



# Asamblea General

Distr. general  
3 de agosto de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo tercer período de sesiones

Tema 29 del programa provisional\*

### Adelanto de la mujer

## **Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En el presente informe, presentado de conformidad con la resolución [71/170](#) de la Asamblea General, se proporciona información sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros y las actividades llevadas a cabo en el sistema de las Naciones Unidas para combatir la violencia contra la mujer y la niña, y en particular el acoso sexual como forma de violencia contra la mujer. En el informe se extraen conclusiones y se formulan recomendaciones específicas para la adopción de medidas en el futuro.

---

\* [A/73/150](#).



## I. Introducción

1. En su resolución 71/170, la Asamblea General reconoció que la violencia contra la mujer y la niña impide que estas disfruten de todos los derechos humanos, e instó a los Estados Miembros a seguir adoptando un enfoque más amplio para combatir dicha violencia en las esferas pública y privada.
2. El presente informe se basa en la investigación y la información que brinda la Base de Datos Mundial sobre la Violencia contra las Mujeres<sup>1</sup> y el inventario de actividades de las Naciones Unidas dirigidas a eliminar la violencia contra la mujer<sup>2</sup>, ambos administrados por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), así como en la información recibida de los Estados Miembros y las entidades de las Naciones Unidas. Tras el anterior informe del Secretario General sobre la cuestión (A/71/219), el presente informe abarca el período comprendido entre el 18 de junio de 2016 y el 30 de junio de 2018.
3. Habida cuenta de la reciente movilización sin precedentes contra el acoso y la agresión sexuales, sobre todo en el mundo laboral, y de la oleada de mujeres que están hablando abiertamente sobre el tema, así como de las lagunas en las respuestas encaminadas a combatir eficazmente esas formas de violencia, en el presente informe se presta especial atención a la cuestión del acoso sexual. En consonancia con el informe anterior, donde se hizo hincapié en la violencia doméstica y la violencia contra la mujer en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el presente informe se centra en solventar eficazmente lagunas de conocimiento y en abordar cuestiones nuevas. El debate específico de este informe se presenta acompañado de análisis e información para combatir todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. Pone de relieve la desigualdad de género como una de las causas subyacentes, la responsabilidad que tiene el Estado de prevenir y responder y los esfuerzos, especialmente en el sistema de las Naciones Unidas, por combatir la explotación, el abuso y el acoso sexuales. El Secretario General ha expresado su firme compromiso con la tolerancia cero frente a esa violencia y la mitigación de sus causas profundas mediante una serie de medidas concretas que se indican en el presente informe.

## II. Avances mundiales y regionales en materia de políticas

4. Durante los dos últimos años, varios órganos de las Naciones Unidas han presentado normas mundiales sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la niña.
5. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno y los Altos Representantes pidieron la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. En la Nueva Agenda Urbana, los Estados Miembros se comprometieron a velar por que en los espacios públicos y las calles no hubiese acoso sexual ni violencia por razón de género, y pidieron que se diseñasen medios de transporte seguros que tuviesen en cuenta las cuestiones de género.
6. En su 61<sup>er</sup> período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer condenó enérgicamente la violencia contra la mujer y la niña, incluido el acoso sexual, destacó las repercusiones negativas sobre el disfrute por parte de la mujer de sus derechos laborales y aprobó una resolución específica sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo (véase E/2017/27–E/CN.6/2017/21). La Comisión reiteró ese compromiso en su 62<sup>o</sup> período de sesiones, prestando especial atención a las

<sup>1</sup> Véase <http://evaw-global-database.unwomen.org/en>.

<sup>2</sup> Véase <http://evaw-un-inventory.unwomen.org/en>.

mujeres y las niñas que viven en las zonas rurales y centrándose en la erradicación y el ciberacoso y el hostigamiento cibernético (véase [E/2018/27–E/CN.6/2018/20](#)). El acoso sexual también se ha abordado recientemente en el contexto de la violencia contra la mujer en la política (véase la resolución [72/278](#) de la Asamblea General) y el ámbito digital (véase la resolución [38/5](#) del Consejo de Derechos Humanos).

7. Otro acontecimiento reciente ha sido la aprobación por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de su recomendación general núm. 35 sobre la violencia de género contra la mujer, que actualiza la recomendación general núm. 19 ([CEDAW/C/GC/35](#)), en la que el Comité reconoció que la violencia de género contra la mujer puede producirse en todos los espacios y esferas de la interacción humana, incluidos los espacios públicos, el lugar de trabajo, las zonas dedicadas al ocio y los entornos tecnológicos.

8. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias siguió examinando cuestiones vitales conexas, como la función de los adelantos tecnológicos en la transformación de la naturaleza de la violencia contra la mujer y la niña, y exhortó a los Gobiernos a velar por que los marcos regulatorios estén en consonancia con los instrumentos de derechos humanos (véase [A/HRC/38/47](#)).

9. Otro importante avance normativo guarda relación con una nueva norma mundial sobre la violencia y el acoso en el ámbito laboral. Se ha incluido un tema a ese respecto en el programa del 108º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en junio de 2019, con miras a aprobar una convención sobre la cuestión, que irá acompañada de una recomendación. El cumplimiento de esa norma ampliaría la obligación de combatir la violencia y el acoso en el ámbito laboral, incluidos el acoso sexual y la violencia doméstica.

### **III. Cuestiones emergentes en la erradicación de la violencia contra la mujer y la niña**

#### **A. Mayor atención mundial al acoso sexual y a la violencia sexual: pasar de la atención a las medidas**

10. Un avance considerable de los últimos 18 meses ha sido el aumento de la atención y la movilización mundiales en torno al acoso y la violencia sexuales. El crecimiento de los movimientos “#MeToo”, “#TimesUp”, “#BalanceTonPorc”, “#NiUnaMenos” y “HollaBack!”, entre otros movimientos solidarios mundiales y nacionales, ha hecho que un número sin precedentes de mujeres de diferentes procedencias y regiones del mundo estén denunciando la violencia contra la mujer y la niña, en especial el acoso sexual y otras formas de violencia sexual<sup>3</sup>. Estas iniciativas, que se sustentan en decenios de activismo de los movimientos femeninos de todo el mundo, han abierto nuevos espacios, sobre todo en los medios de comunicación y los medios sociales, para que se escuchen las voces y experiencias de las mujeres. El hecho de que se esté prestando más atención que nunca al acoso y la violencia sexuales sistémicos puede culminar en un punto de inflexión en virtud del cual ese tipo de agresiones dejen de aceptarse como norma, y los autores deban rendir cuentas por ellas. Para combatir el problema de forma eficaz, las medidas deben centrarse en abordar las relaciones de poder desiguales entre el hombre y la mujer que afectan a todas las instituciones. Las Naciones Unidas, por ejemplo, han adoptado

<sup>3</sup> Purna Sen, “Women are uniting against sexual violence – and we won’t be stopped”, *The Guardian*, 6 de julio de 2018. Puede consultarse en <https://www.theguardian.com/global-development/2018/jul/06/women-sexual-violence-harassment>.

medidas para lograr la paridad de género, además de reforzar sus políticas en materia de acoso sexual y explotación y abusos sexuales.

11. El acoso sexual se da en todas partes y las mujeres lo padecen en multitud de ámbitos, como el lugar de trabajo, las instituciones educativas y los espacios públicos, tanto en línea como en entornos de otro tipo. El acoso sexual se vale de la tecnología, se produce en las calles y en actividades sociales y culturales, y tiene lugar en los lugares de trabajo, las escuelas, el transporte público, los espacios recreativos, los mercados y los centros de distribución de agua y en torno a ellos. A pesar de la escasez de datos mundiales, algunos estudios han puesto de manifiesto la escala y la magnitud alarmantes del problema. En la Unión Europea, un estudio de 42.000 personas reveló que una de cada dos mujeres (el 55%) había sido objeto de acoso sexual al menos una vez desde los 15 años de edad, y una de cada cinco mujeres (el 21%) lo había sufrido durante los 12 meses anteriores a la encuesta. Entre las mujeres que habían sido objeto de acoso sexual al menos una vez desde los 15 años de edad, el 32% indicó que el autor era una persona con la que había entrado en contacto en el contexto del trabajo, por ejemplo, un colega, un jefe o un cliente<sup>4</sup>.

