

A violência de gênero no contexto da América Latina

La violencia de género en el contexto latinoamericano

Itziar Gómez Fernández*

Resumo

Em 2011, 60 mulheres morreram na Espanha, vítimas da violência de homens que eram ou haviam sido seus parceiros. Elas morreram nas mãos daqueles que deveriam tê-las cuidado e protegido, daqueles que deveriam tê-las amado. O que aconteceu na Espanha aconteceu também na Argentina, no Brasil, no Chile, no México; muitas vezes, com maior crueldade. Esse fenômeno não pode deixar indiferentes aos que trabalham no campo da proteção e garantia dos direitos humanos, porque se trata, essencialmente, de um problema de direitos humanos. A luta contra a violência de gênero é uma das frentes, talvez a mais dolorosa, na guerra pelo empoderamento da mulher, pela conquista da igualdade efetiva entre homens e mulheres. Uma guerra a cujo serviço se encontram inumeráveis instrumentos jurídicos, sendo característica da América Latina a criação de alguns dos mais sofisticados e perfeitos, bem como de algumas das normas e decisões judiciais mais interessantes no que diz respeito à erradicação da violência machista. Estas poucas páginas atestam o fenômeno da violência machista na América Latina, descrevem o marco internacional de proteção da mulher e se detêm nos instrumentos desenvolvidos na região para fazer com que as mulheres deixem de ser vítimas estruturais das sociedades em que vivem.

Palavras-chave: Violência de gênero. Femicídio. Convenção de Belém do Pará. Lei Maria da Penha. Lei integral contra a violência de gênero.

* Itziar Gómez Fernández: Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid. Investigadora del Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente en servicios especiales como Letrada del Tribunal Constitucional de España. Madrid – Espanha. Email: igmoez@tribunalconstitucional.es

Abstract

In 2011, 60 women died in Spain, victims of violence by men who were, or had been their partners. They died by the hands of those who were supposed to take care and protected them, those who should have loved them. What took place on Spain, also occurred in Argentina, Brazil, Chile and Mexico, sometimes with more cruelty. This phenomenon cannot be ignored by those who work with human rights protection, because it is, essentially, a human rights issue. The challenge against gender based violence is one of the front lines, perhaps the most painful one, in the battle for the empowerment of women, for the conquer of effective equality between men and women. This is a combat protected by several legal instruments, the most sophisticated and perfect ones of which are in Latin America, where also some interesting legal rules and court decisions are taken aiming the eradication of sexist violence. These few pages testify the phenomenon of sexist violence in Latin America, describing the international landmark for the protection of women and analyses the instruments developed in the area to prevent women from being structural victims of the community they live in.

Keywords: *Gender violence. Femicide. Convention of Belém do Pará. Maria da Penha law. Integral law against gender violence.*

Cuando era niña, en Chile, escuché muchas veces un dicho que era común en esa época: 'quien te quiere te aporrea', que significa algo así como 'quien te quiere te trata mal'. Esta frase – aceptada entonces sin muchos cuestionamientos – hoy a todas luces se ha convertido en lo que verdaderamente es: un silencio cómplice frente a la violación a los derechos humanos de las mujeres. En sociedades que avanzan decididamente hacia mayor igualdad, justicia y equidad, la violencia de género es una amenaza contra la democracia, la paz y la estabilidad de nuestros países.

Michele Bachelet. Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Discurso 25 de noviembre de 2011.

Introducción: ¿de qué hablamos cuando hablamos de violencia de género en América Latina?

El art. 1 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, también conocida como la Convención de Belém do Pará, dice que “debe entenderse por violencia contra la mujer a cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. Esta amplia definición nos permite identificar claramente los elementos básicos del concepto de violencia de género, al poner de manifiesto que la violencia se traduce en cualquier tipo de agresión a una mujer perpetrada por el hecho, precisamente, de ser mujer. Esos elementos, que dan fuerza al concepto, son los que me hacen optar por esta noción, descartando otras, también muy utilizadas en el ámbito que nos ocupa, como la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, porque la violencia de género tiene una fortísima connotación de discriminación hacia la mujer; connotación que no se haya en las otras nociones apuntadas. Violencia familiar es también la que se dirige contra los niños, por ejemplo, pero sus raíces son distintas de las que se encuentran en la violencia de género y la forma de luchar contra ella también es diversa. A su vez, violencia de género puede darse fuera del ámbito de la familia en sentido estricto, respecto de antiguas parejas o de parejas ocasionales que aún no han integrado el núcleo familiar. Lo realmente importante es que la violencia de género esconde, o quizá sería más adecuado decir que pone de relieve, una consideración de la mujer como un ser inferior, que “pertenece” a aquel que sobre ella ejerce violencia, y que ha de someterse al señorío de otro. Esto es, pone de manifiesto lo arraigado de las relaciones estructurales de desigualdad entre hombres y mujeres de cualquier raza, cultura y condición social¹. La utilización de esta expresión nos recuerda esas

¹ Parece compartir esta posición el art. 6 de la Convención Interamericana [...] que establece que el “Derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”.

realidades y enfoca, de forma mucho más conveniente, las medidas a las que acudir para luchar contra este particular tipo de violencia.

