

**Commission on the Status of Women
Fifty-fourth session
New York, 1-12 March 2010**

INTERACTIVE EXPERT PANEL

Unite to End Violence against Women

**Medidas Implementadas para enfrentar la violencia contra las Mujeres en
América Latina***

Submitted by

**Ms. Susana Chiarotti
Directora, Instituto de Género, Derecho y Desarrollo**

* The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the United Nations.

Agradezco a la Comisión para el Status de la Mujer la invitación a integrar este panel, que me permite compartir experiencias y preocupaciones de la región de América Latina, en torno a algunas de las iniciativas existentes para enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres.

Dado el escaso tiempo con que contamos para la presentación, me referiré solamente a tres de los 5 resultados claves propuestos por el Secretario General de ONU en su campaña ***“Unidos para terminar con la violencia contra las Mujeres”***(2008). Estos son:

- 1) La adopción e implementación de leyes nacionales que contengan los estándares internacionales de derechos humanos
- 2) La adopción e implementación de planes de acción multisectoriales a nivel nacional, y
- 3) La implementación de sistemas de recolección y análisis de estadísticas.

1- La adopción e implementación de leyes nacionales que contengan los estándares internacionales de derechos humanos

En América Latina estamos viviendo un proceso interesante de cambios cualitativos en relación al marco jurídico de la violencia de género. El cambio más visible es la complementación de las previamente sancionadas leyes nacionales de violencia familiar con leyes integrales de violencia contra la mujer. En una primera etapa, la mayoría de las leyes sancionadas en nuestra región eran leyes de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, de lenguaje neutro, donde todos los miembros de la familia eran sujetos de protección. Si bien este tipo de leyes es necesaria, quedaba pendiente el abordaje de la violencia de género, tanto al interior de la familia como fuera de ella, en las otras áreas donde tiene lugar la violencia: la comunidad y el Estado.

Actualmente, ya en 6 países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Venezuela), hay leyes integrales de violencia contra la mujer. Todas ellas consideran a la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos; cubren otras formas de violencia no contempladas hasta la fecha, como la violencia mediática, o la violencia obstétrica. Asimismo, se cubren las 3 áreas de ocurrencia: doméstica, comunitaria y estatal.

Hubo varios elementos que facilitaron este avance. El Estudio en Profundidad sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres (2006) y la campaña del Secretario General ***“Unidos para terminar con la violencia contra las Mujeres”*** fueron inspiradores de ese cambio.

Otro elemento facilitador lo constituye la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ***“Convención de Belém do Pará”***, (1994) que por un lado establece un marco de derechos humanos para tratar con la violencia de género y por el otro fija obligaciones a los Estados y garantiza mecanismos de reclamo ante el incumplimiento.

Asimismo, una década después de la ratificación de esta Convención, se vio la necesidad de contar con un mecanismo que garantizara una vigilancia constante, especializada y permanente de la misma. El 26 de octubre de 2004, el Secretario General de la OEA convocó a una Conferencia de los Estados Parte en la que se aprobó el ***“Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia***

contra la Mujer *Convención de Belém do Pará*” (MESECVI).¹

El MESECVI fue diseñado para cumplir con varios objetivos, especialmente, dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte; y contribuir al logro de los mandatos contenidos en la Convención. Este mecanismo cuenta con dos órganos: la Conferencia de los Estados Parte, que es un órgano político integrado por representantes de los Estados, y el Comité de Expertas/os o CEVI, que es un órgano técnico formado por especialistas en violencia de género. Si bien las expertas/os son nombradas/os por los gobiernos, desarrollan su función de manera independiente, autónoma y a título personal.²

De esta manera, los Estados miembros de la OEA expresaron su voluntad de contar con un sistema consensuado e independiente al que someterían los avances realizados en el cumplimiento de la Convención, aceptando implementar las recomendaciones que emanaran del mismo.

El CEVI funciona con rondas de tres años de duración cada una. En cada ronda, se focalizan temas urgentes y de preocupación por parte del Comité. En la primer ronda, el cuestionario³ dirigido a los Estados contenía temas que coincidían con las preocupaciones planteadas en el “Estudio a Fondo Sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer”⁴ que fue una fuente de consulta permanente en el trabajo del CEVI.⁵

En julio de 2008, en Caracas, Venezuela, la Conferencia de Estados Parte dió a conocer el Informe Hemisférico⁶ elaborado por el CEVI en base a las respuestas de los gobiernos al cuestionario enviado. El Informe Hemisférico contiene recomendaciones generales y específicas para avanzar en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en las cuatro áreas estudiadas: marco jurídico y planes nacionales, acceso a la justicia, presupuesto y estadísticas. Una de ellas sugería a los Estados Parte legislar sobre la violencia contra las mujeres en las tres áreas de ocurrencia: la doméstica, comunitaria y estatal. Además, se le pedía enmarcar a la violencia de género como una violación a los derechos humanos para respetar la letra de la convención de Belém do Pará, y que, sin derogar las actuales leyes de violencia familiar, que protegían a todos los miembros de la familia, crearan mecanismos específicos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Todos estos esfuerzos confluyeron para facilitar el salto cualitativo a la segunda generación de leyes integrales de Violencia contra las mujeres, que es el proceso en el que estamos inmersos ahora.