12. En estudios llevados a cabo a escala nacional y local también se han puesto de relieve las alarmantes tasas de acoso sexual existentes en diversos entornos. Un estudio australiano de más de 30.000 estudiantes universitarios reveló que el 32% de las estudiantes había sido objeto de acoso sexual en la universidad, inclusive durante el trayecto hasta la universidad, frente al 17% de los estudiantes varones<sup>5</sup>.

13. Los marcos jurídicos y políticos internacionales reflejan el reconocimiento del acoso sexual como una forma de discriminación contra la mujer y una violación de los derechos humanos, y cada vez existen más leyes que abordan este fenómeno. Sin embargo, desde hace mucho tiempo, el acoso sexual se ha normalizado, justificado e invisibilizado, al ser considerado una parte inevitable de la vida. Los marcos jurídicos en materia de acoso sexual siguen siendo insuficientes y desiguales en unos países y otros, y la protección contra el acoso sexual en los espacios públicos es especialmente escasa. Los sistemas establecidos para hacer frente al acoso sexual han sido insuficientes para que las mujeres puedan denunciarlo y reclamar justicia. Las mujeres no denuncian el acoso sexual por diversos motivos, entre ellos, el temor a represalias o la preocupación por que se haga caso omiso del problema o este se oculte o no se aborde de manera efectiva. Ello ha dado lugar a una cultura de culpabilización de las víctimas y de impunidad de los autores.

14. Los movimientos mundiales que han denunciado el acoso y las agresiones sexuales a gran escala han generado nuevas expectativas de que se exijan responsabilidades y se adopten medidas. En caso de que las organizaciones no adopten medidas decisivas, la creciente movilización seguirá exigiendo cambios. Se presenta ahora una oportunidad para que las historias compartidas por las mujeres sirvan para que deje de hacerse hincapié en la credibilidad de las víctimas y se insista en la responsabilidad de los autores y la actuación de los garantes de derechos, incluidos los Gobiernos y los empleadores.

## **B. El carácter sistémico de la violencia contra la mujer y la niña**

15. Una de las constataciones más importantes que se derivan de los distintos movimientos de solidaridad es que, más que incidentes aislados perpetrados por

<sup>4</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Violence against Women: an EU-wide Survey – Main Results* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015).

<sup>5</sup> Comisión de Derechos Humanos de Australia, *Change the Course: National Report on Sexual Assault and Sexual Harassment at Australian Universities* (Sídney [Australia], 2017).

individuos atípicos, la violencia contra la mujer y la niña es de naturaleza sistémica, se produce en diversos entornos y adopta muchas formas. Esta constatación ha puesto de manifiesto que la desigualdad en las relaciones de poder entre mujeres y hombres es la causa fundamental del problema, reforzada por comportamientos masculinos dañinos que perpetúan el dominio masculino, la asunción del derecho sexual sobre la mujer y la expectativa de la sumisión de esta. La desigualdad de género está profundamente arraigada en las estructuras e instituciones que organizan y refuerzan una distribución desigual de los recursos y el poder económico, social y político entre las mujeres y los hombres. La desigualdad de género también se ve reforzada por normas sociales discriminatorias y estereotipos de género que dictan la conducta, las funciones, los intereses y las contribuciones que se esperan de las mujeres y los hombres en la vida pública y privada, y por prácticas, comportamientos y acciones cotidianas que refuerzan el poder del hombre y normalizan la falta de respeto hacia la mujer. El hecho de que las mujeres tengan menos probabilidades de estar representadas en funciones públicas de adopción de decisiones transmite una idea sobre el valor de la voz de la mujer y perpetúa conceptos relativos al control y el poder del hombre sobre las decisiones y los recursos.

16. La violencia que sufren las mujeres y las niñas adopta muchas formas que, de hecho, pueden reforzarse mutuamente y superponerse. Los datos comparables de 87 países para el período 2000-2016 muestran que, en todo el mundo, un promedio del 19% de las mujeres y las niñas de 15 a 49 años de edad había sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja en los últimos 12 meses. En sus formas más graves, la violencia contra la mujer puede ser mortal, y el feminicidio es un fenómeno mundial.

17. Cuando la violencia contra la mujer y la niña se entiende como un fenómeno sistémico, se reconocen los elementos comunes y las conexiones entre las manifestaciones de violencia en diferentes contextos<sup>6</sup>. Todas las formas de violencia sexual contra las mujeres y las niñas, entre ellas la violación, la agresión sexual y el acoso sexual, tienen su origen en la dominación, el poder y el control masculinos, y en la arrogación de un derecho masculino. Todas ellas entrañan coacción, fuerza, intimidación y amenazas que niegan la dignidad de la persona.

18. El acoso sexual, como forma de violencia contra la mujer, tiene lugar en un contexto de desigualdad y forma parte de un proceso continuo de violencia. Se ve facilitado por la situación económica desigual de la mujer, su inseguridad económica y su falta de representación y participación en pie de igualdad, sobre todo en puestos de liderazgo, en los diferentes sectores. Aunque los hombres también pueden ser víctimas de acoso sexual y otras formas de violencia, en la inmensa mayoría de los casos se trata de hombres que perpetran violencia y acoso contra la mujer. Tanto si el acoso sexual se produce en el lugar de trabajo como si ocurre en la escuela o los espacios públicos, cualquier forma de violencia y acoso se utiliza directa o indirectamente para mantener y reforzar normas, funciones y estructuras patriarcales y una relación desigual de poder entre la mujer y el hombre. El concepto de la violencia como fenómeno sistémico señala la conexión que existe entre las experiencias “terribles” y las “cotidianas” de violencia y abuso contra las mujeres y las niñas. Este concepto es importante para comprender el acoso sexual, dado que a menudo existe una tendencia a centrarse en las formas más extremas de violencia y se obvian o minimizan las experiencias cotidianas de abuso y acoso, que pueden tener un efecto profundamente corrosivo y perjudicial en la vida de la mujer<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Liz Kelly, *Surviving Sexual Violence* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988).

<sup>7</sup> Liz Kelly y Nicole Westmarland, “Naming and defining ‘domestic violence’: lessons from research with violent men”, *Feminist Review*, vol. 112, núm. 1 (febrero de 2016).

19. En el caso de las mujeres y las niñas que sufren formas distintas e interrelacionadas de discriminación y desigualdad, la experiencia del acoso y la violencia sexuales puede verse agravada por un contexto más amplio de exclusión y discriminación. Por ejemplo, en el caso de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales, las experiencias de acoso sexual pueden enmarcarse en un acoso por motivos de orientación sexual e identidad de género, y en ese contexto a las mujeres no solo se las acosa por motivos de género, sino también por transgredir la identidad y la función de género esperadas. Algunos grupos de mujeres, como las mujeres migrantes, suelen ser víctimas de un acoso sexual que también está alimentado por estereotipos racistas sobre los roles sexuales y la sumisión de determinados grupos.

20. Para combatir el acoso sexual, se necesita un enfoque general que reconozca la continuidad de la violencia contra la mujer y la niña y las distintas situaciones en las que esta se produce, con leyes amplias que se apliquen debidamente y medidas preventivas para cambiar las normas sociales, las expectativas y los comportamientos relacionados con el género, sobre todo con respecto a las nociones perjudiciales de masculinidad, la percepción masculina sobre el derecho sexual, el control y el dominio, y la sumisión sexual que se espera de la mujer. A fin de lograr cambios, es fundamental que los hombres y los niños participen en las iniciativas encaminadas a combatir el acoso sexual, en particular en lo que respecta a la distribución equitativa de las responsabilidades en diferentes ámbitos, como la crianza y la educación de los hijos, las labores domésticas y la prestación de cuidados. Los datos muestran que los hombres con actitudes igualitarias en materia de género son menos propensos a cometer actos de violencia sexual<sup>8</sup>.

