

PRESENTACION DE LA COMISION INTERAMERICANA DE MUJERES (CIM)

*Mercedes Kremenetzky,
Especialista Principal de la CIM*

ANTECEDENTES

La violencia contra la mujer es un fenómeno universal. En la década de los 70 se comienza a visibilizar y poner paulatinamente en la agenda pública, a partir principalmente del movimiento de mujeres y feministas.¹

A nivel mundial, se fueron produciendo eventos relevantes para el avance de la mujer. La comunidad internacional, influenciada por las demandas de las organizaciones de mujeres quienes consideraban que las acciones de las Naciones Unidas (UN) en relación con el desarrollo no incluían su participación, convoca a la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en México (1975)², a la que le siguieron las de Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). La violencia contra la mujer fue considerada por primera vez en Nairobi, dentro de áreas de especial preocupación y es en la Plataforma de Acción de Beijing que el tema es tratado en un capítulo especial, dentro de los objetivos estratégicos. Además, en el transcurso de las últimas décadas, en las Naciones Unidas, se aprueba: en 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); en 1993 la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; en 1994 el nombramiento de la Relatora Especial para Violencia contra la Mujer (SRVAW); y en 1999 se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

CONVENCION DE BELEM DO PARA

En el ámbito regional, en 1990 la Asamblea de Delegadas de la CIM aprueba la “Declaración para la erradicación de la violencia contra la mujer” CIM/RES.141 (XXV-O/90). El 9 de junio de 1994, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adopta la resolución AG/RES.1257 (XXIV-O/94) “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ‘Convención de Belém do Pará’”, por la que fue adoptada la Convención, que entró en vigor el 5 de marzo de 1995. A la fecha, 31 de los 34 Estados Miembros de la OEA la han ratificado. Culmina así una de las metas principales de la CIM, que da lugar al inicio de otro proceso para la difusión e implementación de la Convención, primero y único instrumento legal en el mundo de carácter vinculante sobre violencia basada en género.

La Convención afirma en su preámbulo “que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”. En su artículo 1 define a la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte,

¹ Violencia contra las mujeres en América Latina y el caribe español 1990-2000: balance de una década. ISIS Internacional/UNIFEM. Santiago de Chile, abril 2002

² "Cuatro Conferencia Mundiales sobre la Mujer 1975-1995". : www.unifem.org.mx/beijingunifem4.htm

daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. En el artículo 2, establece que incluye la violencia física, sexual y psicológica.

El artículo 7 de la Convención describe las obligaciones de los Estados Partes con respecto a la protección de esos derechos y el artículo 8 especifica que los Estados deben adoptar otros programas y medidas para promover la educación pública y la concientización, movilizar a las comunidades para combatir la violencia contra la mujer y ofrecer servicios y asistencia especializada a las mujeres que son víctimas de violencia, además de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas necesarias sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

Haciendo un balance de la última década, según un estudio de CEPAL³, América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que mayor atención ha prestado a la lucha contra la violencia hacia la mujer y ha recorrido un largo proceso de construcción de redes sociales y tramas institucionales que han implicado la reformulación de marcos jurídicos, la creación de normas e instituciones, el diseño de metodologías.

En el mismo sentido, el “Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000”, realizado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer ⁴, al finalizar la década, gran parte de los países de la región habían realizado modificaciones a sus legislaciones penales, o bien, han creado legislaciones especiales, con el fin de sancionar y penalizar el problema de violencia contra la mujer. Asimismo, en algunos países se crearon servicios especializados de atención y apoyo para mujeres víctimas de violencia. El informe señala que, a pesar de los progresos logrados, no es posible dimensionar si la violencia contra las mujeres ha disminuido o no en la región en el transcurso de la década 1990-2000. A la falta de registros y estadísticas sobre el problema, se suman disparidades en la forma en que es atendida por cada Estado, lo cual impide tener una clara evaluación tanto de su magnitud, como de los resultados concretos que las experiencias de legislación y adopción de políticas públicas han generado en cada país.