Partiendo del concepto de violencia de género tal y como se ha definido, la intención de estas páginas es muy modesta, y se limita a presentar una serie de reflexiones sobre la situación de la violencia contra la mujer en América Latina, y sobre las medidas normativas y jurisdiccionales que se están tomando para luchar contra esta lamentable realidad.

No obstante la voluntad manifestada, realizar un estudio comparativo en este ámbito no es nada sencillo. La mayor dificultad radica en realizar la descripción paralela de la situación de la violencia machista por países. En realidad, en toda América Latina, existen muchas dificultades para obtener datos estadísticos fiables sobre las muertes, agresiones, denuncias y condenas relacionadas con la violencia de género y allí, donde los datos existen, es muy complicado compararlos, porque, en muchos casos, responden a indicadores diferentes. Como muestra de las dificultades, valga el botón ofrecido por la CEPAL: la División de Asuntos de Género para América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, teniendo un observatorio de asuntos de género – y recopilando estudios sumamente interesantes sobre la materia –, no posee datos fiables sobre la totalidad de los países de América Latina en el ámbito de la violencia, a pesar de haber realizado estudios al respecto en el marco de la campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, del Secretario General de las Naciones Unidas. Tampoco poseen estos datos ninguna de las organizaciones internacionales que estudian la cuestión y de cuyas bases de datos damos cuenta en el apartado reservado a las referencias en este mismo trabajo; ni siquiera el Secretariado General de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer.

A pesar de todo, muchas organizaciones, también la CEPAL, ponen medios personales y materiales al servicio del problema apuntado, tratando de recoger, sistematizar y presentar datos relativos a la violencia de género. Esos datos, con frecuencia, dispersos, las más de las veces, poco actualizados, y, en buena medida, científicamente,

poco fiables, puesto que proceden en muchas ocasiones de encuestas realizadas a órganos administrativos de los Estados con poca o ninguna sensibilidad por los asuntos de género, nos ofrecen un panorama poco halagüeño. Algunas cifras, aunque dispersas, pueden ser ilustrativas:

- En América Latina, el 45% de las mujeres declara haber recibido amenazas por parte de sus parejas (datos CEPAL).
- El porcentaje de mujeres que afirman haber sufrido violencia emocional varía de un 26% en República Dominicana a más del 60% en Colombia y Perú (datos CEPAL).
- En cinco países de América Latina (el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, México, Perú y República Dominicana), el porcentaje de mujeres de 15 a 49 años que sufren o han sufrido alguna vez violencia física por parte de una pareja oscila entre el 16% de República Dominicana y el 42,3% en Perú (datos CEPAL).
- Entre un 5% y un 11% de las mujeres latinoamericanas identifican haber sufrido alguna vez violencia sexual (datos CEPAL).



Datos sobre feminicidios en 2010 en los países iberoamericanos.
Fuente: feminicidio.net

- Durante el año 2011, y subiendo desde los precedentes, han sido asesinadas, en Argentina, 282 mujeres y, en la mayoría de los casos, el autor, acusado o sospechoso, resultó ser el marido, novio o una ex pareja de la víctima (Observatorio de Femicidios en Argentina de la Sociedad Civil “Adriana Marisel Zambrano”).
- El Anuario de 2011 de las Mujeres de Brasil, publicado por el Gobierno, indica que 43,1% de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia en sus propios hogares. Un 25,9% de las mujeres maltratadas, dentro y fuera del hogar, sufrieron esas agresiones a manos de parejas y ex parejas.
- Casi 4 de cada 10 mujeres bolivianas sienten que su pareja ejerce distintas formas de control sobre su comportamiento, relaciones y vida (CEPAL).
- Entre 1990 y 2007, más de 900 mujeres chilenas fallecieron por causa de homicidio; la gran mayoría a manos de sus parejas o ex parejas (MONTAÑO, 2007).
- En Colombia, se da un grave contexto de violencia, conflicto armado y desplazamiento interno, en el marco del cual la violencia contra las mujeres se intensifica y exagera, manifestándose en múltiples formas. De hecho, en los últimos años, instancias internacionales y nacionales de protección de derechos humanos coinciden en afirmar que la violencia sexual es una práctica generalizada en el conflicto armado colombiano, usada de manera sistemática por todas las partes en el conflicto (guerrilla, paramilitares, miembros del ejército y de la policía) (CLADEM 2007).
- De los 2920 homicidios de mujeres registrados en Guatemala, entre los años 2004 y 2009, solamente se informaron 186 detenciones, lo cual equivale a una tasa de impunidad del 94% (CEPAL, 2009)
- El 67% de las mujeres mexicanas han vivido incidentes violentos infringidos por su pareja o por otras personas de su familia, de la comunidad próxima, por sus compañeros de trabajo o de escuela (Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los

