

Commission on the Status of Women
Fifty-first session
New York, 26 February – 9 March 2007

**Panel on “Emerging issues, trends and new approaches to issues affecting
the situation of women or equality between women and men”**

**Theme:
Elimination of all forms of violence against women: Follow-up to the Secretary-
General’s in-depth study at national and international levels**

Written statement*

submitted by

**Ms. Susana Chiarotti
Director
Regional Institute for Gender, Law, and Development (INSGENAR)**

1 March 2007

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

**Presentación para el Panel Eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres. Seguimiento al Estudio a Fondo del Secretario General.
CSW Sesión 51, Nueva York, 1 de marzo de 2007
Susana Chiarotti**

Agradezco a la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer la invitación a participar en este panel de discusión, que permite dar seguimiento al “Estudio a Fondo Sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer”¹.

En relación a las “Prácticas Promisorias y desafíos para la aplicación” el Estudio mencionado hace un recorrido mostrando prácticas positivas, llevadas adelante tanto por los gobiernos como por el movimiento de mujeres, en tres esferas distintas pero interrelacionadas: el derecho y la justicia, la prestación de servicios y la prevención de la violencia. Voy a referirme en primer lugar a una de esas esferas, analizando un ejemplo sobre los cambios logrados en el derecho y la justicia y en segundo término, a los avances logrados en la región Interamericana en el aspecto del monitoreo internacional a los Estados en esta materia. Dentro de la esfera del derecho y la justicia, observamos algunas tendencias sobre las que me parece interesante reflexionar.

Tendencias

Por un lado, se está afirmando una *corriente legislativa de leyes integrales sobre la violencia de género*, que amplían las definiciones de violencia e incluyen planes, medidas preventivas y de atención a las mujeres, avanzando por sobre las leyes sancionadas en la década de los 90, que eran breves, escuetas, con enfoque limitado. Algunos países han reformado su legislación en varias oportunidades, como en el caso de **Perú y Chile**, acercándose a un modelo integral de manera progresiva. Otros se encuentran en proceso de reforma, como **Argentina**, que cuenta con un proyecto de ley que está siendo ampliamente discutido juntamente con sectores académicos, diversos ministerios y organismos no gubernamentales. **Brasil**, luego de 20 años de discusión de diferentes proyectos, aprobó el año pasado la Ley María Da Penha, un modelo de legislación integral en la materia.

Tal vez el modelo más completo lo constituya La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de **Venezuela** que contiene 19 tipos de violencia por razones de sexo. En su redacción participaron tanto sectores académicos como redes y organizaciones no gubernamentales.² Se define a la violencia de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, ya que comprende: todo acto de violencia sexista basado en la discriminación y en las relaciones de desigualdad y poder asimétricas entre los sexos que subordinan a la mujer, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, emocional, económico o patrimonial para la mujer, así como las amenazas de tales

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

² Las organizaciones participantes fueron 25, incluyendo, entre otras: la Red Venezolana sobre Violencia Contra las Mujeres, el Área de Estudios de Género de la Universidad Central de Venezuela, el Movimiento Amplio de Mujeres, el Foro por la Igualdad de Género, FUNDAMUJER, Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa (AVESA) y el Movimiento de Mujeres Manuela Sáenz, entre otros.

actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad. La nueva legislación considera la violación, el tráfico y la trata de mujeres y niñas como los delitos más graves y prevé condenas de 10 a 15 años de cárcel. Se crean los *Tribunales de Violencia Contra las Mujeres* que funcionarán tanto en Caracas como en cada capital del Estado, y estarán integrados por equipos multidisciplinarios y tienen el mandato de atender los casos de violencia en el menor tiempo posible. En cada circuito judicial, los Tribunales de Violencia contra la Mujer estarán constituidos en primera instancia por Jueces y juezas de Control, Audiencia y Medidas; Jueces/Juezas de Juicio y Jueces/Juezas de Ejecución. En segunda instancia lo conforman las Cortes de Apelaciones.