PROYECTO SOBRE VIOLENCIA EN LAS AMERICAS

Ello coincide con los resultados del proyecto “Violencia en las Américas- Un análisis regional, incluido el examen de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” realizado recientemente por la CIM, conjuntamente con el *International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy* de Vancouver, Canadá, y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Su análisis se centra: 1) en la naturaleza y la eficiencia de los mecanismos de implementación de la Convención Belem do Pará adoptados por diferentes países de las Américas y 2) en las dificultades y obstáculos que se encontraron al implementar estas medidas.

La investigación se realizó sobre la base de las respuestas recibidas de los Estados miembros de la Convención a un cuestionario enviado por la Comisión Interamericana de Mujeres, en abril del 2000, como así también en estudios sobre el terreno realizados en determinados países de las Américas por medio de consultas y entrevistas a representantes de los órganos nacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y del ámbito académico.

³ “Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución” Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavkjevic, Sonia Montaña y Maria Nieves Rico. CEPAL, Serie Mujer y desarrollo, 40.

⁴ ISIS Internacional, *Informe Sobre Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000, Balance de una década*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana, Santiago de Chile, 2002

RESULTADOS

El estudio expresa que aún existen serios obstáculos en materia de información y registros, acceso a la justicia, servicios de atención y protección para las víctimas y capacitación educacional, por lo que aún subsisten serias deficiencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

En los resultados del proyecto se señala que la implementación de los programas y medidas que consagra la Convención ha tropezado con considerables dificultades en toda la región. “No sería erróneo -menciona- decir que aún no se ha logrado la plena implementación de la Convención en ninguno de los países examinados. Todo lo que puede decirse, sobre la base de la poca información que existe, es que es muy poco probable que se haya logrado un avance significativo en los últimos cinco años en términos de la cantidad de victimización que ha tenido lugar o del número de mujeres que se han visto afectadas. Si realmente se implementaron los cambios institucionales, de actitudes y programáticos contemplados en la Convención, en la mayoría de los países aún no redundan en reducciones concretas de la violencia contra la mujer”⁵

El estudio elaboró una evaluación sobre los esfuerzos en materia legislativa y sobre políticas públicas en la región para atacar la problemática de violencia, y, señala serias deficiencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención. Algunas de éstas se presentan a continuación:

Legislación

Aunque los Estados han realizado reformas legales a sus códigos penales para sancionar la violencia contra la mujer, el estudio realizado por la CIM aún señala las siguientes deficiencias:

- En la región, no se tipifica como delito sistemática ni uniformemente la violación conyugal, ni los ataques sexuales violentos dentro del hogar.
- En muchos casos, el ataque sexual sigue considerándose un delito contra la moral y no un delito de agresión que viola la integridad personal de la víctima.
- El delito de violación, en algunos países, sigue estando definido en relación con la reputación de la víctima.
- En la práctica, en algunos países se sigue aceptando la defensa del “honor” en casos de violación.
- En muchos países, el acoso y el asedio sexual no son reconocidos como delitos graves.
- En muchos países, la violencia aún no constituye un delito penal y, por lo tanto, no alcanza penas similares a las previstas por violación de otros derechos humanos.
- Muchos países han establecido juzgados de relaciones familiares para atender casos de violencia doméstica, pero no se ha evaluado debidamente la eficacia de este enfoque.
- Aún cuando algunos Estados hayan enmendado sus leyes a efectos de imponer sanciones más estrictas en casos de violación y ataques sexuales, rara vez se ha dado seguimiento a las sentencias que se aplican después de que entraron en vigor esos cambios legislativos.

Acceso a la justicia

Otras deficiencias que se observan en la región, tienen que ver con la posibilidad de acceder a un procedimiento judicial de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia y que éste sea justo:

- En la mayoría de los países es muy limitada la protección concreta que se ofrece a las mujeres que son objeto de violencia.

⁵ Comisión Interamericana de Mujeres, *Resumen Ejecutivo del Estudio “Violencia en las Américas”* elaborado con asistencia del International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR, en Vancouver, Canadá) y el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), 2001, p. 9.