hogares, 2006). Junto a esta y otras cifras, México tiene, además, el dudoso honor de albergar un lugar que, a nivel mundial, se ha convertido en el símbolo del problema de la violencia contra las mujeres en general y de los asesinatos de mujeres en particular: desde los años 90, Ciudad Juárez (Estado de Chihuahua) ha visto desaparecer y morir a muchísimas mujeres y niñas. En los últimos 15 años, se produjeron más de 4000 feminicidios (LÓPEZ, 2009)

- Del total de mujeres salvadoreñas de 15 a 49 años de edad, el 24% observó, durante su niñez o adolescencia (antes de cumplir los 18 años de edad), a un hombre maltratando físicamente a una mujer en el ámbito del hogar. El 31% de las mujeres declaró que recibió algún maltrato físico por parte de alguna persona antes de cumplir los 18 años de edad (Encuesta Nacional de Salud Familiar 2008). Y, según el III Informe Internacional “Violencia Contra la mujer en las relaciones de pareja” (SANMARTIN, 2010), El Salvador ocupa el primer lugar del mundo en tasa de feminicidios², con un total de 129,5 feminicidios por millón de mujeres³.

² En este texto, utilizamos, conscientemente, el término “feminicidio”. En el seno del movimiento de mujeres, existen muchos debates en torno al uso de determinados términos. “Femicidio” y “feminicidio” son dos de los términos que protagonizan uno de esos debates. Jill Radford y Diana Russell, autoras del libro *Femicide: the politics of woman killing*, de 1992, acuñaron el término femicidio (*femicide*) para referirse al asesinato de una mujer, pero, años después, la antropóloga mexicana Marcela Lagarde da el salto al término “feminicidio” para hablar de genocidio contra las mujeres, lo que lo convierte en un concepto de significación política. Se dice, también, que el feminicidio “sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que atentan contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres. Estos contextos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y estas prácticas manifiestan una infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres” (LAGARDE, 2004).

³ Este informe ha sido publicado por el Instituto de Estudios sobre Violencia Centro Reina Sofía de la Universidad Internacional Valenciana (VIU) y efectúa un análisis comparativo, desde el año 2000 hasta 2006, de la situación internacional en materia de violencia contra la mujer. Hasta la fecha, es el último informe publicado. Junto a este, se deduce también la complicada situación de El Salvador del informe de la Sra. Rashida Manjoo, relatora especial ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (2010). Véase el informe en: <<http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9935&LangID=S>>

En realidad, todos estos datos son sólo la punta del iceberg, tal y como se pone de manifiesto también en el informe “¡Ni una más!” (MONTAÑO, 2007). Todo lo demás está oculto tras un silencio estadístico, lo suficientemente denso como para que la propia CEPAL ponga el acento en la necesidad de profundizar en el análisis cuantitativo del problema, al entender que los registros administrativos y los datos cuantitativos que de ellos pueden derivarse son un “como insumo clave para el diseño de políticas públicas de erradicación de la violencia hacia las mujeres” (Encuentro de Estadísticas de Género de Aguascalientes, 2011). En cualquier caso, y pese a la importancia que los datos puedan tener, estos sólo aportan informaciones útiles para el desarrollo de las políticas públicas de asistencia a las víctimas, pero no ayudan a prevenir, de manera radical, los episodios violentos, ni el fenómeno en sí. Y el fenómeno, globalmente analizado, atendiendo a la intensidad de las situaciones de violencia, es lo suficientemente grave como para prestarle atención. No se nos escapa que América Latina es una de las regiones del mundo donde la violencia, de distinto tipo, es una característica significativa de sus sociedades. Por eso, la violencia contra las mujeres no es sino un síntoma más de esas característica, es sí un síntoma especialmente grave por la discriminación de la mujer que lleva aparejada y por las consecuencias perversas en que desemboca de cara a la consolidación del empoderamiento de la mujer.

