras ofrecen un escenario propicio para el problema de la violencia sexual contra las mujeres. Varios estudios e investigaciones internacionales, y peticiones recibidas por la CIDH demuestran que este es un problema en incremento y todavía gravemente escondido.

115. La Comisión manifiesta su preocupación ante el hecho que la escasez de información estadística es particularmente grave en torno a incidentes de violencia sexual que toman lugar en el ámbito de la salud. Estos hechos son escasamente denunciados y los Estados no cuentan con estrategias adecuadas para debidamente diagnosticar la magnitud de este problema.

116. Existe un vínculo indiscutible entre las prácticas discriminatorias y la reproducción de la violencia contra las mujeres. La CIDH ha reiterado que los estereotipos de género son persistentes en el sector de salud. Leyes, políticas o prácticas que exigen a las mujeres la autorización de terceras personas para obtener atención médica, y que permiten formas de coerción tales como la esterilización de la mujer sin consentimiento, perpetúan estereotipos que avanzan la noción de las mujeres como “vulnerables”, y como seres incapaces de tomar decisiones autónomas sobre su salud. En efecto, situaciones en las que se les deniega a las mujeres la atención médica por su sexo, estado civil, y nivel educativo, constituyen formas de discriminación en el acceso a estos servicios. Igualmente, las políticas, prácticas y estereotipos de género que no respetan el derecho de las mujeres a la confidencialidad, pueden constituir barreras en el acceso a los servicios de salud materna, particularmente en las adolescentes. Estos estereotipos, patrones socioculturales y prácticas discriminatorias necesitan ser abordados como parte de una estrategia integral para enfrentar la violencia sexual que ocurre en las instituciones de salud.

117. Algunos informes internacionales ilustran las dinámicas del problema de la violencia sexual en el sector de la salud.

¹⁶³ Véase, CIDH, *Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos*.

118. Por ejemplo, el *Informe Mundial Sobre Violencia y Salud* de 2003 estableció que en un estudio sobre los médicos sancionados por cometer delitos sexuales en los Estados Unidos, el número de casos había aumentado de 42 en 1989 a 147 en 1996, y que la proporción de medidas disciplinarias relacionadas con este tipo de delitos había aumentado de 2,1% a 4,4% en el mismo período¹⁶⁴.

119. Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura señaló, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la gravedad de la situación de las personas con discapacidad en las instituciones que las albergan señalando que con frecuencia son objeto de desatención, formas graves de restricciones, reclusión y violencia física, psicológica y sexual. Esas prácticas, afirma el Relator, son cometidas en instituciones públicas y en el ámbito privado, y son invisibles y no reconocidas como tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes¹⁶⁵. En Canadá, una encuesta estatal en 1991 indicó que el 8 por ciento de las mujeres de Ontario, sufrieron abuso o acoso sexual por parte de médicos¹⁶⁶. Al menos 9 por ciento de los médicos habían violado a una paciente y enfermeras reportaron haber sido testigos de abuso físico o verbal de otras enfermeras a pacientes, aunque no de abuso sexual¹⁶⁷.

120. Sobre Argentina en particular, se ha documentado que “en el Hospital Neuropsiquiátrico Braulio A. Moyano de la ciudad de Buenos Aires (Hospital Moyano), un hospital psiquiátrico para mujeres con más de 1,000 camas disponibles, los investigadores documentaron —según declaraciones de autoridades y de varias mujeres allí institucionalizadas— relatos de abuso sexual contra las mujeres perpetrados por el personal y por gente ajena al nosocomio”¹⁶⁸. Asimismo, conforme al estudio sobre México elaborado por *Disability Rights International* y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos documenta diversos casos de violencia sexual contra mujeres y niñas discapacitadas, así como el subregistro tanto de esta población como de los casos de violencia sexual. La siguiente información se destaca en el informe:

En 2010, las autoridades mexicanas identificaron otra institución, el Instituto de Rehabilitación de Alcohol y Drogadicción Hospital Santo Tomás, Los Elegidos de Dios, donde mujeres y niñas eran sujetas de abuso sexual y tráfico. La Fiscalía para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según se informa, encontró 107 personas de

¹⁶⁴ Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial Sobre Violencia y Salud*, 2003, Disponible en: http://www.paho.org/spanish/AM/PUB/capitulo_6.pdf.

¹⁶⁵ *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Nota del Secretario General, U.N. Doc. A/63/175,28 de Julio del 2008, por Manfred Nowak, párrs. 37-41.

¹⁶⁶ Mc Phedran M, *Sexual abuse in the health professions-who's counting?* World Health Statistics Quarterly. 1996; 49:154-7.

¹⁶⁷ Mc Phedran M, *Sexual abuse in the health professions-who's counting?* World Health Statistics Quarterly. 1996; 49:154-7.

¹⁶⁸ Mental Disability Rights International y Centro de Estudios Legales y Sociales, *Vidas arrasadas: la segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos*, 2007. Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/mdri_cels.pdf.

14 a 70 años viviendo en “instituciones sobrepobladas” en “condiciones extremas de abuso y explotación sexual”. En otra casa hogar ha habido reportes de niños internados y agredidos hasta los 18 años, así como reportes de la falla de las autoridades para responder a la situación. Un periódico local también informó sobre estos alegatos, reportando que hubo mujeres que alegaron haber sido violadas y forzadas a entregar sus bebés, mientras otra mujer dijo haber sido forzada a abortar¹⁶⁹.

121. La CIDH asimismo ha recibido peticiones individuales ilustrando las dimensiones de este problema.

122. Sobre incidentes de violencia sexual en particular, la CIDH recibió una petición el 23 de abril de 1998 por alegadas violaciones incurridas por el Estado de Perú por la violación sexual de *M.M.* por parte de un médico empleado del Ministerio de Salud en un hospital público regional. Las partes en este caso llegaron a un acuerdo de solución amistosa en donde el Estado reconoció responsabilidad internacional por los hechos, comprendiendo medidas como la sanción del médico, indemnización monetaria para la víctima, y un compromiso estatal de reformas al sistema de salud, entre otras.

123. La CIDH asimismo admitió el caso de *Samanta Nunes da Silva* contra Brasil el 7 de septiembre de 2009. En dicho caso, la peticionaria sostuvo que Samanta Nunes da Silva – una niña de 16 años de edad - arregló una cita médica con un médico ortopeda privado el 15 de octubre de 1997, para atender dolores de espalda que sufría. Sostiene que durante la cita, el doctor abusó sexualmente de la víctima, y “le ordenó a Samanta que se quitara la ropa y acarició sus senos y partes íntimas – incluyendo el ano y la vagina – haciéndole elogios y preguntas absurdas”¹⁷⁰. La peticionaria centró sus alegaciones ante la CIDH en la falta de un debido acceso a la justicia y en la desigual protección de la ley por su condición de género, su raza, edad y situación económica. Sostuvo que durante la acción penal emprendida en contra del médico ortopeda no se respetaron estándares mínimos del debido proceso y se discriminó contra ella. Estas fallas fueron particularmente graves considerando el sexo, la raza, la minoría de edad y la situación económica de Samanta Nunes da Silva, lo que demandaba del Estado una protección especial y un deber reforzado de actuar con la debida diligencia requerida para juzgar y sancionar los hechos.