### C. Acoso sexual en el lugar de trabajo

21. En el mundo laboral, el acoso sexual se produce en los sectores público y privado, en todas las industrias y en la economía estructurada y no estructurada. Los costos del acoso sexual y la violencia sexual en el mundo laboral son elevados para las personas afectadas, las organizaciones en las que se produce el acoso sexual o la violencia sexual y la ciudadanía y los contribuyentes, a causa de los costos sociales y los costos de los servicios necesarios para afrontar las consecuencias. En el caso de las personas, el acoso sexual afecta negativamente a la salud y al bienestar, el empleo, las perspectivas laborales futuras y las oportunidades económicas<sup>9</sup>. Son limitados los datos mundiales sobre los efectos concretos del acoso sexual en el lugar de trabajo. Sin embargo, según un estudio realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, los trabajadores que habían experimentado violencia física tenían tres veces más probabilidades de sufrir depresión y el doble de probabilidades de presentar estrés. Tras ser objeto de intimidación o acoso, los trabajadores tenían cuatro veces más probabilidades de sufrir depresión, tres veces más probabilidades de presentar problemas de sueño y el doble de probabilidades de presentar estrés<sup>10</sup>. Denunciar el acoso sexual también puede resultar costoso para las personas, ya que puede dar lugar a la pérdida del empleo o la reducción de los ingresos,

<sup>8</sup> Gary Barker y otros, "Evolving men: initial results from the International Men and Gender Equality Survey" (Washington, D.C., International Centre for Research on Women; Río de Janeiro, Instituto Promundo, 2011).

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Documento de base para el debate de la Reunión de expertos sobre la violencia contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo (3 a 6 de octubre de 2016)".

<sup>10</sup> Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *Physical and Psychological Violence at the Workplace* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013).

especialmente en el caso de trabajadores del sector de los servicios cuyos ingresos dependen de las propinas<sup>11</sup>.

22. Para las organizaciones, los costos del acoso sexual también son muy elevados, sobre todo por el aumento de los cambios de personal y el absentismo, la disminución de la productividad individual y grupal, la pérdida de tiempo del personal directivo para investigar las denuncias y los gastos jurídicos, incluidos los gastos procesales y el pago de indemnizaciones a las víctimas<sup>12</sup>. Si bien existen pocas investigaciones actuales sobre el tema, según un estudio de 160 empresas en los Estados Unidos, una empresa típica perteneciente a la lista Fortune 500 con 23.750 empleados pierde 6,7 millones de dólares al año por el absentismo, la baja productividad y los cambios de personal debidos al acoso sexual<sup>13</sup>. Los datos del programa conjunto Better Work de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corporación Financiera Internacional (IFC) indican que, en aquellos casos en que el acoso sexual es más frecuente, se ven mermados los beneficios medios de las empresas<sup>14</sup>.

23. La modificación de la cultura laboral es fundamental para poner fin al acoso sexual. Las enseñanzas extraídas de las iniciativas relacionadas con el cambio de la cultura laboral (por ejemplo, con respecto a la seguridad en el lugar de trabajo), apuntan a las posibilidades que ofrece una combinación de distintas medidas, incluida la regulación, para prevenir el acoso sexual y responder a él de manera eficaz. Un enfoque general para combatir el acoso sexual en el lugar de trabajo exige: leyes específicas que establezcan las obligaciones y responsabilidades de los empleadores y la aplicación efectiva de dichas leyes; un liderazgo y unas políticas inequívocos que reafirmen la tolerancia cero frente al acoso y la agresión sexuales; la mejora de los mecanismos de presentación de informes; la adopción de medidas oportunas y decisivas para responder al acoso sexual; un apoyo amplio a las víctimas; capacitación y educación; formación para la intervención de los transeúntes; y la ampliación de las medidas de igualdad de género. De hecho, un metaanálisis de los efectos del acoso sexual en las organizaciones puso de manifiesto que la tolerancia de la organización es, entre todos los factores, el más importante para determinar si se produce o no acoso sexual en el lugar de trabajo<sup>15</sup>.

#### **D. La tecnología y la violencia contra la mujer y la niña**

24. La magnitud y los efectos de la violencia contra la mujer y la niña facilitada por la tecnología, la impunidad, la falta de soluciones y la debilidad de las medidas preventivas son motivo de profunda preocupación. Aunque no se dispone de datos mundiales, un estudio de la Unión Europea reveló que 1 de cada 10 mujeres había sufrido ciberacoso desde los 15 años de edad, y que el mayor riesgo se daba entre las jóvenes de 18 a 29 años de edad.

<sup>11</sup> OIT, *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2017). Puede consultarse en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_554100.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf).

<sup>12</sup> Joni Hersch, "Sexual harassment in the workplace" (Institute for the Study of Labour, 2015).

<sup>13</sup> Robert H. Faley y otros, "Estimating the organizational costs of sexual harassment: the case of the U.S. Army", *Journal of Business and Psychology*, vol. 13, núm. 4 (diciembre de 1999).

<sup>14</sup> OIT, *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*.

<sup>15</sup> Chelsea R. Willness, Piers Steel y Kibeom Lee, "A meta-analysis of the antecedents and consequences of workplace sexual harassment", *Personnel Psychology*, vol. 60, núm. 1 (febrero de 2007).



25. Los rápidos avances de la tecnología, con su amplio alcance y gran accesibilidad, proporcionan otra vía a través de la que se cometen agresiones y acoso sexuales. La continuidad del acoso sexual y la agresión sexual se prolonga además tanto en línea como fuera de la Red. Si bien las formas de violencia perpetradas mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones no son necesariamente nuevas, los avances tecnológicos han transformado la naturaleza y el alcance del daño causado por esa violencia. La transformación se ha visto facilitada por el ritmo cada vez más rápido al que se transmite la información, la capacidad de perpetrar acoso y violencia a distancia, el aumento de la conectividad en línea entre los perpetradores y la utilización de perfiles anónimos.

26. El acoso sexual facilitado por la tecnología adopta muchas formas distintas y se define como un comportamiento en línea indeseado, verbal o no verbal y de naturaleza sexual, que tiene por objetivo o consecuencia atacar contra la dignidad de la persona y en particular crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo (véase [A/HRC/38/47](#)). Puede consistir en la difusión no consentida de imágenes sexualizadas, la comunicación de amenazas sexuales o en avances no deseados. En los últimos años han surgido algunas formas específicas de acoso en línea, por ejemplo, el ataque de “troles”, el hostigamiento cibernético y el acoso moral en línea. Los autores del acoso sexual en línea pueden ser conocidos de la víctima, como compañeros, vecinos, parejas o exparejas, o desconocidos.

27. Algunos grupos de mujeres son especialmente vulnerables al acoso sexual facilitado por la tecnología, como las periodistas, las políticas, las defensoras de los derechos humanos, las blogueras, las jóvenes y las mujeres pertenecientes a grupos especialmente marginados. Las mujeres de la vida pública suelen ser objeto de acoso sexual por sus funciones públicas y su defensa de los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género. Las intimidaciones y amenazas de que son objeto son una forma de violencia contra la mujer y también una reacción contra una mayor participación pública de la mujer.

28. El daño causado por el acoso, el abuso y la violencia sexuales facilitados por la tecnología es grave, sobre todo el daño psicológico, a causa de su magnitud y su carácter repetitivo. Este daño puede causar depresión, ansiedad y autolesiones, y hacer que las mujeres reduzcan su presencia en línea o se autocensuren. El acoso sexual en línea puede ser una extensión del acoso sexual fuera de Internet, y tener consecuencias económicas, sanitarias y sociales para la mujer.

29. Esos mismos avances tecnológicos también pueden, no obstante, brindar nuevas oportunidades para que surjan movimientos y las mujeres se movilicen y actúen contra el acoso sexual y todas las formas de violencia contra la mujer. La tecnología permite a las mujeres conectarse y hablar abiertamente de sus experiencias, como lo demuestran los recientes movimientos centrados en el acoso sexual y la violencia sexual.