1 La respuesta normativa a la violencia de género

La elaboración de disposiciones normativas internacionales, regionales o nacionales que enfrenten el problema de la discriminación de la mujer en general, y de la violencia contra la mujer en particular exige, primero, que la cuestión pase a ocupar un lugar destacado en la agenda política, tanto a nivel mundial como a nivel continental o local. En ese contexto, ha resultado fundamental el trabajo de base de las organizaciones y movimientos de mujeres en todo el mundo, porque no cabe olvidar que, hace apenas cien años, solo un número mínimo de Estados en el mundo asumían la posición pública de la mujer a través

del reconocimiento del derecho al voto o a ocupar cargos públicos, ni que la Carta de Naciones Unidas incorporó el principio de igualdad de derechos entre hombres y mujeres consciente de que tal principio no estaba aún convenientemente asentado. La primera conferencia mundial sobre la condición jurídica de la mujer se convocaría apenas en el año 1975, en México D.F. (¡sólo hace 37 años!), teniendo, posteriormente, su réplica en Copenhague (1980), Nairobi (1985), y Beijing (1995). Tras la Conferencia de México, se elaboraría y aprobaría la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Después de la Conferencia de Nairobi, se aprobaría la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, a la que nos referiremos enseguida, pero sólo después de la Conferencia de Beijing, el problema de la lucha contra la violencia de género adquirió protagonismo propio, dentro de las múltiples dimensiones de la lucha por los derechos humanos de la mujer. En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se decía claramente:

La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto. Desde la Conferencia de Nairobi, se ha ampliado considerablemente el conocimiento de las causas, las consecuencias y el alcance de esa violencia, así como las medidas encaminadas a ponerle fin. En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima.

Sugiriendo, además, entre las medidas que debían ser adoptadas por los gobiernos:

Adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores y trabajar activamente para ratificar o aplicar todas las normas e instrumentos internacionales relacionados con la violencia contra la mujer.

A partir de ese momento, se han multiplicado, en todos los ámbitos, documentos normativos que reflejan claramente la posición que la cuestión de la violencia de género ocupa en la agenda internacional; por mimetismo, reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos, y toma de conciencia local en las agendas nacionales.

1.1 Respuestas internacionales

Desde que la Asamblea General de Naciones Unidas pronunciase su histórica Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993), se ha venido trabajando, a nivel internacional e interno, en el desarrollo de instrumentos jurídicos aptos y específicos para luchar contra el fenómeno de la violencia contra la mujer, el primero de los cuales fue la designación, en 1994, por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, creando, de este modo, un mecanismo de seguimiento institucional para examinar, periódicamente, a fondo, el tema de la violencia contra la mujer. A la Resolución 48/104, la pionera y más importante, reiterada con insistencia, entre otras, en la Resolución 62/133 – de 7 de febrero de 2008 sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer –, han seguido otras de la Asamblea General de Naciones Unidas que

también son dignas de mención, por afectar directamente a la cuestión de la violencia de género entendida en sentido amplio:

- Resolución 52/86, de “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer” (2 de febrero de 1998).
- Resolución 55/2, sobre las “Prácticas tradicionales o consuetudinarias que afectan a la salud de la mujer y la niña” (de 9 de febrero de 1998).
- Resolución 54/134, que declara el 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (de 17 de diciembre de 1999).
- Resolución 58/147, sobre la “Eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar” (de 22 de diciembre de 2003).
- Resolución 59/165, titulada “Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer y la niña (10 de febrero de 2005).
- Resolución 59/166, sobre la “Trata de mujeres y niñas” (de 10 de febrero de 2005).
- Resolución 60/139, sobre la “Violencia contra las trabajadoras migratorias” (de 7 de febrero de 2006).
- Por su parte, también en el ámbito de los organismos de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social elaboró, en 1996, la Resolución 1996/12, sobre la “eliminación de la violencia contra la mujer”; el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Resolución 1325 (2000), relativa a las mujeres y la paz y la seguridad⁴; la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Resolución 2003/45, de 23 de abril de 2003, sobre la

⁴ Esta resolución fue un hito histórico en la lucha contra la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado y tiene su continuidad en las Resoluciones 1820 (2008) y 1888 y 1889 (2009).

eliminación de la violencia contra la mujer; y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Resolución 2005/41, para la “eliminación de la violencia contra la mujer”.

Es evidente, pues, el interés de los organismos del sistema de Naciones Unidas⁵ en la cuestión de la violencia de género; interés que se ha traducido en la voluntad de unificar los esfuerzos de la organización para luchar por la igualdad de género, la erradicación de la violencia contra las mujeres y el empoderamiento de la mujer, mediante la creación, en el año 2010, por parte de la Asamblea General