124. Sobre otras formas de violencia contra las mujeres relacionadas, la CIDH admitió el caso de *María Mamérita Mestanza* de Perú en donde las peticionarias alegaron que la víctima fue forzada a someterse a una esterilización quirúrgica que resultó en su muerte¹⁷¹. Fue asimismo objeto de acoso y amenazas por personal de salud del mismo

¹⁶⁹ Disability Rights International y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Abandonados y desaparecidos: Segregación y abuso de niños y adultos con discapacidad en México*, 2010, pág. 28. Disponible en: http://www.disabilityrightsintl.org/wordpress/wp-content/uploads/1_Informe_final_Abandonados_y_Desaparecidos_merged.pdf.

¹⁷⁰ CIDH, Informe No. 93/09, Petición 337-03, Admisibilidad, *Samanta Nunes da Silva* (Brasil), 7 de septiembre de 2009, párr. 12.

¹⁷¹ CIDH, Informe No. 71/03, Caso 12.191, Solución Amistosa, *María Mamérita Mestanza Chávez* (Perú), 10 de octubre de 2003.

establecimiento y amenazada de que sería denunciada a la policía si no se sometía a la operación. Las partes llegaron a una solución amistosa la cual comprende un reconocimiento del Estado de su responsabilidad por violar los derechos de la víctima a la vida, a la integridad física y psicológica y a un trato humano, a la igual protección ante la ley y a vivir libre de violencia, entre otras medidas encaminadas a la no repetición de los hechos¹⁷².

125. La CIDH también admitió el caso de I.V. de Bolivia en donde los peticionarios alegaron que la presunta víctima fue sometida en un hospital público a un procedimiento quirúrgico de ligadura de trompas sin su consentimiento informado, y por tanto, a una esterilización no consentida, perdiendo su función reproductiva en forma permanente, y alegaron que los hechos han permanecido en completa impunidad por dilaciones indebidas e injustificadas en el proceso penal y que I.V. todavía sufre las consecuencias físicas y psicológicas de dicha intervención¹⁷³.

126. La CIDH cierra su análisis destacando que la insuficiencia de datos relativos a la violencia sexual contra las mujeres por parte de proveedores de salud es el aspecto más problemático de este fenómeno, y demuestra la necesidad imperiosa de que los Estados emprendan políticas de evaluación de la gestión médica y hospitalaria tendientes a definir el alcance real de este problema. De igual forma, la CIDH destaca la necesidad de normas destinadas a proteger a las usuarias de los servicios de salud de la violencia de género y de prevenir estos hechos. Aún son muy escasas las normas en la región destinadas a prevenir los abusos contra las mujeres cometidos en los centros de salud, y son casi inexistentes los mecanismos para procesar quejas por este tipo de conductas.

IV. DESAFÍOS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

127. La CIDH ha señalado que un componente fundamental del deber de los Estados de actuar con debida diligencia frente a actos de violencia contra las mujeres comprende la garantía de un acceso adecuado y efectivo a la justicia. Este deber implica el hacer accesibles recursos judiciales sencillos, rápidos, idóneos, e imparciales de manera no discriminatoria, para investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir de esta manera la impunidad¹⁷⁴. Se ha subrayado que un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas.

128. La CIDH ha recibido, en diversas ocasiones, información que subraya los esfuerzos realizados por los Estados para emitir leyes y reformar la administración de la justicia para procesar con mayor eficacia los casos de violencia contra las mujeres. Conductas tipificadas, atenuantes eliminados, la creación de tribunales y unidades

¹⁷² CIDH, Informe No. 71/03, Caso 12.191, Solución Amistosa, *María Mamérita Mestanza Chávez* (Perú), 10 de octubre de 2003.

¹⁷³ CIDH, Informe No. 40/08, Petición 270-07, Admisibilidad, *I.V.* (Bolivia), 23 de julio de 2008.

¹⁷⁴ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 5.

administrativas especializados, la implementación de programas de capacitación para operadores de justicia y la policía o unidades especiales de recepción de casos, son, entre muchas, las iniciativas adoptadas por los Estados para mejorar la atención y el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

129. Sin embargo, estos avances no se están traduciendo en una protección judicial efectiva cuando la violencia contra las mujeres ocurre en los ámbitos en los cuales se ejercen los derechos económicos, sociales y culturales, como la educación y la salud.

130. Esta carencia puede ser atribuida a dos tipos de factores interrelacionados. Por un lado, la violencia sexual tiende a ser aceptada socialmente y aún es considerada como un problema privado; nociones que influyen negativamente la actuación de los funcionarios en los sectores de la educación y de la salud. Aunado a este problema, existe una ausencia de mecanismos judiciales adecuados y efectivos que faciliten e incentiven la denuncia y protejan a las víctimas y a sus familiares. Los mecanismos existentes se ven afectados por irregularidades en todas las etapas del proceso: la denuncia, la investigación y la sanción.

131. La tolerancia social al problema de la violencia sexual es un impedimento de particular relevancia. La violencia sexual en la escuela, puede llegar a ser naturalizada¹⁷⁵ como parte del proceso de disciplina y castigo¹⁷⁶. La Comisión recuerda que el artículo 6 de la Convención de Belém do Pará establece la obligación de los Estados de abordar estereotipos y patrones socioculturales que promueven la discriminación y la violencia sexual contra las mujeres. Por otra parte, uno de los problemas más complejos es que los casos de violencia sexual ocurridos en la escuela son con frecuencia vistos como conflictos de la institución que deben ser resueltos sin la intervención del Estado¹⁷⁷. Como lo expresa una abarcadora investigación en Bolivia:

El gremio magisterial, al constituirse como una familia, se convierte en un ámbito privado de resolución de conflictos y arreglos internos respecto a hechos de violencia sexual y a los efectos y procesos que ésta origina (...) 'Normalmente nos llegan más casos de autoridades educativas pero no

¹⁷⁵ Así lo expresa el estudio de Pamela Calla (coordinadora), *Rompiendo Silencios, Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia* UNICEF. Pág. 16. Disponible en: http://www.unicef.org/bolivia/Rompiendo_Silencios.pdf.

¹⁷⁶ Según Amnistía Internacional, en 2006, cerca de la mitad de los países del mundo no han prohibido el castigo corporal en las escuelas. Personas entrevistadas por Amnistía Internacional en Haití, por ejemplo, coincidieron en que la violencia en las escuelas era un fenómeno generalizado, pero que rara vez se informaba de él. Los castigos corporales, azotar a los niños y niñas con látigos o cables eléctricos, obligarlos a estar al sol de rodillas, privarlos de alimentos, abusar sexualmente de ellos o insultar y maltratar psicológicamente a las niñas eran algo habitual por parte de profesores y personal administrativo. Ver, Amnistía Internacional. *Las niñas son víctimas de hostigamiento, acoso sexual y abusos en escuelas de todo el mundo*. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-ninas-son-victimas-de-hostigamiento-acoso-sexual-y-abusos-en-escuelas-de-todo-el-mundo/>.