En materia penal se mantienen algunas de las conductas contenidas en la derogada Ley sobre Violencia Contra la Mujer y la Familia incorporando modificaciones tendientes a superar la concepción doméstica que privó en este cuerpo normativo, superando paradigmas y asumiendo una visión más amplia de la violencia basada en género. La innovación en materia de regulación de conductas punibles, comprende los siguientes delitos: *violencia laboral*, para abordar prácticas lesivas del derecho de la mujer a acceder, ascender y mantenerse en el empleo, así como para preservar su derecho a igual salario por igual trabajo; *violencia patrimonial*, referida a los actos dolosos realizados en detrimento de sus bienes económicos; *violencia obstétrica*, consistente en determinadas formas de maltrato debidamente definidas en la norma, ejecutados en contra de la mujer antes y durante el parto o durante una emergencia obstétrica; *esterilización forzada*, concebida como un atentado a la capacidad reproductiva de la mujer; *la ofensa pública en razón del género realizada a través de los medios de comunicación o difusión masiva*; la *violencia institucional*, ejecutada por los funcionarios o funcionarias públicos mediante acciones u omisiones que impiden u obstaculizan el acceso de la mujer a los derechos que le consagra la presente ley, y por último, los *delitos vinculados a la delincuencia organizada*, tales como trata y tráfico de mujeres, niñas y adolescentes cuya regulación constituía un compromiso del Estado al suscribir y ratificar las obligaciones contenidas en las Convenciones y Tratados Internacionales.³ El Ejecutivo Nacional incluirá en las Leyes de Presupuesto Anuales, a partir del año inmediatamente siguiente a la sanción de esta Ley, los recursos necesarios para el funcionamiento de los órganos, entidades y programas aquí previstos.

Este caso se torna paradigmático si tenemos en cuenta que en el mismo país, hasta hace menos de 30 años, existía un capítulo en el Código Penal, que se refería a “*los excesos cometidos en el disciplinamiento familiar*”. En el mismo, se daba por sentado que el *pater familiae* tenía el poder de disciplinar a su familia, (mujer e hijos/as), incluyendo castigos físicos, pero no podía excederse. Por eso en el Código Penal se sancionaban los excesos. Esto significa que la violencia no sólo era culturalmente aceptada sino que también estaba legitimada por la ley.

Otra tendencia positiva que se va desarrollando de manera gradual, es la elaboración de *planes subregionales para prevenir la violencia contra las mujeres con determinadas modalidades*. En el caso de la trata y el tráfico de mujeres, los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, que incluyen a **Argentina, Brasil, Bolivia,**

³ Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Caracas, Venezuela, 25-11-06

Paraguay, Uruguay y Chile, asumieron el compromiso de combatir la trata de personas en la región, aprobándose un Plan de Acción para la Lucha contra la Trata de Personas. Asimismo, han iniciado estudios conjuntos para comprender mejor la problemática, apoyados por la OIM.⁴ Es de desear que ese compromiso se plasme en legislación adecuada para prevenir y sancionar ese flagelo. La REM, Red Especializada de Mujeres del Mercosur, ha tomado este tema como prioritario en su última reunión de 2006 y se ha convertido en un mecanismo subregional que motoriza no sólo este tema, sino otros relacionados con la equidad de género y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, se observa que, paralelamente a estos cambios positivos, aparece una *tendencia negativa en algunos países de la región a la dejudicialización de la violencia de género*. Me refiero a aquellos que, luego de establecer procedimientos judiciales adecuados para sancionar los hechos de violencia, -tal vez debido a la avalancha de casos recibidos, una vez que las mujeres conocen la posibilidad de acceder a la justicia- han reformado la ley para la derivación de esos casos a tribunales o juzgados de menor jerarquía dentro del sistema o a espacios administrativos. Esto significa la dejudicialización de esta problemática, en la medida que se la saca del ámbito de los tribunales judiciales y se le otorga competencia a la Policía, dando al procedimiento de reclamo en contra de la violencia la categoría de administrativo. En determinados casos es el Juez de Paz quien tiene competencia.

Mecanismos de Monitoreo

La revisión periódica y subsecuente reforma de las leyes, de acuerdo a los avances en el conocimiento del tema, a la experiencia en las tareas de prevención y erradicación y a la normativa internacional, permite el mejoramiento constante y la adecuación de las normas a la realidad que viven las mujeres.

En los países de la región de América Latina y el Caribe, se registra un proceso de monitoreo a dos niveles, nacional e internacional. En el primer caso, muchos países tratan de reformar sus leyes para adecuarla no sólo a los cambios mencionados sino también al espíritu de la Convención. Así lo han hecho en la mayoría de los países de la región, estando otros en proceso de reforma.