30. Es preciso reforzar la acción de los Estados Miembros para prevenir y eliminar la violencia en línea contra la mujer y la niña, incluido el acoso sexual. Para ello, será necesario actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia cometidos mediante el uso de la tecnología, y prestar más atención a la regulación y la labor de prevención, a fin de garantizar que las mujeres disfruten del derecho a no ser objeto de acoso sexual ni de ninguna forma de violencia, tanto en línea como en entornos de otro tipo.



## IV. Medidas adoptadas por los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas para eliminar la violencia contra la mujer y la niña, en particular el acoso sexual

31. En las siguientes secciones se ofrece un panorama general de los acontecimientos recientes y las medidas adoptadas por los Estados Miembros<sup>16</sup> y las Naciones Unidas para combatir la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en el acoso sexual y destacando los enfoques prometedores, las dificultades y las lagunas. Si bien el foco de atención del presente informe sigue siendo el acoso sexual, también se proporciona información sobre las medidas adoptadas para combatir la violencia contra la mujer y la niña de manera más amplia.

32. Sigue siendo esencial un enfoque amplio para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas, con el apoyo de unos recursos financieros suficientes. La Iniciativa Spotlight, puesta en marcha recientemente por las Naciones Unidas y la Unión Europea<sup>17</sup> con el apoyo de una inversión inicial de la Unión Europea de 500 millones de euros, impulsa ese enfoque amplio e incluye medidas en los ámbitos de las leyes y las políticas, la prevención, los servicios y la recopilación de datos, a fin de combatir la violencia contra la mujer y la niña y otras prácticas nocivas. El objetivo de la iniciativa es fortalecer la colaboración entre los distintos agentes, incluidos los Gobiernos nacionales y la sociedad civil, y demostrar que las intervenciones contra la desigualdad de género y la violencia contra la mujer, si cuentan con la financiación adecuada, se coordinan eficazmente y complementan programas generales, pueden repercutir en el cumplimiento de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### A. Leyes generales y acceso de las mujeres a la justicia

33. Durante los tres últimos decenios, aunque los países han promulgado cada vez más leyes para combatir la violencia contra la mujer y la niña, sigue habiendo importantes lagunas y deficiencias, y las mujeres quedan desprotegidas frente a distintas formas de violencia en muchos contextos. Un problema fundamental es la escasa aplicación de esas leyes a causa de la escasa voluntad política, la deficiente provisión de servicios jurídicos y las dificultades de acceso a los mismos y la persistente estigmatización de este tipo de violencia, que a menudo impide que las mujeres exijan justicia (véase [E/CN.6/2015/3](#)).

34. En un estudio del Banco Mundial de la legislación sobre la violencia contra la mujer en 189 economías se llegó a la conclusión de que, entre 2016 y 2018, 13 países habían reformado sus leyes para reforzar la protección en este ámbito. Por ejemplo, el Ecuador y Túnez introdujeron leyes generales para combatir distintas formas de violencia contra la mujer en los entornos público y privado. Otros países reforzaron su legislación sobre violencia doméstica ampliando el alcance de la protección (Kenya) o acrecentándolo para abarcar diversas formas y tipificar dicha violencia como delito (Mongolia). Letonia mejoró las órdenes de alejamiento y el enjuiciamiento de los autores. A pesar de los avances, 45 economías siguen sin tener

<sup>16</sup> Se recibieron comunicaciones de los siguientes Estados Miembros: Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Argentina, Austria, Azerbaiyán, Barbados, Brunei Darussalam, Bulgaria, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Eswatini, Etiopía, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irlanda, Jamaica, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Letonia, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Malí, Mauritania, México, Myanmar, Nigeria, Nueva Zelandia, Qatar, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Rumania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Suiza, Togo, Túnez, Turquía, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>17</sup> Véase <http://www.un.org/es/spotlight-initiative/index.shtml>.

una legislación específica sobre violencia doméstica. Unos 72 países no cuentan con sanciones penales claras por violencia doméstica. En 12 países, los autores de delitos de violación quedan libres de cargos si se casan con la víctima.

35. En cuanto al acoso sexual específicamente, si bien se ha avanzado en la promulgación de leyes que combaten dicho acoso en el lugar de trabajo, las mujeres siguen sin estar protegidas por la ley en otros contextos, como la educación y los espacios públicos. De los 189 países, 35 no disponen de legislación sobre el acoso sexual, 59 no tienen leyes sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, 123 carecen de legislación sobre el acoso sexual en el ámbito educativo y 157 no cuentan con leyes sobre el acoso sexual en los espacios públicos<sup>18</sup>. Esos datos indican que la cobertura de las leyes sigue siendo desigual y limitada, y que las mujeres y las niñas están desprotegidas en muchas esferas de la vida, lo que las hace especialmente vulnerables al acoso sexual.

36. En los códigos penales, las leyes contra la discriminación, las leyes de seguridad y salud en el trabajo y la legislación laboral suelen encontrarse disposiciones sobre el acoso sexual. Aunque no exista ninguna definición convenida internacionalmente, el acoso sexual abarca elementos clave como el “comportamiento no deseado de carácter sexual”, el “menoscabo de la dignidad de una persona” y la creación de un “entorno intimidatorio, hostil, humillante, degradante u ofensivo”<sup>19</sup>. Las buenas prácticas en materia de legislación sobre acoso sexual reconocen el acoso sexual como forma de discriminación y abarcan distintas esferas, como los espacios públicos, la educación, el empleo (incluidos los sectores estructurado y no estructurado) y el suministro de bienes y servicios. Las leyes deben reflejar el reconocimiento de que el acoso sexual puede ocurrir en el contexto de relaciones de poder tanto verticales como horizontales y entre los trabajadores, independientemente de su tipo de contrato o condición, y de que los autores pueden ser terceras personas o clientes<sup>20</sup>.

37. Varios países han introducido o reforzado recientemente sus leyes para mejorar la protección contra el acoso sexual. Estas mejoras abarcan la promulgación de nuevas leyes que tratan específicamente del acoso sexual (Barbados), la revisión de las leyes penales para incluir disposiciones sobre el acoso sexual (Alemania, Brunei Darussalam, Camerún, Chipre, Croacia y Haití) y la inclusión de disposiciones sobre el acoso sexual en las leyes de derechos humanos y las leyes contra la discriminación o en la legislación laboral (Camboya, Irán (República Islámica del) y Lituania). No obstante, se ha proporcionado información limitada sobre la aplicación de esas leyes. Una buena práctica en la formulación de leyes sobre acoso sexual consiste en incluir una exigencia explícita de que los empleadores y las instituciones educativas adopten medidas para prevenir el acoso sexual, y añadir disposiciones que establezcan la responsabilidad de los empleadores en casos de acoso sexual en que no hayan adoptado medidas razonables para prevenirlos (Canadá y Lituania). Otros países están examinando proyectos de ley sobre acoso sexual (Arabia Saudita, Eswatini, Indonesia, Jamaica, Líbano y Malí). Reconociendo la necesidad de ampliar la protección contra el acoso sexual en el entorno digital, varios países también han promulgado leyes para proteger a las personas contra el acoso y los abusos sexuales en línea (Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Kenya y República de Corea).

<sup>18</sup> Grupo del Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2018* (Washington D.C., 2018). Puede consultarse en <http://pubdocs.worldbank.org/en/663971532380756932/WBL-2018-Key-Findings-Spanish.pdf>.

<sup>19</sup> OIT y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Handbook on promising practices in preventing and ending violence and harassment against women in the world of work” (de próxima publicación).

<sup>20</sup> ONU-Mujeres, “Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer” (2012).

38. Siguen existiendo lagunas importantes en el ámbito de la protección jurídica contra el acoso sexual en los espacios públicos. No obstante, hay ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a leyes nacionales y municipales, a menudo formuladas o aplicadas con el apoyo de ONU-Mujeres<sup>21</sup>. Por ejemplo, una ley municipal para combatir el acoso sexual en los espacios públicos de Bruselas fue seguida de la aprobación de una ley nacional que tipifica como delito el acoso sexual en los espacios públicos de toda Bélgica<sup>22</sup>. Del mismo modo, también se han promulgado últimamente leyes municipales en la Argentina, Chile, el Ecuador y Filipinas<sup>23</sup>. Una ley municipal de Buenos Aires contiene una disposición especialmente prometedora que exige la aplicación de medidas de prevención, como las campañas educativas<sup>24</sup>. Estas iniciativas deben ampliarse en todas las ciudades y los países para subsanar las lagunas en las protecciones jurídicas conexas.