¹⁷⁷ Profesor Jorge Luis Silva Méndez, Procedimiento para cesar al personal de la Secretaría de Educación Pública que acosa y/o abusa sexualmente de los alumnos/as, ICEV: Revista d'Estudis de la Violència, pág. 4.

de maestros porque eso lo arreglan en la dirección distrital nomás o generalmente al interior de los colegios'(...) En el contexto de las lealtades gremiales, los maestros que incurren en faltas muy graves como la violación sexual son sancionados como si hubieran cometido una falta leve. Esa sanción consiste en el traslado del maestro o maestra a otra unidad educativa, generalmente a una más alejada, o sea, más rural (...) la vulnerabilidad de las maestras y niñas es más elevada en estos ámbitos rurales¹⁷⁸.

132. Esta tolerancia social se ve acompañada por el escaso entendimiento de las dimensiones del problema de la violencia sexual. La violencia sexual tiende a estar reducida a la violación, lo que contribuye a su subregistro por parte de muchas instituciones educativas. En este sentido, la CIDH recuerda que varios organismos internacionales, entre ellos la Organización Mundial de la Salud, han establecido definiciones abarcadoras de la violencia sexual en las que establecen que este tipo de violencia comprende "todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo"¹⁷⁹.

133. Estos problemas se combinan con la ausencia de denuncia realizada por las mujeres por un lado y por la ausencia de procedimientos, protocolos y mecanismos destinados a recoger quejas y reclamos acerca de la calidad del servicio médico en los hospitales.

134. En la siguiente sección se inicia una discusión sobre los principales vacíos y deficiencias en la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos y en las instituciones de salud. Se destacan los desafíos en la prevención, investigación y sanción de estos hechos y se analizan las necesidades especiales de acceso a la justicia en cada ámbito. La CIDH tiene como objetivo con este análisis preliminar el motivar acciones de parte de los Estados con miras a obtener un diagnóstico integral y completo de este problema y su ocurrencia en los ámbitos de la educación y de la salud, y la implementación de intervenciones para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres cuando son víctimas de actos de violencia sexual.

¹⁷⁸ Pamela Calla (coordinadora), *Rompiendo Silencios, Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia*, pág. 234.

¹⁷⁹ Organización Mundial de la Salud, *Capítulo 6, La violencia sexual*, pág. 161. Disponible en: http://www.paho.org/spanish/AM/PUB/capitulo_6.pdf.

A. Problemas en la denuncia, la investigación y la sanción de actos de violencia sexual

135. La CIDH observa que en principio los problemas de la denuncia, la investigación y la sanción de casos de violencia sexual contra las mujeres en los establecimientos educativos y de salud obedecen a una diversidad de factores.

136. En primer lugar, a pesar de que algunos países han establecido procedimientos para la detección y la prevención de la violencia sexual en la escuela, las entidades encargadas no los implementan de forma adecuada. Segundo, la ausencia o el incumplimiento de las normas que contemplan mecanismos de protección tanto de víctimas como de testigos dificultan la denuncia. Tercero, son evidentes aún los patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y exigen mecanismos de corroboración para impulsar la investigación, y cuarto, el conflicto entre las normas administrativas y penales dificulta la sanción de los hechos investigados. Los desafíos identificados se discuten en esta sección en el siguiente orden: a) la denuncia; b) la investigación; y c) la sanción.

Desafíos pertinentes a la denuncia

137. Uno de los nudos más graves en el acceso a la justicia para las víctimas de violencia sexual en los ámbitos de la educación y de la salud es la carencia de espacios de confianza y seguridad para incentivar la denuncia; la falta de medidas de protección para mujeres y niñas denunciantes, sus familiares o testigos; y la escasa información disponible sobre los mecanismos administrativos y/o judiciales disponibles. Los problemas enfrentados por las mujeres para denunciar hechos de violencia sexual en estos espacios son sintomáticos de los desafíos para acceder a la justicia que persisten en torno a casos de violencia contra las mujeres a través de las Américas. Estos factores contribuyen a la baja utilización del sistema de justicia por parte de las víctimas de violencia sexual en las instituciones educativas y de salud, especialmente por su desconfianza en que los mecanismos judiciales disponibles pueden remediar los hechos sufridos.

138. En cuanto a las deficiencias registradas en la etapa de denuncia, el MECECVI ha reportado que un número mayoritario de Estados asevera que cuenta con medidas de protección encaminadas a mujeres que sufren de violencia, pero los Estados no han informado sobre si estas medidas se extienden a familiares o testigos¹⁸⁰. Aún en la presencia de estas medidas, es preciso señalar la relación jerárquica que caracteriza las relaciones entre profesores y estudiantes, y entre profesionales de la salud y las pacientes, como un factor decisivo para explicar el temor a la represalia cuando se denuncian este tipo de hechos. De allí la importancia de que los Estados vigilen de manera estricta la aplicación de los mecanismos de protección de las denunciantes y se aseguren de que los procedimientos administrativos contemplen la separación temporal del profesor o profesional de salud investigado.

¹⁸⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, MECECVI, *Informe Hemisférico*, OEA/Ser.L/II.7.10, MECECVI-II/doc.16/08.rev. 1, 18 de julio de 2008.

139. En el ámbito educativo en particular, la CIDH observa asimismo que la nota y el aplazo pueden servir como mecanismos disciplinarios e intimidatorios ejercidos por docentes contra niños y jóvenes que denuncian estos hechos. Como lo explica un testimonio recogido en Bolivia, los profesores “Se vengan con las notas [...] Muchas veces nos callamos por el miedo a que nos aplacen....El temor al castigo, por tanto, es parte del juego de silencios que reproduce y perpetúa el poder del docente y forja su masculinidad en relación a la subordinación del estudiante”¹⁸¹.

140. La ausencia de denuncia de incidentes de violencia sexual es un problema que atraviesa la región. En Argentina, por ejemplo, el presidente del Tribunal Federal Oral N° 1 de La Plata señala que en el país “se esclarecen alrededor de tres de cada cien casos denunciados de abuso sexual de menores. Es el delito menos sancionado de todos los que integran el Código Penal. Si se tiene en cuenta que como máximo se denuncia el 10 por ciento de los abusos sexuales infantiles que se cometen, tenemos un total de 3 casos con condena cada 1000”¹⁸². En Perú, cifras del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, demuestran que menos de la mitad (46.7%) de los niños abusados en las escuelas denuncian el hecho a un adulto¹⁸³. Por su parte, la ONU Mujeres señala que en el 57% de los países miembros de la organización, el 10% de las mujeres afirma haber sufrido algún tipo de agresión sexual en su vida, pero sólo el 11% de ellas lo denuncia, mientras que cuando se trata de delitos contra la propiedad, como el robo, el 38% sí lo denuncia¹⁸⁴.

141. Otro aspecto que explica los bajos índices de denuncia es el incumplimiento de la obligación de denunciar por parte de funcionarios públicos que conocen de los hechos. En efecto, a pesar de que gran parte de los países de la región cuenta con una norma procedimental penal que obliga a los funcionarios públicos a denunciar hechos delictivos de los que hayan tenido conocimiento¹⁸⁵, la CIDH ha constatado que los directivos de los establecimientos educativos, al no tener siempre conciencia de esa obligación, tienden a promover la solución del conflicto mediante la negociación entre los padres de la víctima y el acusado. El desconocimiento de las leyes, el

¹⁸¹ *Rompiendo Silencios, Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia* UNICEF. Pág. 16. Disponible en: http://www.unicef.org/bolivia/Rompiendo_Silencios.pdf.