⁵ Además de lo dicho en texto, es interesante recordar que diversos organismos de Naciones Unidas han prestado atención al problema de la violencia de género articulando dicho interés a través de distintos mecanismos y anclándose en un concepto amplio de la violencia de género, que va más allá de la que se infringe a las mujeres por el círculo afectivo más próximo, y que incluye cualquier tipo de violencia específica contra las mujeres, lo que nos lleva directamente, entre otros problemas, a la cuestión de la explotación sexual y el tráfico de personas. Así, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha presentado los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (2002); el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las directrices para las actividades de prevención y respuesta frente a los actos de violencia sexual y por motivos de género contra refugiados, repatriados y personas internamente desplazadas (2002) y las directrices sobre la protección internacional contra la persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967 (2002); el Secretario General ha elaborado las medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual (2003); el Comité permanente entre organismos ha elaborado las directrices para las intervenciones relacionadas con la violencia por motivos de género en las emergencias humanitarias (2006); el organismo Naciones Unidas-Hábitat ha gestionado en el programa “Ciudades Seguras” directrices para realizar auditorías de seguridad; el Programa Mundial de Alimentos, ha emitido las Circulares de la Directora Ejecutiva sobre la aplicación del Boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual; y de la Organización Mundial de la Salud proceden las directrices para la atención médico legal a las víctimas de la violencia sexual (2003), las directrices éticas y de seguridad para entrevistar a las mujeres víctimas de la trata (2003) y las recomendaciones éticas y de seguridad para las investigaciones de casos de violencia doméstica (1999). Por último, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dedica sus recomendaciones generales números 12 y 19 específicamente a la violencia contra la mujer. Se hace referencia a todos estos instrumentos en el documento elaborado por la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, titulado “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, elaborado en el año 2006 y presentado por el Secretario General de Naciones Unidas, en cumplimiento del mandato contenido en la resolución 58/185 de la Asamblea General.

de Naciones Unidas, de un único organismo de la ONU encargado de estas cuestiones, organismo denominado “ONU Mujeres”.

A pesar de lo dicho, la traducción del interés por el problema no ha logrado llevarse al ámbito de lo normativo mediante la aprobación de un tratado internacional de alcance universal tendente a la erradicación de la violencia de género. Es indudable que existe un número de tratados internacionales considerable que, como instrumentos jurídicos vinculantes para los Estados que los hayan ratificado, resultan de aplicación a la hora de arbitrar instrumentos para luchar contra la violencia de género. Sin ir más lejos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, a pesar de no incluir expresamente la violencia contra la mujer como forma de discriminación, ha sido interpretados por el Comité de Expertas que hace su seguimiento en el sentido de entender que debe incluirse en la noción de discriminación contra la mujer la violencia de que la mujer es objeto por razón de su género (Recomendación nº 19 del año 1992). El Comité se expresaba en los siguientes términos:

Observación 6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia [...].

Observación 8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.

Por supuesto, tal y como dice el Comité de Expertas, casi por obvio resulta innecesario decirlo, el resto de tratados internacionales de

derechos humanos destinados a garantizar su protección, a erradicar la tortura y a proteger a los colectivos más vulnerables también pueden ser invocados en el ámbito que nos ocupa. Pero no se trata, a pesar de todo, de instrumentos normativos específicos.

Un instrumento de este orden sólo existe, hasta la fecha, considerando el ámbito regional americano⁶, en el contexto ofrecido por la OEA, en cuyo seno se aprueba la Convención de Belém do Pará (1994), que entra en vigor el 5 de marzo de 1995⁷ y que ha sido ratificada o adherido por 32 Estados de la Región. Esta convención refleja compromisos generales de lucha contra la violencia sobre la mujer y, al mismo tiempo, prevé la articulación de medidas específicas.

⁶ En otras regiones del mundo existen también tratados dignos de atención. En un sentido más genérico, pueden citarse el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, relativo a los derechos de la mujer en África y en estricta relación con la trata de personas, la Convención sobre la prevención, y la lucha contra la trata de mujeres y niños con fines de prostitución, adoptada por la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC). En el ámbito regional Europeo, nos movemos, fundamentalmente, en las resoluciones de corte político, o de las decisiones de amplio espectro, que podrían afectar a las mujeres víctimas de violencia, pero que no se elaboran pensando específicamente en ellas. Así, podríamos citar, en el marco de la Unión Europea, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 1997, acerca de una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres; la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2001, relativa al Estatuto de la víctima en el proceso penal; la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones (2004/2220(INI)); la Recomendación N° R (2002) 5, de 30 de abril de 2002, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, sobre la protección de las mujeres contra la violencia; y los programas Daphne, iniciados en el año 2000, que tienen como objetivo prevenir y combatir la violencia ejercida contra menores, jóvenes y mujeres, y proteger a las víctimas y grupos de riesgo. (Decisiones número 293/2000/CE, 803/2004/CE y 779/2007/CE del Parlamento Europeo). Por lo que hace al ámbito del Consejo de Europa, podemos citar la Recomendación REC(2002)5 del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia; en la estela de lo allí dispuesto, el Comité de Ministros del Consejo de Europa creó, en diciembre de 2008, un Comité específico para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Resulta también de interés, en este ámbito, la sentencia del Tribunal Europeo en el Asunto Opuz c. Turquía (demanda núm. 33401/02), sentencia de 9 de junio de 2009, en que el Tribunal condena al estado turco, sobre la base de lo contenido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, por no haber protegido a la mujer víctima de maltrato, y a su madre de la situación de violencia doméstica a la que se venían sometidas.