Un ejemplo de búsqueda de consensos y articulación con la sociedad civil para la elaboración del marco jurídico es el que se dio en Argentina, donde, luego de sancionada la Ley Integral de

¹ Informe sobre la puesta en marcha del MESECVI en cumplimiento de la Resolución AG/RES 2138 (XXXV-0/05). CIM/doc.93/06, 28 abril 2006.

² Reglamento del CEVI. MESECVI/CEVI/doc.10/05, 23 de agosto 2005.

³ Informe de Actividades al Comité de Expertas (CEVI). OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.36/06, 12 de julio de 2006

⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. A/61/122/Add.1- 6 de Julio de 2006

⁵ Los 4 temas del Primer Cuestionario a los Estados eran: 1.Legislación, normativa vigente. Planes nacionales. Medidas Sociales tomadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. 2.Acceso a la justicia por parte de mujeres que son objeto de violencia. 3. Estadísticas para medir la dimensión del problema; y 4.Presupuesto estatal para trabajar en esta problemática.

⁶ MESECVI-II/doc.16/08 rev. 1- 18 julio 2008 - MECANISMO DE SEGUIMIENTO OEA/Ser.L/II.7.10 CONVENCION BELÉM DO PARÁ (MESECVI) SEGUNDA CONFERENCIA DE ESTADOS PARTE - 9-10 de julio de 2008 - Caracas, Venezuela -

Violencia contra las Mujeres, en abril de 2009,⁷ el Consejo Nacional de la Mujer convocó a la sociedad civil para colaborar con la reglamentación, a través de reuniones presenciales y foros virtuales, de acuerdo a diferentes áreas de pertenencia. Así, por ejemplo, en el caso de la figura de la violencia mediática, recientemente incorporada a la ley, periodistas y comunicadores sociales fueron llamados a colaborar en la reglamentación, buscando maneras de prevenir y erradicar la violencia que se ejerce contra las mujeres a través de los medios de comunicación masivos o la publicidad.

La violencia mediática contra las mujeres fue definida por la ley argentina como *“aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.”*⁸

Asimismo, se incorporan, entre otras figuras interesantes, la violencia simbólica, que es definida como *“La que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.”*⁹ y la violencia contra la libertad reproductiva. Se considera tal a *“aquella que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos”*¹⁰

Si bien el proceso de reglamentación aún no ha terminado, esta ley, que es de orden público y de aplicación obligatoria en todos los Estados Provinciales, ya está siendo implementada. Varios jueces la están citando en sus sentencias y también se usó contra la publicidad sexista. Así, en enero de 2010, organizaciones de la sociedad civil reclamaron a la firma francesa Renault, fabricante de autos, por el contenido sexista de la propaganda del modelo de auto Sandero Step Way, que minimizaba la desaparición de una joven, invocando la figura de la violencia mediática y la firma tuvo que retirar el video de la televisión y su página web esa misma semana.¹¹

Costa Rica aprobó el 12 de abril de 2007 la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. La Ley costarricense sanciona todas las formas de violencia: física, psicológica, sexual y patrimonial e introduce tipología nueva sin paralelo para ampliar la protección de los derechos de las mujeres. Asimismo, considera pena de hasta dos años de cárcel a quien insulte, ridiculice o humille a una mujer y castiga hasta con 18 años de prisión a quien obligue a su compañera a mantener relaciones sexuales en contra de su voluntad.

Un aspecto destacado de esta Ley es la tipificación del femicidio como un delito penado con prisión de hasta 35 años “para quien de muerte a una mujer con la que se mantenga una relación de matrimonio, en unión declarada o no. Al igual que Costa Rica, Guatemala y México ya tienen esta figura penal.

Muchas organizaciones de mujeres consideran clave incorporar al código penal esta el delito de

⁷ LEY N° 26.485 – (14/04/2009) PROTECCION INTEGRAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS AMBITOS EN QUE DESARROLLEN SUS RELACIONES INTERPERSONALES

⁸ Ley citada ut supra, artículo 6, inciso f

⁹ Ley citada, artículo 4, inciso 5.

¹⁰ Ley citada, artículo 6, inciso d.