¹⁸² La Nación, *El abuso a menores, casi sin condenas*, Buenos Aires, 1 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1035527-el-abuso-a-menores-casi-sin-condenas>.

¹⁸³ Olga Bardales Mendoza, Elisa Huallpa Arancibia, *Maltrato y Abuso Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes*, estudio realizado en San Martín de Porres, Cusco e Iquitos. Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, 2005. Disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/maltrat_nna_smp.pdf.

¹⁸⁴ ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *En Busca de Justicia: El Progreso de las Mujeres en el Mundo, 2011-2012*, pág. 51.

¹⁸⁵ La obligación de denunciar está contemplada en diversas legislaciones de la región. Las normas consagran, en general, que los funcionarios públicos están obligados a poner en conocimiento de las autoridades los hechos ilícitos de los que tengan conocimiento en razón de sus funciones. De otra parte, el artículo 12 del Reglamento para Prevenir, Investigar y Sancionar el Hostigamiento Sexual en el Poder Judicial de Costa Rica establece que esa misma obligación la tienen los compañeros o superiores de un funcionario que haya sido presunta víctima de hostigamiento sexual.

temor a las consecuencias de la denuncia y concepciones erróneas en relación con el secreto profesional llevan a directivos y colegas a incumplir el deber de denunciar los casos de los que tienen conocimiento.

142. Por estos obstáculos, los padres tienden a resolver estos casos de manera privada, mediante un acuerdo con la escuela, con el acusado, o con ambos. Por ejemplo, la CIDH ha recibido información de que en Jamaica el 50% de los casos son desestimados antes del juicio, y una de las razones para hacerlo son los acuerdos económicos entre las familias y los acusados, especialmente cuando las víctimas son niños¹⁸⁶.

143. Otro de los desafíos más importantes en la denuncia de casos de violencia sexual contra niñas es la falta de credibilidad que se le otorga a lo alegado, en base a la doble discriminación histórica que han sufrido en razón de su edad y género. Por ejemplo, UNICEF ha documentado cómo en Chile “en muchas oportunidades los relatos de los niños/as y adolescentes víctimas de abusos sexuales tienden además a ser cuestionados por quienes los escuchan. El conflicto surge porque se pone en duda la credibilidad de éstos, aludiendo en gran parte de los casos a un posible exceso de fantasía en los niños/as”. En dicho informe se concluye que uno de los principales retos en este caso es fomentar la confianza de los niños, niñas y adolescentes al momento de la denuncia a través de personal especializado en este tipo de delitos y en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes¹⁸⁷. Como lo señala la directriz 2 d) de las Directrices sobre la Justicia para los Niños Víctimas y Testigos de Delitos de la Oficina Internacional de los Derechos del Niño “la edad no debe representar un impedimento al derecho del niño a participar plenamente en el proceso de justicia”¹⁸⁸.

144. Estos problemas se ven agravados por la escasez de mecanismos de denuncia adecuados y la falta de supervisión periódica del desempeño de dichas instituciones, tanto de las públicas como privadas. Sobre el particular, el Comité de los Derechos del Niño ha concluido que “[g]ran parte de los actos de violencia cometidos contra niños no se enjuician, tanto porque ciertas formas de conducta abusiva son vistas por los niños como prácticas culturales aceptadas como por la falta de mecanismos de denuncia adaptados a los niños. Por ejemplo, no tienen a nadie a quien puedan informar de manera confidencial y segura de que han experimentado malos tratos, como castigos corporales, mutilación genital o matrimonio prematuro, ni disponen de canales para comunicar sus observaciones generales a los responsables de la observancia de sus derechos”¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Véase, por ejemplo, CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, DC, 19 de octubre de 2010.

¹⁸⁷ UNICEF, Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales, en el marco de la reforma procesal penal, Informe final, 2006, Chile, págs. 51, 110 y 111. Disponible en: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/173/Informe%20final.pdf.

¹⁸⁸ Disponibles en: <http://www.unicef.org.co/Ley/AI/13.pdf>.

¹⁸⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 120.

145. La Comisión subraya la importancia de acompañar el establecimiento de mecanismos de denuncia con intervenciones para garantizar la privacidad de las denunciantes y la confidencialidad de los hechos alegados. Las víctimas deben poder optar por la reserva de su identidad de así preferirlo. Asimismo y en conformidad con el Protocolo de Estambul¹⁹⁰, los Estados deben garantizar que la obligación de confidencialidad o de reserva sea cumplida no sólo por los funcionarios judiciales, sino también por los médicos encargados de los exámenes correspondientes:

Si en determinados casos de abuso sexual la víctima no desea que el hecho se dé a conocer por razones socioculturales o personales, el médico encargado del examen, los organismos investigadores y los tribunales tienen la obligación de cooperar en el respeto de la intimidad de la víctima¹⁹¹.

146. Varios organismos internacionales se han pronunciado sobre la obligación de garantizar la confidencialidad en la denuncia de hechos de violencia sexual. Por ejemplo, las directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos de la Oficina Internacional de los Derechos del Niño, establecen la obligación de los Estados de garantizar la confidencialidad de la identidad de las niñas y niños víctimas del delito:

Deberá protegerse toda la información relativa a la participación del niño en el proceso de justicia. Esto se puede lograr manteniendo la confidencialidad y restringiendo la divulgación de información que permita identificar a un niño que es víctima o testigo de un delito en el proceso de justicia¹⁹².

147. En suma, la CIDH considera como un aspecto prioritario que los protocolos y directivas de las instituciones de educación y de salud incorporen la garantía de confidencialidad como un elemento fundamental en la denuncia de hechos de violencia sexual, incluyendo la opción de reserva de identidad. Esta garantía debe ser implementada de forma simultánea con mecanismos eficaces y confiables para que las víctimas de violencia sexual puedan ser asistidas psicológica, médica y jurídicamente en el proceso de presentar su denuncia, implementando medidas de protección especial en el caso de las niñas, y asegurar que las denunciantes tengan la información necesaria para poder presentar lo sufrido de una forma digna y privada, libre de toda forma de revictimización. Este es un aspecto fundamental para que los Estados puedan prevenir, investigar,

¹⁹⁰ Corte I.D.H., *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. 502.

¹⁹¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes o Protocolo de Estambul*, párr. 217.

¹⁹² Oficina Internacional de los Derechos del Niño, *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*, 2005, párr. 217. Disponibles en: <http://www.unicef.org/co/Ley/AI/13.pdf>.

sancionar y reparar los actos de violencia sexual que ocurren en el marco de estas instituciones.

Problemas en la investigación

148. Los obstáculos presentados en la etapa de denuncia tienden a continuar en la fase de investigación. El énfasis exclusivo en la prueba física, y la poca credibilidad conferida a la palabra de las víctimas continúan siendo, desde el punto de vista procesal, dos de los mayores impedimentos para el acceso a la justicia de mujeres que han podido superar las limitaciones enunciadas y han procedido a hacer una denuncia. Asimismo, esta etapa se ve afectada por el manejo inadecuado de las pruebas, interrogatorios revictimizantes y traumáticos y la falta de sensibilidad hacia las víctimas¹⁹³.