⁷ Pasados los 30 días desde el depósito del segundo instrumento de ratificación.

Como tratado internacional, y por tanto instrumento jurídico vinculante, que adquiere distinta fuerza normativa en cada uno de los Estados que lo han ratificado hasta la fecha, se ha convertido en la punta de lanza del movimiento interamericano contra la violencia de género, de un modo tal que la práctica totalidad de las leyes latinoamericanas sobre la materia – a la excepción de la normativa cubana – son posteriores en el tiempo a la aprobación de la Convención de Belém y beben, en buena medida, de sus aguas.

La Convención de Belém define la violencia contra la mujer en los arts. 1 y 2, y recoge los derechos de las mujeres a que da cobertura en los arts. 3 al 5, poniendo como pórtico de ese reconocimiento el del derecho a: una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; una vida que ha de ser respetada, así como la integridad física, psíquica y moral; la libertad y seguridad personales; no ser sometida a torturas; que se respete la dignidad inherente a su persona y se proteja a su familia; la igualdad en la ley y en su aplicación; un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que la ampare contra los actos de violencia; la libre asociación, profesión de sus creencias y religión; al acceso en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, incluidos aquellos que suponen la toma de decisiones, pudiendo ejercer libremente todos ellos.

Esta proclamación de derechos se asocia al elenco de deberes que asumen los Estados para garantizar su preservación. Así, los Estados parte del Convenio se comprometen a:

- abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y garantizar que las autoridades, sus funcionarios y agentes se comporten de conformidad con esta obligación;
- actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia

contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

- adoptar medidas jurídicas para encaminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- establecer procedimientos legales, justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esa Convención.

La Convención, en sus arts. 10 a 12, contempló tres mecanismos de garantía de cumplimiento. El primero, un instrumento de monitoreo, exigía de los Estados Parte incluir en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que pudieran observar en su aplicación y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer. El segundo suponía la posibilidad de que tanto los Estados como la Comisión Interamericana de Mujeres requirieran a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para emitir opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención. Y, por último, el tercero, el más próximo a un mecanismo contencioso de garantía, abría la vía para que cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización pudieran presentar a la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos peticiones que contuvieran denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte. Esas denuncias y quejas, a su vez, podrían ser consideradas por la Comisión de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y pueden tener, en su caso, como destino final la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que resolvería el asunto en un procedimiento contencioso, tal y como ha llegado a interpretar recientemente la Corte Interamericana en el asunto “Campo Algodonero” (vide *Infra*).

A pesar de todas estas previsiones, en el año 2004, tras verificarse, por parte de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que no se estaba dando adecuado cumplimiento a la Convención, se crea, por mandato de la Asamblea General de la OEA, el mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (MESECVI) (CIM, 2008). Este mecanismo se compone de 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 y que se articula por vía del Reglamento del Comité de Expertas/os del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, adoptado el 23 de agosto de 2005 por la Organización de los Estados Americanos.

En este contexto normativo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana han tenido la ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de la Convención de Belém do Pará. Los dos pronunciamientos emblemáticos al respecto se refieren al asunto “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, que fue objeto de un pronunciamiento de la Comisión en el año 2000, y el asunto “González y otras vs. México”, más conocido como “Campo Algodonero”,

de 16 de noviembre de 2009, que condena a México por los feminicidios de Ciudad Juárez⁸.

En el caso 12.051, “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, la recurrente y las organizaciones no gubernamentales que sostenían su petición (CLADEM y CEJIL) denunciaban la tolerancia por parte de la República Federativa de Brasil “de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros, en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes, durante años de convivencia matrimonial, que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983”. En este pronunciamiento la Comisión constató “que el Estado violó, en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Concluye, también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil, por ineficacia de la acción judicial”. Dicho de otro modo, por vez primera conecta la violación del Pacto de San José con la violación de la Convención de Belém do Pará, y por vez primera también reconoce que el problema que resuelve no es un mero asunto particular, sino que pone de manifiesto la existencia de un patrón discriminatorio contra la mujer en Brasil. Vale la pena reproducir las expresiones de la Comisión:

⁸ La Corte ha vuelto sobre la interpretación del art.7 de la Convención, que ya ocupara parte de los fundamentos de la sentencia del Campo Algodonero, en los asuntos “Rosendo Cantú y otra vs. México” (sentencia de 31 de agosto de 2010) y “Fernández Ortega y otros vs. México” (sentencia de 30 de agosto de 2010). Es interesante constatar que todos los asuntos en los que la Corte se ha pronunciado sobre la violencia contra las mujeres tienen como protagonista al Estado mexicano, lo que parece ser indicativo de una particular situación de violencia machista que vive este país.