39. Las mujeres se enfrentan a obstáculos considerables al denunciar casos de acoso sexual. Por esta razón, un componente esencial de cualquier ley relativa al acoso sexual debería ser la provisión de recursos penales, civiles y administrativos, a fin de ofrecer opciones a las víctimas sobre la forma en que desean presentar una denuncia y obtener una indemnización<sup>25</sup>. Los países ofrecieron muy poca información sobre los recursos disponibles en los procesos de denuncia de acoso sexual. Unos cuantos países informaron sobre medidas adoptadas para aumentar el acceso de la mujer a la justicia mejorando los procesos judiciales para apoyar a las víctimas (Lituania y Sierra Leona), mejorando los procesos de denuncia (México) o prestando apoyo jurídico (Camboya y República de Corea).

40. Muchos países tienen organismos de promoción de la igualdad independientes, defensores del pueblo o instituciones nacionales de derechos humanos que examinan las denuncias de acoso sexual. Algunos países como Dinamarca han establecido buenas prácticas que conllevan participación e investigación pública, lo que permite que las personas compartan sus experiencias de acoso sexual, con miras a fortalecer las respuestas, la legislación y la reforma de las políticas. La Comisión de Derechos Humanos de Australia anunció recientemente un estudio nacional a gran escala sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo.

41. Reconociendo las repercusiones de la tecnología sobre la violencia contra la mujer, incluido el acoso sexual, algunos países también han establecido últimamente funciones específicas para controlar la ciberdelincuencia y la violencia y los abusos que se producen en línea (Austria) o han introducido políticas concretas para combatir este problema (Dinamarca). Dado el carácter omnipresente del acoso y el abuso sexuales en línea, es necesario prestar más atención a la reforma de la legislación en este ámbito.

42. Bajo la dirección del Secretario General<sup>26</sup>, las Naciones Unidas están combatiendo la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual cometidos por miembros del personal y entidades asociadas. El Secretario General ha puesto en marcha una estrategia de cuatro vertientes para prevenir y combatir la explotación y los abusos sexuales en todo el sistema, que se centra en dar prioridad a los derechos y la dignidad de las víctimas, poner fin a la impunidad, colaborar con la sociedad civil

<sup>21</sup> ONU-Mujeres, “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales” (2017). Puede consultarse en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/10/safe-cities-and-safe-public-spaces-global-results-report>.

<sup>22</sup> ONU-Mujeres, “Guidance note: legislation on sexual harassment in public spaces” (de próxima publicación).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Grupo del Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2018* (Washington D.C., 2018).

<sup>26</sup> Véase [www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2018-02-02/secretary-generals-remarks-press-stakeout](http://www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2018-02-02/secretary-generals-remarks-press-stakeout).

y los asociados externos, y mejorar la comunicación estratégica en aras de la educación y la transparencia. Entre las principales iniciativas cabe mencionar el nombramiento de un Defensor de los Derechos de las Víctimas y un Defensor de los Derechos de las Víctimas sobre el Terreno; la elaboración de protocolos sobre la prestación de asistencia a las víctimas; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas para investigar todas las denuncias de manera creíble; un instrumento de verificación antes de la contratación; la creación de un círculo de liderazgo sobre la cuestión integrado por Jefes de Estado o de Gobierno; y el establecimiento de un pacto voluntario entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros relativo a las medidas destinadas a prevenir y combatir la explotación y los abusos sexuales.

43. Cuando puso en marcha su política de tolerancia cero en materia de acoso sexual, el Secretario General estableció un equipo de tareas de la Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) sobre la lucha contra el acoso sexual, integrado por altos representantes de todo el sistema, a fin de centrarse en la prevención y la respuesta. El equipo de tareas ha llegado a un acuerdo sobre una definición común del acoso sexual y unos principios comunes en materia de políticas. También está intentando mejorar la presentación de informes y los mecanismos de apoyo a las víctimas en todo el sistema de las Naciones Unidas. En junio de 2018, se puso en funcionamiento una base de datos de todo el sistema para evitar la contratación de personas cuyo contrato anterior hubiera sido rescindido por motivos de acoso sexual. La Secretaría de las Naciones Unidas ha implantado procedimientos acelerados para recibir, tramitar y resolver las denuncias, y ha contratado a investigadores especializados. La Secretaría también estableció un servicio de asistencia telefónica que funciona las 24 horas. Las denuncias de acoso sexual se examinan como asuntos de “categoría 1” que han de ser analizados por investigadores especializados de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna. Se ha reforzado la política de denuncia de irregularidades, así como la política en materia de investigaciones y asuntos disciplinarios. Se va a encuestar al personal de las Naciones Unidas para conocer mejor la prevalencia y las pautas de presentación de denuncias. Además, la estrategia del Secretario General para todo el sistema sobre la paridad de género ha contribuido a combatir el acoso sexual abordando las relaciones de poder desiguales entre los géneros que sustentan y posibilitan el acoso sexual.

44. Aparte de las medidas sobre el acoso sexual, los países, a menudo con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, han seguido aprobando o reforzando leyes para combatir las diferentes formas de violencia contra la mujer, y han revisado marcos de política como los planes de acción nacionales. Algunos países han revisado su legislación con miras a ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Liechtenstein, Rumania y Suiza). Con respecto a las medidas encaminadas a combatir las distintas formas de violencia, cabe mencionar enfoques especialmente prometedores como la coordinación y la armonización de los planes de acción nacionales sobre la violencia contra la mujer con los planes subnacionales (Argentina), las disposiciones legislativas para la prevención de la violencia contra la mujer (Ucrania) y la orientación de las políticas para atender las necesidades de grupos especialmente marginados como las mujeres indígenas (Colombia y Honduras), las adolescentes y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (El Salvador), y las comunidades afrodescendientes (Honduras), en consonancia con el compromiso asumido en la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás. A pesar de estos ejemplos, siguen escaseando las iniciativas encaminadas a utilizar medidas jurídicas y de política para llegar a las mujeres y las niñas a quienes sí se ha dejado atrás.

## B. Prevenir la violencia y el acoso contra la mujer y la niña

45. Los países están reconociendo cada vez más la importancia de invertir en la prevención introduciendo medidas como las campañas de concienciación, el fomento de la participación de los hombres, los niños y los dirigentes comunitarios, y los programas de movilización comunitaria (Argentina, Bulgaria, Camerún, Chile, Emiratos Árabes Unidos, Honduras, Kenya, Letonia, Liberia, Malí, Nigeria, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Togo y Turquía). Solo unos pocos países informaron de sus iniciativas para prevenir la violencia contra la mujer abordando la desigualdad de género como una de sus causas fundamentales y cambiando los estereotipos de género y las normas sociales discriminatorias (Alemania, Camboya y Venezuela (República Bolivariana de)). Reconociendo la importante función que desempeñan los medios de comunicación en la perpetuación de los estereotipos de género, que pueden normalizar la violencia contra la mujer y la niña, El Salvador ha establecido un observatorio de los medios de comunicación con miras a eliminar los estereotipos de género y la publicidad sexista.

46. Muy pocos países han introducido estrategias de prevención coordinadas, a largo plazo y dotadas de recursos suficientes, y la gran mayoría solo ha informado de iniciativas a corto plazo. Según la información recibida, solo un país tiene una estrategia amplia de prevención fundamentada en un enfoque de base empírica (Camboya) y solo un país ha hecho esfuerzos para llegar a grupos marginados (Mauritania). Entre las prácticas prometedoras cabe mencionar los marcos que promueven un enfoque coordinado y multisectorial para hacer frente a la desigualdad de género como causa fundamental de la violencia, junto con las iniciativas destinadas a transformar las normas de género y abordar los factores subyacentes que operan en los distintos planos, incluidas las formas interseccionales de discriminación<sup>27</sup>.