En **Colombia** existe un mecanismo a nivel nacional para hacer el seguimiento de la implementación de Belém do Para, que es el Observatorio de Asuntos de Género. Este, entre otras varias funciones, ha utilizado esta Convención para definir “*los indicadores de seguimiento a las violencias contra la mujer en Colombia*.” En el año 2006, por ley 1009, se crea un Observatorio de Asuntos de Género que actuará de manera permanente. El mismo depende de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). El Observatorio tiene un eje temático sobre violencia contra las mujeres, desde el que se realizan investigaciones, recolección de estadísticas desagregadas por sexo en las regiones y convenios interinstitucionales y es parte de una serie de acciones que integran la estrategia “Rutas por la No Violencia”. El Observatorio de Asuntos de Género diseñó una Estrategia de Información, que cuenta con 112 indicadores, entre los cuales, un tercio son Indicadores de Seguimiento a las

⁴ *Estudio Exploratorio sobre la Trata de Personas con fines de Explotación Sexual en la Argentina, Chile y Uruguay. OIM. Diciembre 2006.*

herramientas de Equidad. En el eje temático Violencias contra la Mujer, el OAG recopila información de 4 áreas:

1. Violencia Sexual (Fuente: Medicina Legal)
2. Violencia Intrafamiliar (misma fuente)
3. Desplazamiento Forzado (Fuente: Red de Solidaridad Social)
4. Trata de Personas (Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad)

Otro mecanismo institucional de monitoreo es el de las Defensorías del Pueblo, existentes en casi todos los países de la región, cuyo rol en la vigilancia de las obligaciones hacia las mujeres por parte de los Estados está creciendo en importancia día a día. A esto ha contribuido la creación de la Red de Mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. La existencia de esta red ha motivado a la mayoría de las Defensorías, incluyendo sus delegaciones provinciales, a abrir áreas de la mujer, que gradualmente se van especializando en la temática. En **Argentina, Bolivia, Paraguay, Panamá, Perú y Colombia**, entre otros, estas áreas de la mujer se han consolidado y asumido un rol clave. En diciembre del 2006 en su última reunión, realizada en Buenos Aires, esta red decidió tomar como eje de trabajo para el próximo período el problema de la Trata de Mujeres y sus repercusiones tanto a nivel nacional como internacional, compartiendo recursos, información y esfuerzos, especialmente, estudiando modelos legislativos y mecanismos de prevención, sanción y erradicación.

El Mecanismo de Monitoreo de la Violencia de Género en el Sistema Interamericano

La Convención de Belém do Pará es el tratado más ratificado dentro del sistema Interamericano y su adopción puede considerarse un logro histórico. Es profundamente innovador, no solo por el abordaje que realiza de la violencia contra las mujeres, sino por las acciones concretas que exige de los Estados y el reconocimiento expreso de la discriminación y la persistencia de los estereotipos sociales como causas de la violencia.

Una década después de su ratificación, se vio la necesidad de contar con un mecanismo que garantizara una vigilancia constante, especializada y permanente de la Convención. Durante los años 2002 y 2003, la CIM elaboró un documento de trabajo con una propuesta de mecanismo de seguimiento y realizó un proceso de consulta previo con los Estados Miembros, organismos internacionales especializados y la sociedad civil. Finalmente, luego de varias reuniones de consulta, 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).⁵ 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.

⁵ 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.

El MESECVI fue diseñado para cumplir con varios objetivos. Por un lado, dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte; por el otro, contribuir al logro de los mandatos contenidos en la Convención y finalmente, facilitar la cooperación técnica entre los Estados Parte, así como con otros Estados miembros de la OEA y Observadores Permanentes. El MESECVI 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 personal⁶.

A partir de enero de 2005 se pidió a los Estados que designaran a las expertas que integrarían el CEVI. Del 22 al 24 de agosto de 2005 se realizó en Washington la primer reunión del CEVI. Muchas de las especialistas designadas forman parte del Movimiento de mujeres de sus respectivos países y cuentan con larga experiencia en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres, así como en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Los Estados Parte deben asegurar la estabilidad y continuidad de la experta durante todo el proceso de evaluación para facilitar el desarrollo de las tareas. En esta reunión fundacional se aprobaron varios documentos que delimitan las facultades y funciones del Comité, así como su metodología y cronograma de trabajo como ser: Reglamento del Comité de Expertas; Cronograma de Trabajo; Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación de las Disposiciones de la Convención; y el Cuestionario para la Evaluación de la Implementación de las Disposiciones de la Convención.