¹¹ El video criticado y la carta enviada a la Presidencia de la firma Renault en París, así como a la Embajada de Francia en Argentina, pueden verse en la página web: www.insgenar.org

femicidio, porque sostienen que obligará al Poder Judicial a incluir estos asesinatos en sus estadísticas. Sin embargo, desde otro sector de opinión, creemos que es importante dar un debate en ese sentido. No todos los problemas sociales deben o pueden ser solucionados con una figura penal. La creación de un tipo jurídico con numerosos requisitos para su configuración y penas muy graves, podría resultar contraproducente y provocar dificultades para la efectiva sanción de los femicidios, aumentando así la impunidad prevaleciente. Si la violencia contra las mujeres es el resultado de una situación de inferioridad y un trato discriminatorio, los cambios necesarios para erradicarla deben incluir planes, programas y políticas de transformación social amplios, integrales y permanentes, con una asignación presupuestaria acorde y gran compromiso político. Sancionar una ley severa, pero no llevar adelante medidas para la transformación social, puede tener un efecto boomerang. Cuál es el sentido de una ley con penas altas si luego no se aplica? Una evaluación objetiva de la efectiva aplicación e impacto de estas leyes dentro de unos años nos permitirá saber si la figura penal es en realidad eficaz para prevenir los femicidios.

En el caso de México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia,¹² establece como *“principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales” los siguientes: I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres; III. La no discriminación, y IV. La libertad de las mujeres.”*

La inclusión de estos principios rectores en la ley deja en claro no sólo las causas de la violencia sino también los requisitos necesarios para su erradicación. Es un modelo de marco adecuado de derechos humanos para una ley doméstica. Entre otros aportes México incorpora la figura de la *violencia docente*, a la que define como *“aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.”*¹³

En Venezuela, la ley de diciembre de 2006,¹⁴ contempla 19 formas de violencia, crea un plan nacional que cuenta con una partida presupuestaria e instala tribunales de justicia especializados para juzgar y sancionar los casos de violencia de género. En julio 2008 esos tribunales comenzaron a funcionar.

2. La adopción e implementación de planes de acción multisectoriales a nivel nacional.

También se observan interesantes avances en términos de adopción e implementación de planes de acción multisectoriales a nivel nacional.

En Brasil, luego de la sanción de la Ley de violencia doméstica contra las mujeres¹⁵ que define la violencia doméstica como una de las formas de violación de los derechos humanos de las mujeres, se inició un proceso de acompañamiento de la ley a través de un plan nacional que incluye un Observatorio de la violencia, que estará encargado del monitoreo de la ley. Tanto el proyecto de ley como el plan nacional son el resultado de un largo proceso de discusión a partir de la propuesta elaborada por un consorcio de ONG de mujeres,¹⁶ discutido y reformulado por un grupo interministerial de trabajo coordinado por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres. En el

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, 1-02-2007.

¹³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, artículo 12.

¹⁴ Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Caracas, Venezuela, 25-11-06

¹⁵ Ley N° 11.340 denominada Maria da Penha, del 7 de agosto de 2006.

¹⁶ Entre ellas: Advocacy, Agende, Cepia. Cfemea, Cladem/Ipe y Themis

camino se realizaron audiencias públicas en asambleas legislativas de las cinco regiones de Brasil durante el año 2005, donde participaron diversas organizaciones de la sociedad civil. El resultado es un plan nacional que incluye de manera importante a los organismos sociales.

Las nuevas leyes integrales de violencia sancionadas recientemente y a las que ya hiciéramos referencia incluyen planes nacionales. En los casos de los países federales de la región, Argentina, Brasil y México, la complejidad de estos planes aumenta.

En el Plan de México se propone un *Alerta de violencia de género*, definido como “*el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.*”.

Esta medida tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que, entre otras medidas plantea: “*I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo; II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida; III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.*”¹⁷

En Colombia, la Ley 1257 del 4 de Diciembre de 2008 sobre “NORMAS DE SENSIBILIZACIÓN, PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE FORMAS DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES” involucra a varios Ministerios en la implementación de la ley, especialmente el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Protección Social, en el que están incluidos trabajo y salud.

En Argentina,¹⁸ el Plan Nacional plantea una serie de políticas públicas, promoviendo su articulación y coordinación con los distintos Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia. En su ejecución están involucrados especialmente las siguientes carteras: 1. Jefatura de Gabinete de Ministros –Secretaría de Gabinete y Gestión Pública; 2. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; 3. Ministerio de Educación de la Nación; 4. Ministerio de Salud de la Nación; 5. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación; 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; 7. Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación. Se crea además un Observatorio de Violencia, a cargo del Consejo Nacional de la Mujer, que tendrá a su cargo el seguimiento de la ley, la organización de registros estadísticos, y otras medidas acordadas.