La impunidad que ha gozado y aún goza el agresor y ex esposo de la señora Fernandes es contraria a la obligación internacional voluntariamente adquirida por parte del Estado al ratificar la Convención de Belém do Pará. La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que Maria da Penha sufrió, y esa omisión de los tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex marido sufridas por la señora Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado, como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.

Así, la Comisión consideró que la omisión del Estado, consistente en no haber juzgado y condenado al culpable de actos de violencia doméstica durante más de 15 años desde la iniciación de una investigación, era contraria a las obligaciones internacionales del Estado y era una indicación de que el Estado condonaba dicha violencia. Además, la Comisión recomendó que se asignara a la víctima de violencia doméstica una “adecuada reparación simbólica y material” por la violencia que había sufrido a manos de su marido y también por la omisión del Estado, al “no ofrecer un recurso rápido y efectivo, por mantener el caso en la impunidad por más de quince años, y por evitar, con ese retraso, la posibilidad oportuna de acción de reparación

e indemnización civil". Junto a ello, la Comisión insta al Estado a que continúe y profundice "el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil". Siete años después, Brasil aprobó la primera ley latinoamericana de segunda generación contra la violencia de género.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia "Campo Algodonero", analiza, por primera vez, las obligaciones de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará en materia de prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres; y es la primera, también, en la que se declaran violaciones directas de la Convención, haciéndose responsable al Estado mexicano por las mismas. En este caso, las víctimas directas fueron las niñas Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, desaparecidas, torturadas y asesinadas en Ciudad Juárez; sus cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero de esa localidad mexicana el 6 de noviembre de 2001. A partir de esta sentencia, no es posible ya negar la existencia de los feminicidios en Ciudad Juárez, tampoco la situación anormal de violencia contra las mujeres, que se da en esta ciudad mejicana desde principios de los años 90. De hecho, la sentencia reconoce que la violencia de género es una violación de los derechos humanos y que, en particular, en la Ciudad Juárez, pone de manifiesto una situación de violencia estructural, basada en una particular cultura de la violencia y de la discriminación hacia la mujer. Dicho de otro modo, la Corte vincula directamente la violencia de género y la discriminación por razón de género al afirmar que el Estado violó el derecho a la no discriminación de las mujeres, al no observar adecuadamente la garantía de los derechos a la vida, integridad física, libertad personal y acceso a la justicia, derivando la vinculación entre discriminación y violencia de la existencia de pruebas suficientes que certifican que, si en Ciudad Juárez la situación ha llegado a los extremos a los que lo ha hecho, se debe, entre otras causas, a que los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez no habían sido percibidos

por el poder público como un problema importante y para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes (ROSAS, 2010, p. 63).

Además, la Corte asocia la lesión del derecho a la vida, integridad personal y libertad, contenidos en el Pacto de San José, con la lesión de los apartados *b* y *c* del art. 7 de la Convención de Belém do Pará, interpretando y aplicando, por vez primera, este pacto interamericano, asumiendo su plena competencia para pronunciarse sobre él, reconduciendo las previsiones del art. 12 del Convenio, que no le dan competencia directa, pero que, por la vía de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, abre la vía de acceso de los ciudadanos a la Corte para solicitar la aplicación y cumplimiento de la Convención.

Junto a lo anterior, la Corte define perfectamente cuales son las obligaciones del Estado derivadas de la Convención de Belém que están relacionadas, por tanto, con la erradicación de la violencia contra las mujeres: a) la obligación de prevención, que supone que el Estado no puede dejar de investigar adecuadamente las denuncias de desaparición de mujeres, desde el momento en que estas se producen en un contexto de violencia estructural como el que se da en Ciudad Juárez (LÓPEZ, 2009, p. 58); b) la obligación de investigación respecto de las denuncias, y una vez se encuentren los cadáveres de las víctimas, obligación de cuyo incumplimiento se deriva una lesión clara de los derechos a la vida, integridad y libertad personales de las víctimas y de los derechos de acceso a la justicia y protección judicial de los familiares de las víctimas.

Por último, según Medina Rosas (2010),

la Corte consolida los conceptos y metodología de la perspectiva de género en la interpretación judicial. Además, confirma la perspectiva de género como característica central de exigencia para evaluar las acciones que los Estados emprendan para reparar los daños y cumplir con sus obligaciones" (ROSAS, 2010, p. 6).