47. Las pruebas sobre lo que funciona para prevenir el acoso sexual en diferentes entornos son limitadas pero cada vez más abundantes. Muchas de las estrategias que resultan eficaces para prevenir otras formas de violencia contra la mujer pueden también ampliarse para prevenir el acoso sexual. En el contexto de los lugares de trabajo, las estrategias para prevenir el acoso sexual deben aplicarse junto con estrategias para afrontar el abuso de autoridad, hacer efectivos los derechos de la mujer en el mundo laboral y mejorar los resultados en materia de empleo de la mujer, sobre todo en el caso de las mujeres cuyas formas de trabajo son las más vulnerables<sup>28</sup>. Entre dichas estrategias se encuentran la representación igualitaria de las mujeres en puestos directivos y órganos decisorios, la igualdad de remuneración y el reparto equitativo del trabajo remunerado y las responsabilidades de prestación de cuidados. Si bien las estrategias para abordar el empoderamiento económico de la mujer son casi universales, muy pocos han relacionado esas iniciativas con la prevención del acoso sexual en el lugar de trabajo.

48. Las mejores prácticas para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo ponen de relieve la importancia del firme compromiso de los dirigentes; la articulación de una política sobre acoso sexual; las sesiones interactivas periódicas con los empleados para concienciar sobre el acoso sexual y cuestionar las normas y los roles de género; la formación para la intervención de los transeúntes; y la labor continua de recopilación de datos<sup>29</sup>. Si bien las iniciativas encaminadas a prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo siguen siendo bastante limitadas y fragmentadas en general, es

<sup>27</sup> ONU-Mujeres, “Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer” (2015).

<sup>28</sup> OIT, *Violencia y acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo: perspectivas y acción sindical* (Ginebra, 2017).

<sup>29</sup> Donna Chung, Carole Zufferey y Anastasia Powell, *Preventing Violence against Women in the Workplace: An Evidence Review—Full Report* (Melbourne (Australia), Victorian Health Promotion Foundation, 2012).

recomendable elaborar normas y orientaciones específicas para combatir el acoso sexual sobre la base de un acuerdo entre los empleadores, los sindicatos y los órganos gubernamentales. Irlanda, por ejemplo, cuenta con un código de prácticas en materia de acoso sexual que ofrece orientación detallada sobre la forma de prevenir y combatir el acoso sexual. España tiene una estrategia similar por la que se establecen funciones concretas para los empleadores, los sindicatos y las autoridades gubernamentales, con miras a hacer frente al acoso sexual<sup>30</sup>.

49. Entre otros ejemplos prometedores se encuentran los programas de concienciación para los empleadores (Colombia), la capacitación de los empleados del sector público (Georgia y República de Corea) y los programas de certificación que permiten reconocer los esfuerzos del sector privado por combatir el acoso sexual (Rwanda). El Japón exige que los funcionarios superiores se formen en materia de prevención antes de que puedan aspirar a un ascenso. Un programa que combate el acoso sexual en la industria del té en las zonas rurales de Kenya fomentando la capacidad de la mujer y la participación de los hombres es un ejemplo de buena práctica que responde a las necesidades de las mujeres marginadas y hace efectivo el compromiso de no dejar a nadie atrás. Sin embargo, ninguno de los países informantes examinó las normas y prácticas de inspección laboral, que son un elemento importante para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo.

50. Para erradicar el acoso sexual, es crucial la implicación de los hombres en el lugar de trabajo. Se puede aprender de otras estrategias eficaces para involucrar a los hombres en iniciativas de igualdad de género, por ejemplo, la campaña “HeForShe”, que ha reunido a 30 dirigentes varones —10 Jefes de Estado, 10 directores generales mundiales y 10 presidentes de universidades— como “Campeones IMPACT”. Como parte de esta iniciativa, los dirigentes varones asumen compromisos concretos para promover la igualdad de género, en particular movilizándolo a otros hombres de sus organizaciones para que adopten medidas.

51. A fin de prevenir el acoso sexual en los entornos educativos, los estudios han destacado como buena práctica la “estrategia para toda la institución”, que incluye el compromiso de los dirigentes, políticas con perspectiva de género para toda la institución que establezcan normas sobre la conducta y los valores esperados, la capacitación de los docentes, la educación sexual integral, un plan de estudios con perspectiva de género, los programas de apoyo entre pares y la evaluación continua<sup>31</sup>. Si bien pocos países informaron específicamente de una estrategia para toda la institución, se citaron ejemplos de medidas específicas como talleres para combatir el acoso sexual en la enseñanza primaria y secundaria (Barbados, Cabo Verde y Camboya), reformas de los planes de estudios para combatir los estereotipos de género (Jamaica), la educación en materia de derechos humanos (Grecia) y la creación de espacios seguros para las niñas (Eswatini).

52. Prevenir el acoso sexual en los espacios públicos requiere un esfuerzo de múltiples vertientes, con leyes generales respaldadas por un diseño de los espacios públicos con perspectiva de género, junto con campañas y actividades de movilización comunitaria para transformar las reglas sociales que normalizan y justifican el acoso sexual<sup>32</sup>. Varios países se están centrando en prevenir el acoso sexual en los espacios públicos, entre otras cosas mediante la participación de los hombres y los niños. Por ejemplo, Camboya ha involucrado a los conductores de *tuk-tuk* para que contribuyan a la seguridad de la mujer durante los viajes y también ha

<sup>30</sup> Grupo del Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2018* (Washington D.C., 2018).

<sup>31</sup> Claire Maxwell y otros, “Freedom to achieve: preventing violence, promoting equality—a whole school approach” (2010).

<sup>32</sup> ONU-Mujeres, “Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales” (2017).



animado a hombres jóvenes a pronunciarse contra el acoso sexual. Cabe mencionar algunas estrategias innovadoras como garantizar la participación de las mujeres y las niñas en el diseño de los espacios públicos (México), utilizar el transporte público para difundir mensajes sobre la seguridad de la mujer y el acoso sexual (República Bolivariana de Venezuela) y llevar a cabo campañas en los espacios públicos (Suiza). A pesar del creciente número de casos de acoso sexual en línea, se informó de muy pocas iniciativas específicas para prevenirlos.

53. El sistema de las Naciones Unidas apoya los esfuerzos encaminados a prevenir el acoso sexual de las mujeres y las niñas. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha creado programas que se centran en la seguridad de la mujer en los espacios públicos urbanos, y ONU-Mujeres ha apoyado programas para combatir el acoso sexual hacia la mujer y la niña en lugares públicos a través del programa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros. El fondo fiduciario de las Naciones Unidas en apoyo de las medidas para eliminar la violencia contra la mujer también ha respaldado varias iniciativas encaminadas a prevenir el acoso sexual y la violencia por razón de género contra las mujeres que trabajan como comerciantes en los mercados, las cuales se encuentran entre los trabajadores más marginados.

54. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, se están desplegando esfuerzos para fortalecer las políticas de tolerancia cero, por ejemplo, mediante actividades de concienciación del personal y asambleas, junto con iniciativas destinadas a evaluar el alcance del problema mediante encuestas del personal y a reforzar los procedimientos de respuesta ante casos de acoso y agresión sexuales. Con ese fin, ONU-Mujeres ha nombrado a una Coordinadora Ejecutiva para supervisar la respuesta al acoso sexual, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha nombrado a una Directora Ejecutiva Adjunta como coordinadora de esas cuestiones, y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) ha establecido un grupo de expertos independientes que ofrezca recomendaciones sobre el tema<sup>33</sup>.

### **C. Una respuesta a la violencia contra la mujer y la niña centrada en las supervivientes**

55. Se necesitan una serie de servicios para responder a la violencia contra la mujer y la niña, con el objetivo de mantener la seguridad de las mujeres y brindarles apoyo mientras se recuperan de la violencia. Las organizaciones de mujeres siguen desempeñando un papel crucial en la prestación de servicios y el establecimiento de normas para la prestación de servicios de calidad a las supervivientes desde una perspectiva feminista. Se reconoce cada vez más la necesidad de apoyar a las mujeres para que logren la independencia económica proporcionándoles protección social, vivienda, microfinanciación y otros servicios, a fin de contribuir a que las mujeres accedan a trabajos remunerados y oportunidades económicas.