- Dificultad de las mujeres para acceder al ejercicio efectivo de sus derechos debido a desconocimiento de los mismos e insuficiente patrocinio jurídico gratuito y adecuado.
- Disposiciones insuficientes para la protección de las víctimas y los testigos durante el proceso de justicia penal y las comparecencias ante los tribunales.
- Insuficiente conocimiento y sensibilización de los jueces, magistrados y encargados de la administración de justicia, que impiden la utilización efectiva de los recursos legales existentes.
- Dificultad para hacer efectiva la reparación o compensación justa.
- Existencia de la mediación y conciliación en los casos de violencia contra las mujeres.
- En la mayoría de los países, las mujeres que viven en la pobreza, en comunidades rurales o remotas, las indigentes, las mujeres con discapacidad y las reclusas siguen confrontado obstáculos casi insuperables al tratar de acceder a los limitados servicios disponibles.

Servicios de atención

De acuerdo con la Convención Belém do Pará, los Estados deben ofrecer a las víctimas de violencia servicios especializados con asesoramiento psicológico y legal tanto para enfrentar una crisis, como para lograr su rehabilitación después de una experiencia de violencia o violación sexual. No cabe duda de que en los últimos años se ha logrado cierto avance en la prestación de servicios para mujeres y niños que sufrieron abusos: líneas telefónicas de emergencia, servicios de asistencia en casos de urgencia, refugios, servicios de atención médica especial y servicios especializados de apoyo psicológico y legal. No obstante, en la mayoría de los países la magnitud de los servicios no guarda relación alguna con la demanda:

- Por lo general, se carece de programas eficaces de rehabilitación para mujeres que son víctimas de violencia.
- Los servicios de atención que integran asesoramiento jurídico y psicológico son casi inexistentes. En la mayoría de los casos, únicamente se cuenta con líneas telefónicas de intervención en casos de crisis.
- Deficiencia de refugios seguros.
- Falta de servicios en comunidades rurales y marginadas, así como falta de atención sobre los obstáculos especiales con los que algunos grupos de mujeres tropiezan para acceder a los servicios y la asistencia. En este grupo, se cuentan por ejemplo las niñas y mujeres que padecen alguna discapacidad y cuyas necesidades rara vez se reconoce en la planificación de la mayoría de los programas y servicios.

Información y registro

En cuanto a la información estadística y el registro sobre la problemática de violencia, se encuentran graves deficiencias:

- Inexistencia de registros estadísticos desagregados por sexo y edad sobre violencia.
- Ausencia de un sistema nacional de registro sobre violencia contra las mujeres.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación sobre el tema.
- Ausencia de una línea de base sobre prevalencia para medir impactos.

Los mecanismos recomendados en el proyecto son:

- Promoción de una conciencia acerca del problema y del respeto al derecho de la mujer a una vida libre de violencia.
- Movilización de la comunidad
- Aliento a los medios de comunicación para que contribuyan a la erradicación de la violencia contra la mujer
- Eliminación de las prácticas legales y consuetudinarias que toleran la violencia contra la mujer o contribuyen a ella

- Medidas legislativas y administrativas de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer
- Medidas que alienten a las víctimas a denunciar y a buscar protección
- Prevención de la violencia institucional contra la mujer
- Debida diligencia en la prevención, la investigación y la sanción de la violencia contra la mujer
- Acceso a la justicia
- Eliminación de la violencia contra las niñas
- Cooperación internacional

En el informe original puede encontrarse un análisis más pormenorizado de estas recomendaciones, pero esta lista ofrece una visión nítida de los problemas que aún debe atenderse en el proceso de implementación de la Convención. Si bien las conclusiones del informe señalan que es necesario un trabajo adicional para reprimir debidamente la violencia contra la mujer, la existencia del proyecto es, de por sí, un logro importante. En muchos aspectos, el proyecto de la CIM fue sumamente innovador y al momento de su redacción, en noviembre de 2000, planteó en forma acertada muchos obstáculos y recomendaciones que luego expondrían las cuatro reuniones subregionales coordinadas por la CIM

REUNIONES SUBREGIONALES

Antes del lanzamiento oficial del proyecto, la CIM propuso que se llevaran a cabo cuatro reuniones subregionales de expertas, con la participación de las Delegadas y organizaciones de la sociedad civil que tuvieran experiencia en este tema, a fin de obtener sus comentarios al mismo y recibir sus contribuciones para el desarrollo de estrategias regionales que pudieran ayudar a acelerar la consecución de los objetivos de la Convención. Se procuraba, asimismo, mejorar los indicadores de medición de la violencia basada en el género, a fin de continuar el proceso de revisión.