En el reglamento se previó la autonomía de las expertas y una participación amplia de las organizaciones de la sociedad civil.

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 cuestionario dirigido a los Estados contiene cuatro temas:

- Legislación, normativa vigente. Planes nacionales
- Acceso a la justicia por parte de mujeres que son objeto de violencia
- Estadísticas para medir la dimensión del problema
- Presupuesto estatal para trabajar en esta problemática.

El 7 de noviembre de 2005, la Secretaría de la CIM, que actúa como Secretaría del Comité, envió a los gobiernos los cuestionarios, pidiendo, a los que no lo hubieran hecho aún, que designaran a una autoridad nacional competente (ANC) para que se responsabilizara del seguimiento al mecanismo y la respuesta al Cuestionario⁷. Luego de recibir las respuestas de los cuestionarios por parte de los Estados y con base en la información recabada, entre otras fuentes, de organismos gubernamentales que pueden enviar informes alternativos, el Comité emitirá un informe final con las recomendaciones a los Estados. El Comité deberá dar seguimiento a estas recomendaciones. El informe, a su vez, será sometido a la Conferencia y una vez que ésta lo apruebe, será publicado.

⁶ Reglamento del CEVI. MESECVI/CEVI/doc.10/05, 23 de agosto 2005.

⁷ Informe de Actividades al Comité de Expertas (CEVI). OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/doc.36/06, 12 de julio de 2006

El 24 y 25 de julio de 2006 se realizó la segunda reunión del CEVI. Allí las expertas revisaron los informes recibidos de los gobiernos. Se acordó un plazo de tres meses, con vencimiento el 31 de octubre de 2006, para recibir información suplementaria por parte de personas y organismos de la sociedad civil.

El Comité designó a una Coordinadora, Leila Barnsted, experta de Brasil y una coordinadora suplente. Las funciones de la coordinación son, entre otras, la de dirigir los debates; someter al comité los puntos del temario a tratar; coordinar con la Secretaría las actividades relacionadas con el funcionamiento del Comité; representar al Comité en la Conferencia y ante los órganos de la OEA y asignar tareas a los subgrupos. Estos se organizan teniendo en cuenta el idioma y las subregiones.

La implementación de la Convención de Belém do Pará presenta desafíos importantes, porque exige de los Estados medidas legislativas, programas estatales, capacitación y reformas en la esfera de la administración de justicia, entre otras, acompañados de campañas a nivel masivo que contribuyan al cambio cultural requerido para la erradicación de la violencia contra la mujer.

Asimismo, “el mecanismo requerirá de una serie de componentes para lograr cambios e impacto a nivel nacional y local. Entre los más cruciales, se cuentan la existencia de recursos humanos y financieros sostenibles; espacios institucionalizados para la participación activa y consistente de organizaciones de la sociedad civil, quienes harán un seguimiento cercano de sus recomendaciones a nivel nacional; y la objetividad, imparcialidad, autonomía e independencia necesarias para poder emitir recomendaciones efectivas y transparentes a los Estados y hacer un seguimiento a largo plazo de éstas.”⁸

El trabajo articulado del Mecanismo de Seguimiento con otros órganos de la OEA, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría de la Mujer, así como con instancias especializadas del sistema universal de derechos humanos (ONU), como la Relatora Especial de Violencia contra la Mujer, la División para el Avance de las Mujeres y el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, permitirá coordinar esfuerzos así como compartir desarrollos conceptuales para la promoción y respeto de los derechos humanos de las mujeres en la región y la erradicación de la violencia.

Es mucho lo que se ha avanzado en materia de violencia contra la mujer. En menos de 30 años, el tema se colocó en la agenda pública; se dictaron leyes, planes y medidas sociales para atender a las mujeres que sufren violencia; se implementaron mecanismos especialmente diseñados y se está cambiando la jurisprudencia. Además, se pasó de considerar el maltrato a la mujer como una cuestión culturalmente aceptable a consagrarla como violación a los derechos humanos. Si bien es verdad que aún queda mucho por hacer, los desafíos presentes deben verse a la luz de los grandes avances realizados hasta la fecha, que constituyen el cambio cultural más profundo, extendido y acelerado en la historia de la humanidad.

⁸ Palabras del Dr. Santiago Cantón, Secretario Ejecutivo de la CIDH en la sesión inaugural de la 2da. Reunión de Expertas del MESECVI. 24 de julio de 2006. MESECVI/CEVI/INF.2/06