56. La gran mayoría de los servicios de los que informaron los Estados Miembros atienden a las víctimas y las supervivientes de la violencia doméstica y la violencia infligida por la pareja. Esos servicios cuentan a menudo con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas y de programas interinstitucionales como el Programa Mundial Conjunto de las Naciones Unidas sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas Víctimas de la Violencia, ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNFPA, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ONU-Mujeres y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en varios países. Esos servicios incluyen líneas telefónicas de emergencia,

<sup>33</sup> Véase [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/unaid-independent-expert-panel-on-harassment\\_tor\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/unaid-independent-expert-panel-on-harassment_tor_en.pdf).



servicios de coordinación asistencial y remisión, asesoramiento, tribunales especializados, servicios de policía y de justicia, atención sanitaria para las supervivientes y apoyo económico (Andorra, Argentina, Azerbaiyán, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chile, Colombia, Croacia, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Georgia, Grecia, Honduras, Hungría, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Letonia, Liberia, Irán (República Islámica del), Myanmar, Qatar, República de Corea y Senegal). Muy pocos países (Cabo Verde y Camboya) informaron de medidas destinadas a reforzar la calidad de los servicios, ya fuese mediante el establecimiento de normas mínimas o actividades de desarrollo profesional, lo cual indica que es necesario prestar mayor atención a este aspecto.

57. Las buenas prácticas para responder al acoso sexual abarcan el suministro de información en materia de derechos; el asesoramiento confidencial y los servicios de remisión para empoderar a las supervivientes; mecanismos claros y accesibles de investigación, denuncia e información; y servicios de asesoramiento interno ofrecidos en los lugares de trabajo, junto con opciones externas<sup>34</sup>. Se facilitó información limitada sobre los servicios de apoyo. No obstante, hay algunos enfoques prometedores que se centran en alentar a los supervivientes a buscar ayuda y denunciar los abusos. Por ejemplo, la legislación de Eslovenia que protege la dignidad de los trabajadores de la administración del Estado ha traído consigo el nombramiento y la capacitación de asesores confidenciales en el lugar de trabajo<sup>35</sup>. En Australia, el ejército ha respondido al acoso y la violencia sexuales creando un centro de atención integral de fácil acceso que permite informar de manera oficial y confidencial sobre conductas sexuales indebidas, y proporciona servicios de apoyo amplios a las supervivientes.

58. Algunos Estados han destacado las iniciativas encaminadas a reforzar los servicios ofrecidos a las víctimas de la violencia sexual mediante el desarrollo de servicios multisectoriales coordinados (Chile, Croacia y Rumania), directrices para mejorar la calidad de los servicios de apoyo (Liberia) y recursos para ayudar a las supervivientes durante el proceso de justicia penal (Nueva Zelandia). Si bien el acoso sexual es una forma de violencia sexual, no siempre ha estado claro si los servicios para combatir la violencia sexual también están a disposición de las mujeres que han sido víctimas de acoso sexual. Debería explicitarse que los servicios para las víctimas de la violencia sexual, incluidos los servicios destinados a proteger su salud y sus derechos sexuales y reproductivos, están a disposición de las víctimas de acoso sexual.

#### **D. Datos e investigación**

59. La recopilación y utilización de datos sobre la violencia contra la mujer es una esfera que requiere atención urgente. Hay varias formas de violencia para las que es necesario elaborar metodologías estadísticas convenidas internacionalmente, a fin de adoptar un enfoque de medición coherente y comparable. Entre esas formas de violencia se encuentra el acoso sexual en espacios públicos, lugares de trabajo y entornos educativos, y la violencia contra la mujer facilitada por la tecnología. Varios organismos de las Naciones Unidas están trabajando en la elaboración de normas y metodologías en esas esferas. Incluso en los casos en que existen métodos estadísticos acordados internacionalmente para medir la violencia contra la mujer, se necesitan inversiones considerables para mejorar la adecuación a normas metodológicas, éticas y de seguridad, lograr una cobertura nacional suficiente, realizar encuestas

<sup>34</sup> Grupo del Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2018* (Washington D.C., 2018).

<sup>35</sup> Jane Pillinger, "Safe at home, safe at work: Slovenia case study" (Confederación Europea de Sindicatos, 2017). Puede consultarse en [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/slovenia\\_etuc\\_safe\\_at\\_home\\_safe\\_at\\_work\\_final\\_2017\\_0.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/slovenia_etuc_safe_at_home_safe_at_work_final_2017_0.pdf).

comparables a lo largo del tiempo con el fin de comprender las tendencias y permitir la comparación de los datos de distintos países para generar cifras agregadas a nivel regional y mundial. También es necesario mejorar la labor de recopilación en cuanto a los datos administrativos sobre el uso que hacen las mujeres de los servicios relativos a la violencia contra la mujer, y en cuanto al seguimiento de los resultados socioeconómicos obtenidos por las supervivientes y su bienestar a largo plazo.

60. Varios países informaron sobre las medidas adoptadas para mejorar la calidad de los datos sobre la violencia contra la mujer, sobre todo en relación con la violencia doméstica e infligida por la pareja, mediante estudios de prevalencia y una mejor recopilación de datos administrativos (Azerbaiyán, Camboya, el Camerún, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Etiopía, República de Corea y Suiza). Entre los enfoques innovadores destinados a ampliar la base de conocimientos cabe citar la recopilación de datos sobre la violencia contra la mujer en los medios de comunicación (Argentina), la violencia contra las mujeres con discapacidad (Camboya), las actitudes sociales hacia la violencia contra la mujer (Colombia) y la violencia contra la mujer en los espacios públicos (Túnez).

61. Las iniciativas encaminadas a recopilar datos sobre acoso sexual son especialmente escasas. Un problema fundamental es la falta de una definición convenida internacionalmente, lo que también dificulta la comparación de los datos de distintos países. En este sentido, cabe mencionar como buenas prácticas la recopilación de datos sobre el acoso sexual en las universidades (Costa Rica) y en los espacios públicos (Chile). También escasean las iniciativas destinadas a hacer un seguimiento de los datos sobre el acoso y el abuso sexuales en línea. En lo que respecta a la investigación, el Instituto sobre Informática y Sociedad de la Universidad de las Naciones Unidas ha realizado investigaciones para comprender cómo repercute la tecnología en los esfuerzos por poner fin a la violencia contra la mujer, incluido el ciberacoso.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

### **A. Conclusiones**

62. La violencia contra la mujer y la niña es una grave violación de los derechos humanos con repercusiones importantes sobre la salud y la vida de las mujeres y las niñas, las familias, las comunidades y la sociedad en general. Las mujeres y las niñas más marginadas siguen siendo las que corren mayor riesgo de sufrir violencia y acoso. En general, las iniciativas encaminadas a prevenir la violencia contra la mujer y la niña siguen estando fragmentadas, en lugar de conformar un enfoque amplio que aborde la desigualdad de género como una de las causas fundamentales.

63. Durante el período sobre el que se informa, el mundo ha prestado más atención que nunca al acoso sexual, lo cual ha transformado el contexto en el que se escuchan los relatos de las mujeres. Las denuncias generalizadas de acoso sexual ponen de relieve el carácter universal del problema, que hunde sus raíces en la desigualdad de género y las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres en las esferas económica, social y política. El acoso sexual afecta a las mujeres en los sectores público y privado, en la economía formal y en la informal, en la educación y en los espacios públicos. El acoso sexual que sufren las mujeres y las niñas forma parte de la violencia contra ellas como fenómeno sistémico y tiene consecuencias importantes.

64. Las intervenciones destinadas a combatir el acoso sexual siguen siendo insuficientes. Muchos países carecen de protección jurídica contra el acoso sexual e, incluso en los casos en que esa legislación existe, es limitada y no abarca los diversos contextos en que las mujeres son objeto de acoso sexual, especialmente en Internet y

en los espacios públicos. La aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes siguen siendo retos fundamentales. A las mujeres que han sido víctimas de acoso sexual se les suele negar el acceso a la justicia por falta de remedios jurídicos y por la inaccesibilidad de los mecanismos de denuncia y notificación.