149. En los procedimientos administrativos adelantados por este tipo de hechos tienden a subsistir exigencias de corroboración del testimonio de la víctima contrarios a los estándares internacionales en la materia. Este problema ha sido subrayado por investigadores del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México al analizar la ineficacia del procedimiento para cesar al personal de la Secretaría de Educación Pública que acosa y/o abusa sexualmente de los alumnos. El estudio concluye que “la falta de una debida ratificación de los testimonios de los testigos de cargo motiva que la SEP pierda la mayoría de los litigios de autorización de cese (del personal docente)”¹⁹⁴.

150. Subsisten además en la región criterios, presunciones y prejuicios personales que al ser utilizados por fiscales o jueces al momento de decidir sobre la existencia de pruebas suficientes para investigar o fallar en los casos de violencia contra las mujeres, tienen un grave impacto discriminatorio. Es todavía frecuente la poca credibilidad otorgada a la palabra de las víctimas, como ejemplifica el fallo del Tribunal de Sentencia de Sonsonate en El Salvador¹⁹⁵, que exonera de responsabilidad penal a un médico acusado de haber violado a una menor paciente en el hospital por considerar que su testimonio pudo estar afectado por la medicación que tomaba para su condición de epiléptica. Esto a

¹⁹³ Véase, por ejemplo, Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *La Violencia Sexual en las Instituciones Educativas: México, Colombia, Ecuador y Bolivia* (2011); CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, DC, 19 de octubre de 2010.

¹⁹⁴ Profesor Jorge Luis Silva Méndez, Procedimiento para cesar al personal de la Secretaría de Educación Pública que acosa y/o abusa sexualmente de los alumnos/as, ICEV: Revista d’Estudis de la Violència, pág. 18.

¹⁹⁵ El Salvador, Causa Penal N° 09-08-TSP-08-1. Disponible en: <http://www.iurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=EGC2EtaRivOCrLmnuo2A51aYy/GYN5XOmGA0wYDKkYsceK4juGkFvcCZcujHnXvAbOSOr+nING0m+yLX7uGWbOngUzG2FzHO03EEEXjMd/9YX3FhGRInDUCLcKf9R9OC1UarSnkYG9XRpORxI/VXHidwkeYO1C+YBdhr11neGP0UDIR9ohSjtAViLuViE9tMQ==>.

pesar de que el médico tuvo que ser juzgado como reo ausente porque se fugó una vez fue denunciado¹⁹⁶.

151. De igual manera, la CIDH señala que aún subsisten violaciones al deber de debida diligencia por parte de jueces y tribunales de la región, como ejemplifica el caso de violación sexual contra una adolescente de 13 años de edad en Bolivia que terminó en la total impunidad por la extinción de la acción penal causada por las prolongadas e injustificadas demoras y dilaciones en el procedimiento atribuibles al Ministerio Público¹⁹⁷.

152. Los problemas en la investigación se presentan también por la insistencia de algunos jueces de la región en hacer prevalecer aspectos formales y técnicos por sobre los aspectos sustanciales, lo que continúa generando niveles altos de impunidad. Un ejemplo de esta situación es el fallo de absolución otorgado por la Corte Suprema de Justicia de Colombia a dos hombres acusados de violar a una menor fundamentando que por la vulneración del principio de congruencia (juez de primera instancia no condenó a los acusados por el mismo delito por el que el acusador pidió condena) no podían ser condenados¹⁹⁸.

153. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de *Inés Fernández Ortega y otros vs. México*¹⁹⁹ hace explícitos varios de los aspectos que debe asegurar el Estado en las investigaciones por violencia sexual. La Corte destaca que ante un acto de violencia sexual contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres, y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales encargadas de su protección. Asimismo, la investigación en casos de violencia sexual debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la profunda experiencia traumática. La Corte destaca la importancia de la declaración de la víctima sobre un hecho de violencia sexual como fundamental en la investigación, juzgamiento, y sanción de los hechos. Asimismo, durante la investigación y el juzgamiento de los casos de violencia sexual, el Estado debe asegurar el pleno acceso y la capacidad de actuar de la víctima y proporcionarle los medios para que ella acceda y participe en las diligencias del caso.

¹⁹⁶ Marcos Salguero, *Ordenan detener a médico por violación*, Práctica Médica Salvadoreña, martes 10 de julio de 2007. Disponible en: http://practicamedicasalvadorea.blogspot.com/2007_07_01_archive.html

¹⁹⁷ Tribunal de sentencia N4 en lo penal - Santa Cruz, 14/10/2009. Disponible en: <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=492&plcontamp=3&aplicacion=app003&cni=3&opc=4&cni3=3>.

¹⁹⁸ Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal. M.P: Jorge Luis Quintero Milanes. N° Radicado: 2864903/06/2009. Disponible en: <http://www.articulacionfeminista.org/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=200&plcontamp=3&aplicacion=app003&cni=3&opc=4&cni3=14>.

¹⁹⁹ Corte I.D.H., *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215

154. En cuanto al deber de investigar, la Corte Interamericana asimismo ha precisado en general que es obligación de los Estados velar porque la investigación de violaciones a los derechos humanos no sea “una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”²⁰⁰.

155. La CIDH asimismo concuerda con el Comité de los Derechos del Niño respecto a las obligaciones que los Estados deben cumplir para investigar diligentemente los casos de violencia contra niños, especialmente contra niñas víctimas de violencia sexual:

La investigación de los casos de violencia notificados por el niño, un representante del niño o un tercero, debe estar a cargo de profesionales cualificados que hayan recibido una formación amplia y específica para ello y debe obedecer a un enfoque basado en los derechos del niño y en sus necesidades. Se han de adoptar procedimientos de investigación rigurosos pero adaptados a los niños para identificar correctamente los casos de violencia y aportar pruebas a procesos administrativos, civiles, penales o de protección de menores. Se ha de extremar la prudencia para no perjudicar al niño causándole ulteriores daños con el proceso de investigación. Con ese fin, todas las partes tienen la obligación de recabar las opiniones del niño y tenerlas debidamente en cuenta²⁰¹.

156. Respecto al derecho de las niñas víctimas de violencia sexual a ser escuchadas dentro de los procedimientos de investigación y procesos penales, los Estados deben garantizar, como lo indica el Comité de los Derechos del Niño, que sean informadas de cuestiones como la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos y sociales, su papel y participación en la investigación y, posteriormente, dentro del proceso penal, la forma en que se realizarán los interrogatorios, los mecanismos de apoyo a su disposición, las fechas y lugares específicos de las visitas, la disponibilidad de las medidas de protección, las posibilidades de recibir reparación y las disposiciones relativas a la apelación²⁰².

157. La CIDH reitera el deber de los Estados de investigar de forma diligente, pronta y exhaustiva todo acto de violencia sexual. El cumplimiento efectivo de este deber es fundamental para prevenir la impunidad y fomentar la no repetición de los hechos.

²⁰⁰ Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 188; Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte I.D.H., *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 226.

²⁰¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 13, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 51.

²⁰² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12, *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 64.

Problemas con la sanción

158. La CIDH ha recibido información consistente indicando que las pocas denuncias que se formulan sobre actos de violencia sexual que ocurren en los ámbitos de la educación y de la salud, no terminan con la sanción del victimario²⁰³.