La primera reunión subregional se realizó en Montevideo, Uruguay, los días 7 y 8 de diciembre de 2000, y en ella participaron los cuatro países miembros del MERCOSUR, así como Bolivia y Chile. La segunda reunión tuvo lugar en Quito, el 21 y 22 de junio de 2001, con la participación de Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, integrantes de la subregión andina. La tercera reunión se llevó a cabo en Ciudad de Panamá, los días 27 y 28 de agosto de 2001, con la asistencia de expertas de América Central, México, Panamá y la República Dominicana. Los días 20 y 21 de junio de 2002 se cumplió en Georgetown, Guyana, la reunión más reciente, que correspondió a la subregión del Caribe.

Tanto el proyecto, como el resultado de cada una de estas reuniones se encuentran publicados en la página web de la CIM, <http://www.oas.org/cim>. Por ello, sintetizando el resultado de las cuatro reuniones subregionales, en cuanto a los obstáculos comunes, se expresó que subsisten impedimentos para lograr la debida implementación de los objetivos de la Convención de Belém do Pará. Si bien algunas subregiones han identificado problemas específicos, las cuatro comparten obstáculos comunes en materia de información y registros, participación y compromiso del estado, asignaciones presupuestarias y escasez de recursos, acceso a la justicia, coordinación con la sociedad civil, discriminación sistemática, acceso a cuidado y protección para las víctimas, y capacitación de los operadores de justicia.

Con relación a las recomendaciones fueron orientadas a que para lograr que mejore la situación actual de la mujer se debe hacer frente a la violencia en la comunidad y, en tal sentido, se asignó prioridad regional a las siguientes áreas: Sistematización de la información, compromiso del

estado, coordinación entre el estado y la sociedad civil, asignaciones presupuestarias, acceso a la justicia, patrones sociales y culturales de conducta, capacitación y educación y acceso a los cuidados y protección para las víctimas de la violencia

Todas las reuniones subregionales enfatizaron la necesidad de fortalecer las relaciones enlace con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan de manera permanente en la cuestión de la violencia, para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de la política en esta materia. Se recomendó la inclusión de una representación de ONG en las delegaciones, consultas y procesos formales, a fin de robustecer las alianzas y los esfuerzos de colaboración.

Además, es necesaria una reclasificación del problema de la violencia contra la mujer. Primordialmente, se ha considerado la violencia contra la mujer como violencia doméstica y la legislación adoptada hasta el presente no protege de manera específica y cabal el derecho de la mujer a una vida libre de violencia en todos los aspectos. La aplicación de la Convención de Belém do Pará ha sido limitada y se ha alterado su espíritu, que consiste en la protección de los derechos humanos de la mujer.

MEDIDAS MÁS APROPIADAS PARA DAR SEGUIMIENTO A LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ.

De todo lo expuesto, queda en claro que es necesario intentar nuevas formas tendientes a dar seguimiento al cumplimiento a los objetivos de la Convención, por parte de los Estados. Este importante instrumento sin voluntad política y sin apoyo financiero no cumplirá sus objetivos y las mujeres seguirán siendo objeto de violencia. En este sentido, se debe mencionar que la CIM, tomando en cuenta la experiencia de los mecanismos existentes dentro del ámbito de la OEA y de Naciones Unidas para el seguimiento de tratados internacionales, ha comenzado el proceso de consulta con los Estados Miembros de la OEA sobre las medidas más apropiadas para dar seguimiento a la Convención de Belém do Pará.