65. Hay muy pocos ejemplos de estrategias amplias para prevenir el acoso sexual en diferentes entornos, con enfoques específicos para los lugares de trabajo, las instituciones educativas y los espacios públicos. Dada la magnitud del problema, la prevención del acoso sexual facilitado por la tecnología requiere atención urgente.

66. La atención a las víctimas de acoso sexual también sigue siendo insuficiente, y existen muy pocos ejemplos de servicios globales y coordinados. Habida cuenta del número considerable de casos de acoso sexual que no se denuncian y de la normalización de este tipo de acoso, se necesitan iniciativas concretas para fomentar la denuncia del acoso sexual y lograr que los servicios existentes que abordan la violencia sexual sean accesibles para las víctimas de acoso sexual. En concreto, los lugares de trabajo y las instituciones educativas deben crear entornos seguros para que las mujeres y las niñas presenten denuncias y accedan a la justicia y los remedios jurídicos, sin temor a represalias o a una nueva victimización.

67. Los rápidos avances de la tecnología, con su amplio alcance y gran accesibilidad, han proporcionado vías a través de las que se cometen actos de abuso y acoso sexuales. En este sentido, la magnitud y las repercusiones del acoso sexual facilitado por la tecnología, la impunidad de los autores y la falta de remedios jurídicos son problemas importantes. Se necesitan medidas específicas en materia de prevención, protección de las víctimas, remedios jurídicos y responsabilidad del perpetrador, incluida la promulgación de legislación al respecto.

68. Sigue habiendo lagunas considerables en la recopilación de datos sobre la prevalencia de la violencia contra la mujer que sean coherentes y comparables en el plano internacional, especialmente en lo que respecta a la violencia contra la mujer facilitada por la tecnología y al acoso sexual en los espacios públicos, los lugares de trabajo y los entornos educativos. Es esencial que se produzcan mejoras en este sentido para poder hacer un seguimiento de los avances, especialmente en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tienen el objetivo expreso de erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña.

## **B. Recomendaciones**

69. **Los Estados deben promulgar leyes que reconozcan el acoso sexual como una forma de discriminación contra la mujer y una violación de los derechos humanos, y asegurar que esa legislación se aplique a diversas esferas, entre ellas el mundo laboral, las instituciones educativas, los espacios públicos e Internet. Las leyes deben ofrecer opciones en materia de recursos penales, civiles y administrativos e incluir disposiciones sobre indemnizaciones, además de prever unos procesos de investigación y denuncia accesibles, eficaces y oportunos, y garantizar que las denunciantes no sufran una nueva victimización por el hecho de presentar una denuncia. Los Estados deben impartir formación sistemática a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a fin de garantizar la aplicación efectiva de la legislación y el acceso a la justicia para las víctimas.**

70. **En el mundo del trabajo, las leyes relativas al acoso sexual deben proteger a las mujeres que realizan trabajo informal y formal, independientemente de su tipo de contrato y de si los perpetradores son compañeros de trabajo, clientes o terceras personas. La legislación debe exigir a los empleadores que adopten medidas para prevenir y afrontar el acoso sexual, en particular mediante la promulgación de políticas y la provisión periódica de capacitación interactiva, y**

garantizando la disponibilidad de mecanismos de denuncia e investigación. Las leyes deben exigir responsabilidades a los empleadores, las instituciones educativas y las autoridades locales en caso de que no adopten medidas razonables para prevenir el acoso sexual. Los Estados deben colaborar estrechamente con los empleadores y los sindicatos para establecer códigos de conducta y directrices sobre la prevención del acoso sexual y la respuesta a él. La prevención del acoso sexual debe incorporarse a los reglamentos y las prácticas de inspección laboral.

71. Los Estados deben elaborar estrategias generales para prevenir el acoso sexual e involucrar activamente a una amplia variedad de interesados, como las organizaciones de mujeres y jóvenes, el sector privado y el mundo académico. Esas estrategias deben incluir campañas de concienciación para promover la tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer y la niña, incluido el acoso sexual; programas educativos, incluida la educación sexual integral, que promuevan la igualdad de género, los derechos humanos y el desarrollo de aptitudes para fomentar unas relaciones respetuosas, en los entornos educativos formales y no formales; y programas de movilización comunitaria para combatir estereotipos de género, creencias, comportamientos y actitudes que justifican la violencia y el acoso sexuales. Los Estados deben adoptar medidas para promover el reparto equitativo entre hombres y mujeres de las responsabilidades relacionadas con la crianza y la educación de los hijos, las labores domésticas y la prestación de cuidados. Los Estados deben diseñar planes e infraestructuras urbanos que garanticen la seguridad de las mujeres y las niñas en los espacios públicos, y realizar evaluaciones y auditorías para identificar las zonas de riesgo.

72. En el marco de la prevención del acoso sexual en el mundo laboral, los Estados deben aplicar medidas conjuntas para hacer efectivos los derechos laborales de la mujer, en particular con respecto a la igualdad de remuneración, a fin de garantizar la igualdad de representación de las mujeres en puestos directivos y órganos decisorios, y apoyar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de prestación de cuidados.

73. Los Estados deben ampliar los servicios existentes de apoyo a las víctimas de violencia sexual a fin de proporcionar servicios de apoyo multisectoriales a las víctimas de acoso sexual, incluidos servicios de salud (especialmente en materia de salud sexual y reproductiva y derechos conexos) y servicios de justicia, jurídicos y de asesoramiento. Los Estados deben colaborar con los empleadores y los sindicatos para garantizar que todos los trabajadores disfruten de sus derechos laborales, incluidos los trabajadores del sector no estructurado y los trabajadores vulnerables, independientemente de su tipo de contrato y su condición, y que los trabajadores tengan acceso a información y asesoramiento sobre acoso sexual y dispongan de servicios de apoyo. Los Estados deben aplicar estrategias específicas para alentar a las víctimas de acoso sexual a utilizar los servicios de apoyo y presentar denuncias, y garantizar recursos suficientes y sostenibles para los proveedores de servicios especializados.

74. Los Estados deben, de conformidad con el principio de la diligencia debida, promulgar nuevas leyes y medidas para prohibir las formas nuevas y emergentes de violencia de género en línea. Dichas leyes deben basarse en el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Los Estados deben colaborar con los proveedores de tecnología a fin de aplicar estrategias para erradicar la violencia contra la mujer y la niña, incluido el acoso sexual. Los Estados también deben aplicar medidas concretas para prevenir y afrontar la violencia contra la mujer facilitada por la tecnología, e invertir en investigación para comprender mejor el problema.

75. Los Estados, en colaboración con el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias pertinentes, deben elaborar metodologías para recopilar datos sobre otras formas de violencia contra la mujer, en particular el acoso sexual y la violencia facilitada por la tecnología, a fin de garantizar el desglose por factores pertinentes y la comparabilidad de los datos de distintos países y a lo largo del tiempo. Los Estados también deben llevar a cabo nuevas investigaciones sobre los efectos del acoso sexual en el lugar de trabajo, incluidos los costos financieros y humanos para las organizaciones.

76. El sistema de las Naciones Unidas debe seguir aplicando medidas generales para prevenir el acoso sexual y la explotación y los abusos sexuales. Dichas medidas deben incluir una capacitación actualizada y una colaboración interactiva y guiada con el personal para cuestionar nociones dañinas sobre la masculinidad, normas discriminatorias y prejuicios en el lugar de trabajo. También deben incluir actividades de formación para la intervención de los transeúntes a fin de ayudar al personal a identificar y responder adecuadamente a las víctimas y los autores en diversos contextos.

77. Las Naciones Unidas, a través de sus organismos, fondos y programas, deben mantener y reforzar las iniciativas existentes, por ejemplo, informándose de la magnitud del problema mediante encuestas del personal; recopilando datos desglosados según distintos factores; reforzando su capacidad de investigación, en particular con investigadores especializados en violencia de género; velando por que los procesos se desarrollen de manera oportuna; y facilitando la rendición de cuentas por parte de los responsables.

---