159. Desde el punto de vista de la sanción, se ha identificado una forma frecuente de impunidad consistente en que debido a imprecisiones, dificultades o violaciones de los procedimientos administrativos, los maestros acusados de violencia sexual muchas veces son simplemente trasladados a otro centro escolar. Bien sea porque los procedimientos administrativos no plantean sanciones que impliquen la inhabilitación para ejercer la docencia, o por el abierto incumplimiento de las normas que sí lo prevén, en muchos casos la única sanción aplicable para un maestro acusado de violencia sexual es el traslado de establecimiento educativo.

160. Además de las lealtades gremiales observadas en el sistema educativo, se observa que los procedimientos de suspensión de las leyes y estatutos docentes son complejos y lentos, lo que termina generando un alto grado de impunidad. Por ejemplo: “Un trabajador sólo puede ser cesado luego de que el TFCA (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) lo haya autorizado, lo que requiere la realización exitosa de un complicado procedimiento administrativo y legal que inicia con el acta administrativa, continúa con el juicio de autorización de cese, y concluye con el laudo del TFCA. La evidencia presentada es contundente: muchas de las actas administrativas ni siquiera derivan en un juicio de autorización de cese, y aún derivando en un juicio de autorización de cese, la mayoría de estos litigios se pierden”²⁰⁴.

161. Un problema similar es denunciado en los casos de violencia sexual por parte de los prestadores de salud. En Argentina, por ejemplo, la Colectiva Feminista La Revuelta, ha denunciado abusos ginecológicos en diferentes ciudades del país. Los textos que publican dicen que se sienten impotentes porque los jueces dejan libres y sin ningún tipo de cargo a los médicos abusadores²⁰⁵.

162. Estos problemas, unidos al aspecto más general que consiste en el patrón de impunidad sistemática en torno a casos de violencia contra las mujeres, perpetúan el sentimiento de inseguridad en las mujeres, así como agravan su tradicional desconfianza

²⁰³ Véase, por ejemplo, Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *La Violencia Sexual en las Instituciones Educativas: México, Colombia, Ecuador y Bolivia* (2011); CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, D.C., 19 de octubre de 2010; CIDH, Informe No. 93/09, Petición 337-03, Admisibilidad, *Samanta Nunes da Silva* (Brasil), 7 de septiembre de 2009.

²⁰⁴ Profesor Jorge Luis Silva Méndez, Procedimiento para cesar al personal de la Secretaría de Educación Pública que acosa y/o abusa sexualmente de los alumnos/as, ICEV: Revista d’Estudis de la Violència, pág. 20.

²⁰⁵ Argentina, Colectiva Feminista La Revuelta. Disponible en: <http://www.larevuelta.com.ar/>.

en el sistema de administración de la justicia. Entre las razones que la CIDH ha encontrado para explicar esta desconfianza “se encuentran la victimización secundaria que pueden recibir al intentar denunciar los hechos sufridos; la falta de protecciones y garantías judiciales para proteger su dignidad, seguridad y privacidad durante el proceso, así como la de los testigos; el costo económico de los procesos judiciales; y la ubicación geográfica de las instancias judiciales receptoras de denuncias. De la misma manera, la CIDH destaca con preocupación la falta de información disponible a las víctimas y sus familiares sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección y el procesamiento de los casos”²⁰⁶.

163. La CIDH asimismo ha recibido información indicando que los Ministerios Públicos, la policía y los tribunales tienden a carecer de los recursos económicos y humanos indispensables para conducir investigaciones efectivas y procesar los casos hasta la etapa de sentencia; situación particularmente crítica en las zonas rurales, marginadas y pobres²⁰⁷.

164. Como fue discutido anteriormente, los instrumentos interamericanos han consagrado una serie de principios básicos orientados a asegurar el derecho de acceder a una adecuada protección judicial de las víctimas de violencia sexual. La Comisión reitera que el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que los Estados deben garantizar que los recursos sean idóneos y efectivos; obligación que implica el deber de los Estados Partes de organizar todo su aparato estatal para prevenir, investigar y sancionar toda violación de derechos humanos.

B. Vacíos en el texto y en la implementación de la legislación

165. La CIDH celebra la expedición de leyes adoptadas con el objetivo de prevenir y sancionar la violencia sexual en las instituciones de educación en la región.

166. Los Estados han adoptado varias leyes con miras a sancionar la violencia sexual en el ámbito educativo. Por ejemplo, han sido adoptadas la ley 1146 de 2007 en Colombia, destinada a que en los establecimientos educativos oficiales y privados se incluyan elementos para la prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual dentro y fuera de los establecimientos educativos²⁰⁸; la ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia de Costa Rica²⁰⁹; la ley sobre protección contra el

²⁰⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, párr. 172.

²⁰⁷ Centro de Derechos Reproductivos, Women’s Link Worldwide, Fundación para la Defensa y la Restitución de los Derechos Humanos (FUNDERES), y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *La Violencia Sexual en las Instituciones Educativas: México, Colombia, Ecuador y Bolivia* (2011); CIDH, *Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Reunión de Expertos y Expertas y Taller: Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en la esfera de sus derechos económicos y sociales*, Washington, D.C., 19 de octubre de 2010.

²⁰⁸ Colombia, Ley 2007. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/.../ley/2007/ley_1146_2007.html.

²⁰⁹ Costa Rica, Ley 7476. Disponible en: www.apse.or.cr/webapase/docum/docu02.htm.

hostigamiento sexual en Belice [*Protection Against Sexual Harassment Act*]²¹⁰; la ley para la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno de Uruguay²¹¹; y el decreto 126 que reforma la Ley de la Carrera Docente en El Salvador, entre otras.

167. Sin embargo, sólo en la mitad de los países de la región el acoso sexual ha sido incluido en la legislación como medio para luchar contra la violencia y la discriminación contra las mujeres²¹².

168. A pesar de estos avances, la Comisión subraya que las características de la violencia sexual en las instituciones educativas y de salud exigen procedimientos especiales para la denuncia y la investigación que aún no se han implementado en la gran mayoría de los países²¹³. Además de los problemas propios a cualquier tipo de proceso por violencia sexual ya señalados por la CIDH en el informe *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*²¹⁴, la violencia ocurrida en las instituciones educativas y de salud presenta dificultades particulares. Tratándose de espacios mediatizados por la autoridad y las relaciones de poder entre profesores o médicos y estudiantes o pacientes, el tratamiento de la violencia en estos ámbitos exige normas y procedimientos especiales diseñados con una incontestable perspectiva de género y pensando en las necesidades particulares y vulnerabilidad de las potenciales víctimas.

169. En el caso particular de la violencia sexual en las instituciones educativas, la CIDH ha constatado problemas adicionales que residen en la ausencia de armonización entre el procedimiento administrativo de suspensión y remoción de un profesor acusado, y el procedimiento penal de investigación y sanción al individuo imputado responsable de un delito. Se constata además que el objetivo principal de las normas administrativas tiende a estar marcado por la defensa gremial y no por la idea de la protección de los derechos de los y las estudiantes a vivir libres de violencia y discriminación.

²¹⁰ Belize, *Protection against Sexual Harassment*. Disponible en: http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/belize_act6.shtml.

²¹¹ República Oriental del Uruguay, Ley 18561. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18561&Anchor=>.