Sin embargo algunos países no cuentan con planes nacionales de intervención en violencia contra las mujeres que contemplen **todos los espacios** donde ocurre, las estrategias, aliados/as, áreas de intervención, marco conceptual y plan operativo, entre otros. En estos casos se usa el concepto tradicional de violencia doméstica o violencia intrafamiliar, y no se toma en cuenta las demás formas de violencia contra las mujeres. Lo que existe en la mayoría de países son planes de igualdad de oportunidades y estrategias aisladas que no constituyen un esfuerzo conjunto y coordinado entre el Estado, las organizaciones que trabajan en el tema y la sociedad para enfrentar la violencia contra las mujeres.

¹⁷ México - Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia , artículos 22 y 23.

¹⁸ Argentina - LEY N° 26.485 – (14/04/2009), artículo 11.

Además, aún deben intensificarse los esfuerzos para dotar a esos planes de fondos adecuados. La mayoría de Estados de la región no cuenta con partidas presupuestarias específicas, destinadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.¹⁹

Otros retos importantes son los siguientes:

- a. necesidad de establecer legislación y programas de reparación a las víctimas de la violencia
- b. Capacitación a funcionarios/as: De acuerdo al Informe Hemisférico, sólo la mitad de Estados (14 sobre 28 monitoreados) cuenta con programas de capacitación en género y violencia contra las mujeres para funcionarias y funcionarios públicos, aunque no existan disposiciones legales que obliguen a ello.²⁰
- c. La mayor parte de los países no cuentan con normas que sancionen a los funcionarios que no cumplen con la aplicación de la legislación de violencia de género.

3. La implementación de sistemas de recolección y análisis de estadísticas.

Este tema requiere de mayores esfuerzos y atención por parte de los Estados, ya que la mayoría de los países de la región carecen de mecanismos para enfrentar el subregistro de casos de violencia contra las mujeres. Existen diversas razones para este subregistro. Por un lado, se realiza una recopilación estadística rudimentaria, lo cual da lugar a que se pierda o no se recoja información. Por el otro no se asigna al recojo de data y estadísticas presupuesto suficiente. Asimismo, hay funcionarios o funcionarias, que por su trabajo tienen contacto con víctimas de violencia de género y que por falta de preparación o por actuación basada en prejuicios no identifican todos los casos que llega a su conocimiento.

Según el relevamiento realizado por el CEVI y publicado en el Informe Hemisférico, la mayoría de Estados no cuenta con información estadística consolidada sobre denuncias, detenciones y sentencias en casos de violencia contra las mujeres, especialmente femicidios. La gran mayoría de Estados (1) no cuenta con esta información, o (2) solo cuenta con estimados parciales, o (3) cuenta con datos basados en información entregada por algunas comisarías o juzgados de solo algunas regiones del país.

Se observa que no existe un sistema integrado y centralizado de información estadística sobre violencia contra las mujeres, sino más bien esfuerzos aislados de parte de algunas instituciones por reportar estos casos. Por otro lado, también es evidente la precariedad de este trabajo, el cual no cuenta con supervisión o capacitación para su realización, y por lo tanto los resultados estadísticos pueden no ser totalmente confiables.²¹

Conclusión:

Tal como fue expuesto, en los dos primeros puntos se observan avances interesantes, aunque aún son limitados a un grupo de países. En el tercer punto, referido a la recolección de estadísticas, se requiere acentuar el compromiso de los gobiernos para su implementación.

¹⁹ MESECVI-II/doc.16/08 rev. 1- 18 julio 2008, página 36

²⁰ MESECVI-II/doc.16/08 rev. 1- 18 julio 2008, página 11

²¹ Op cit. Página 39.

Una difusión amplia del Estudio del SG “El Estudio en Profundidad sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres (2006) y el apoyo entusiasta a la campaña del Secretario General **“Unidos para terminar con la violencia contra las Mujeres”**, contribuirían a fortalecer las iniciativas existentes, a crear conciencia y profundizar los compromisos para erradicación de la violencia.

Asimismo, como integrante del Comité de Expertas en violencia contra la mujer de la OEA, el CEVI, opino que una mayor interacción entre los distintos sistemas de derechos humanos, el universal y el regional, y lazos de cooperación e intercambio sobre este tema, redundarán en un enriquecimiento mutuo. En la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los femicidios de Campo Algodonero, la jurisprudencia de Naciones Unidas era citada juntamente con la jurisprudencia regional. Asimismo, la Relatora especial sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, ha utilizado parámetros creados por la jurisprudencia interamericana, tales como el de la “debida diligencia” en sus reportes. Esta es una muestra de la interacción de ambos sistemas que debe ser fortalecida.