²¹² Para más discusión, véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Mujeres, MECECVI, *Informe Hemisférico*, OEA/Ser.L/II.7.10, MECECVI-II/doc.16/08.rev. 1, 18 de julio de 2008.

²¹³ Como lo planteó la CIDH en el *Informe sobre el Castigo Corporal y los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, “cuando el artículo 19 de la Convención Americana establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. define una esfera de protección de los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes que conlleva la existencia de obligaciones especiales, complementarias y adicionales de protección a cargo de los Estados. La protección especial se funda sobre el reconocimiento de que los Estados deben tomar medidas positivas y preventivas teniendo en cuenta las condiciones especiales del niño; vale decir, la vulnerabilidad a la que está expuesto el niño y su dependencia de los adultos para el ejercicio de algunos derechos, el grado de madurez, su desarrollo progresivo y el desconocimiento de sus derechos humanos y de los mecanismos de exigibilidad que no permite ubicarlo en una situación similar a la de los adultos y por tanto justifica la adopción de medidas especiales”. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Ninez/CastigoCorporal2009/CastigoCorporal.1.htm#II>.

²¹⁴ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*.

170. La CIDH valora que los Estados americanos no sólo hayan reconocido la violencia contra la mujer como un problema, sino que muchos hayan modificado sus legislaciones y diseñado políticas públicas para mejorar esta situación. No obstante estos esfuerzos, en la región aún persisten grandes desafíos en relación con la aplicación efectiva de esas normas; el acceso efectivo de las mujeres a la justicia; la capacitación de funcionarios públicos para la implementación de las normas emitidas; y el diseño y ejecución de normas y políticas públicas destinadas a abordar las necesidades específicas de sectores en particular riesgo a sus derechos humanos como las mujeres indígenas, niñas y adolescentes, y las mujeres que son víctimas de conflictos armados, entre otras. Los Estados tienen la obligación de atender estos desafíos de forma prioritaria y con debida diligencia.

C. Asistencia médica y psicológica integral

171. El Comité CEDAW ha establecido que los Estados deben velar porque las leyes contra la violencia sexual protejan a las mujeres, respetando su integridad y dignidad, de forma que se les proporcione a las víctimas la protección y apoyo apropiados a través de servicios especializados, los que incluyen refugios; el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados; rehabilitación; y asesoramiento²¹⁵. La CIDH ha recomendado que los Estados asignen un mayor número de recursos estatales a las entidades responsables de prestar servicios de naturaleza legal, psicológica y social a mujeres y niñas víctimas de violencia²¹⁶.

172. Considerando el Protocolo de Estambul, la CIDH estima que los Estados deben garantizar, entre otras, el cumplimiento de las siguientes obligaciones respecto a los requisitos que debe seguir la asistencia médica y psicológica para que sea considerada integral:

- i) Formación psicológica especial y un apoyo psicológico adecuado por parte de los especialistas.
- ii) Evitarse todo tipo de tratamiento que pueda aumentar el daño psicológico sufrido por el superviviente de la violencia sexual.
- iii) Información clara y comprensible de la importancia que reviste el examen y sus posibles resultados para la investigación y, el eventual proceso y sanción del responsable del delito.
- iv) Autorización de la víctima antes de que se proceda a la exploración de las partes más íntimas. En estos casos los médicos deben obtener el

²¹⁵ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General 19, La violencia contra la mujer*, U.N. Doc. HRI/GEN/1//Rev.1 (1994), párr. 24.

²¹⁶ CIDH, *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, Recomendaciones.

consentimiento informado y voluntario para extraer las muestras para el estudio forense.

v) Ofrecimiento de la posibilidad de que un médico del mismo sexo trate a la mujer, en caso de que el especialista sea de sexo masculino, así como de un intérprete en caso de que no hable el mismo idioma, y

vi) Apoyo, consejo y tranquilidad, dado que en estos casos, además, se pueden tratar problemas como las enfermedades de transmisión sexual, el VIH, el embarazo, si la víctima es una mujer, y cualquier daño físico permanente²¹⁷.

173. El Protocolo de Estambul, en el caso de violencia sexual contra niñas y niños, detalla las siguientes obligaciones que la CIDH considera relevantes y que los Estados debieran garantizar:

Si un niño ha sido física o sexualmente agredido, es importante, siempre que sea posible, que el niño sea examinado por un experto en malos tratos infantiles. El examen genital de los niños, que probablemente será una experiencia traumática, deberá quedar a cargo de personal médico especializado en la interpretación de los signos observados. A veces conviene tomar grabación en vídeo del examen de manera que otros expertos puedan dar su opinión acerca de los signos físicos hallados sin que el niño tenga que ser sometido a una nueva exploración. Puede no ser apropiado realizar exámenes genitales o anales completos sin anestesia general. Además, el examinador deberá ser consciente de que la exploración en sí misma puede hacer recordar la agresión a la víctima y es posible que ésta se ponga a llorar súbitamente o sufra una descompensación psicológica durante el examen²¹⁸.

174. En vista de los estándares antes mencionados, la Comisión considera que los Estados deben promover políticas para que las mujeres y niñas que han sido sujetas a violencia sexual cuenten con un programa o servicio dirigido a atenderles protegiéndolas de la re-victimización y apuntando a su reintegración integral en la comunidad. Estas políticas debe esforzarse por combatir la discriminación y estigmatización de la que suelen ser víctimas las mujeres y las niñas víctimas de violencia sexual. Estos servicios y programas deben ajustarse a la edad y a las necesidades particulares de cada mujer y niña, y deben contemplar formas de incluir a las familias y las comunidades a las que pertenecen.

²¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Nueva York y Ginebra (2004), o Protocolo de Estambul, párrs. 217, 219 y 220, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>.

²¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Nueva York y Ginebra (2004), o Protocolo de Estambul, párr. 312, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

175. La CIDH reitera su preocupación ante la persistencia de la aceptación social del fenómeno de la violencia sexual contra mujeres y niñas en los espacios de la educación y la salud y el subregistro y la impunidad que acompaña a la mayoría de esos actos. Por este motivo, recuerda a los Estados la necesidad de mejorar la legislación y la respuesta judicial para asumir plenamente la obligación de debida diligencia que tienen frente a este fenómeno. Al día de hoy son muchas las mujeres a través de las Américas que, a causa de la violencia, no pueden ejercer plenamente sus derechos a la educación y a la salud consagrados en la Convención de Belém do Pará, en la Convención Americana, en la Declaración Americana, y en otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

176. Este informe ha analizado los deberes de los Estados para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual en las instituciones educativas y de salud y ha puesto en evidencia los principales desafíos que tienen los Estados para seguir combatiendo, de manera decidida y eficiente, los altos índices de violencia e impunidad que aún persisten en la región. Las recomendaciones y el marco de análisis de este informe se basan en las obligaciones regionales sobre derechos humanos asumidas voluntariamente por los Estados americanos, principalmente en la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención de Belém do Pará en los que está consagrada la obligación de los Estados de emplear la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos.

177. Las recomendaciones que a continuación se enumeran son de carácter inmediato ya que están vinculadas a una forma extrema de discriminación - la violencia sexual - y a la garantía fundamental del acceso a la justicia. Las recomendaciones buscan mejorar la respuesta judicial a los hechos de violencia contra las mujeres en las entidades educativas y de salud. En primer lugar, instan a los Estados a superar los obstáculos culturales y normativos para prevenir, y en su defecto, investigar y sancionar, los actos de violencia sexual cometidos contra mujeres y niñas en los espacios de la educación y la salud. En segundo lugar, impulsan a los Estados a crear las condiciones necesarias para que las mujeres utilicen los sistemas de justicia para remediar los actos de violencia sufridos y puedan recibir un trato digno por parte de los funcionarios públicos, y tercero, exigen de los Estados la adopción de políticas públicas destinadas a romper los esquemas culturales que normalizan o trivializan la violencia sexual y motivan la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que dificultan o impiden el acceso de las víctimas de este tipo de violencia a la justicia.

Recomendaciones generales

1. La CIDH manifiesta su preocupación por el significativo subregistro y desconocimiento de los hechos de violencia sexual contra mujeres y niñas en las

instituciones de educación y salud. Por esto recomienda a los Estados fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios de Educación y Salud para producir diagnósticos basados en estadísticas confiables que les permitan diseñar políticas públicas y evaluar su correcto funcionamiento. Es fundamental que los Estados mejoren de manera inmediata sus sistemas de recolección de datos e información para detectar las verdaderas dimensiones de la violencia sexual en los ámbitos de la educación y la salud, y para así poder enfrentar la violencia sexual en ese espacio con políticas y programas idóneos y acordes con sus características.

2. La CIDH reitera a los Estados la obligación de implementar medidas tendientes a mejorar su capacidad de prevenir, investigar y sancionar estos crímenes como lo señalan sus obligaciones internacionales. Los Estados deben diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia sexual en la escuela e instituciones de salud. Se debe incluir una descripción de los procedimientos con especial protección a los denunciantes, la suspensión y sanción del presunto agresor, y la celeridad en los trámites.

3. De manera prioritaria, los Estados deben establecer sistemas confidenciales para que las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual puedan denunciar la violación de sus derechos en los espacios educativos y de salud. Líneas de atención, consejeros estudiantiles, y hospitalarios independientes y otros mecanismos secretos, seguros y eficaces deben ser puestos en marcha de manera inmediata para proteger a los denunciantes y facilitar y asegurar la denuncia. Los Estados que aun no lo han hecho deben contemplar en su legislación la obligación de denunciar para funcionarios públicos y ciudadanos en general cuando tengan conocimiento de la violación a los derechos en las instituciones educativas y sanitarias. Además de esto, deben buscar la protección de la denunciante con medidas que le otorguen inmunidad contra retaliaciones judiciales.

4. La CIDH constata que la violencia y la discriminación contra las mujeres y niñas en la escuela es un hecho aceptado en varias sociedades lo cual se refleja en la respuesta y en el tratamiento de los casos de violencia por parte de los funcionarios de las instituciones educativas. Es necesario entonces que los Estados diseñen y fortalezcan programas de capacitación para funcionarios del sistema educación sobre el problema de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres como una grave violación a los derechos humanos. Los Estados deben tomar decisiones inmediatas para capacitar a maestros y directivos para que tengan mayor destreza en la aplicación de las normas nacionales e internacionales, y respeten la integridad y la dignidad de las víctimas y sus familiares.

5. La CIDH constata que la impunidad y la violencia y la discriminación contra las mujeres en la escuela y los establecimientos de salud se ven agravadas en las áreas rurales y distantes, por ello los Estados deben, de manera inmediata, crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en esas zonas marginadas con el objeto de garantizar que todas las mujeres tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de violencia.

6. Los Estados deben adoptar políticas de prevención de actos de violencia y discriminación contra las mujeres y niñas, que abarquen los sectores de justicia, educación y salud, y que aborden las distintas manifestaciones de la violencia y los contextos en que ésta ocurre.

7. De igual manera, los Estados deben institucionalizar formas de capacitación de empleados públicos de los sectores justicia, salud y educación, que aborden de manera integral el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, y el debido respeto a su integridad física y psicológica por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

8. La CIDH observa en este informe que el problema de la impunidad en los casos de violencia sexual en las instituciones educativas puede obedecer a la discordancia entre los sistemas administrativo y penal y a la prelación que toma el primero sobre el segundo en determinados contextos. Los Estados deben entonces armonizar las normas disciplinarias para los maestros y las normas penales que protegen la integridad sexual de mujeres y niñas. Como el Derecho Penal y el Derecho Disciplinario tutelan diferentes bienes jurídicos, los Estados deben esforzarse para que los responsables de violencia sexual contra mujeres y niñas en el espacio educativo respondan ante los dos sistemas. De igual forma, se deben procurar armonizar y adecuar ambos regímenes para que compartan los criterios de defensa del interés superior del niño.

9. La CIDH observa que los servicios de salud adolecen de normas destinadas a proteger a las usuarias de los servicios de salud de la discriminación y la violencia de género. Son muy pocas las normas en la región destinadas a prevenir los abusos contra las mujeres cometidos en los centros de salud así como son inexistentes los mecanismos especiales para procesar quejas por este tipo de conductas. Por esto es imperativo que los Estados analicen de manera estricta todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que regulan la prestación del servicio de salud para verificar que su contenido esté conforme con los estándares regionales e internacionales sobre la materia con los que los Estados se han comprometido a seguir y para que legislen o incorporen la perspectiva de género cuando no la tengan. Es imperativo que los Estados dispongan de normas que aseguren la prestación de los servicios de salud de manera respetuosa a las mujeres. En el caso de las mujeres indígenas, los Estados deben adecuar los servicios de salud, tanto de prevención como de atención y tratamiento, atendiendo y respetando sus expectativas, tradiciones y creencias, en consulta con ellas.

10. Es fundamental que los Estados legislen sobre medidas de prevención, investigación y sanción de conductas cometidas por el personal de salud en los hospitales. Se deben establecer códigos de conducta hospitalaria con perspectiva de género, procedimientos de denuncia secretos y efectivos y medidas disciplinarias estrictas para los trabajadores de la salud que sometan a abusos a los pacientes en los centros de asistencia sanitaria.

11. De igual forma, los Estados deben establecer procedimientos eficaces, tanto a nivel administrativo, como a nivel civil y penal para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia cuando vean vulnerado su derecho a la integridad física y psicológica en

los servicios de salud. Es preciso que los Estados establezcan mecanismos de rendición de cuentas para los funcionarios que no cumplan con sus deberes de atención médica a las mujeres que lo requieran.

12. Finalmente, la CIDH ha constatado el desconocimiento de las mujeres sobre sus derechos como pacientes y como estudiantes. De allí la importancia de que los Estados diseñen mecanismos para informar a las mujeres sobre sus derechos como usuarias del sistema de salud y del sistema educativo.

13. La CIDH recuerda a los Estados la necesidad de tomar especial cuenta de sectores en particular riesgo a violaciones de sus derechos humanos – como las niñas, las mujeres indígenas, las mujeres discapacitadas, y las mujeres que habitan en zonas afectadas por conflictos armados – en la adopción de legislación, políticas públicas, programas y mecanismos de protección judicial para remediar hechos de violencia sexual, y de crear espacios de participación e incidencia para estos grupos en el diseño de políticas para enfrentar este problema.