Esto es en el apartado destinado a la ejecución de la sentencia; las medidas reparadoras, la Corte no sólo prevé medidas de reparación para las personas directamente ofendidas en el caso, sino que alude a

medidas de no repetición, cuyo objetivo claro es modificar el estado de cosas existente en Ciudad Juárez para que las violaciones de derechos humanos constatadas en la condena vayan erradicándose (ROSAS, 2010, p. 6).

1.2 Respuestas internas⁹

Las legislaciones nacionales, en materia de lucha contra la violencia machista en América Latina, han ido a remolque de los logros regionales. Pero no sólo. Los caracteres comunes que podemos encontrar en todas las leyes nacionales destinadas a prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, de forma específica o inespecífica, son tres. Por un lado, como se decía, la influencia notable de los instrumentos internacionales de protección de los derechos de la mujer, particularmente, la Convención de Belém do Pará. En segundo lugar, la importancia del movimiento de mujeres (o de los movimientos de mujeres) de cada país en el proceso de regulación del problema. En tercer lugar, y quizá eso es lo más importante, el hecho de que la violencia de género está pasando de ser un problema invisible y doméstico a una cuestión de la esfera pública y de obligada atención por los poderes y políticas gubernamentales.

Como se decía más arriba, en el año 2007, tras el pronunciamiento de la Comisión Interamericana, Brasil aprobó, finalmente, una ley específica destinada a luchar contra la violencia de género. Tras esta, la pionera en América Latina y quizá la menos ambiciosa, han venido otras seis, que integran la segunda generación de las leyes latinoamericanas contra la violencia de género. Pero ¿por qué hablamos de segunda generación? La respuesta es sencilla. En el año 2008, la CEVI, en cumplimiento del mandato que se le había dado por parte de la OEA, presenta un Informe Hemisférico sobre el grado de cumplimiento de la Convención de Belén do Pará, o, dicho de otro modo, sobre la situación de la violencia contra las mujeres en América Latina. En ese informe es

⁹ Se entra al análisis muy pormenorizado de todas estas normas en Gómez Fernández (2008). Tal análisis resulta imposible aquí por la extensión del texto, pero se recomienda la lectura de este otro trabajo de la autora.

constante, entre otras cosas, que el marco jurídico nacional no era el más apropiado, en términos generales, para luchar contra la violencia de género, y que era necesario legislar sobre la violencia contra las mujeres entendiéndola como una violación de los derechos humanos, y haciéndola objeto de un tratamiento específico, sin derogar las leyes de violencia familiar entonces vigentes, que protegían a todos los miembros de la familia de las situaciones de violencia. En este momento, al otro lado del océano, en España, llevaba vigente ya unos años la primera Ley de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (LO 1/2004, de 28 de diciembre), una ley que, sin estar bajo la influencia de la Convención de Belém, por razones obvias, reflejaba, de manera muy clara, las exigencias contenidas en ella, en lo que se refiere a los derechos de las mujeres y las obligaciones de los Estados. Llamamos leyes de segunda generación a aquellas que se inspiran en este tratamiento integral y específico de la violencia de género, por oposición a las de primera generación, que trataban la violencia de género dentro del concepto de violencia doméstica o intrafamiliar, alejándose, por tanto, de una aproximación al problema desde la perspectiva de género.

Así pues, encontramos en América Latina dos grandes grupos de normas que protegen a las mujeres de la violencia de género, dos grandes grupos que permiten definir las leyes como de primera o de segunda generación.

El grupo de leyes de primera generación estaría integrado, fundamental pero no exclusivamente, por la legislación que, aprobada en el trienio 1994-1997, sucede inmediatamente en el tiempo a la aprobación de la Convención de Belém, inspirándose en su espíritu, pero sin llevar sus mandatos hasta sus últimas consecuencias, puesto que se trata, por lo general, de leyes especiales destinadas a perseguir la violencia intrafamiliar, no de leyes inspiradas en una perspectiva de género y, particularmente, encaminadas a erradicar la violencia contra las mujeres. Estas normas no se refieren exclusivamente a la violencia que sufren las mujeres por razón de su género, sino que engloba todos aquellos comportamientos violentos que se desarrollan en el seno de la familia. En resumen, estas disposiciones normativas responden

a un modelo de ley cuyo objetivo principal es tratar el problema de la violencia intrafamiliar, con lo cual solo tratan parcialmente el problema de la violencia de género, cuyo alcance va más allá de los fenómenos de violencia sufridos por la mujer en el seno del hogar. En este grupo, se integran las siguientes normas, detalladas por países

- Bolivia - Ley nº 1674, de 15 de diciembre de 1995, contra la violencia en la familia o doméstica.
- Ecuador - Ley nº 103, de 29 de noviembre de 1995, contra la violencia a la mujer y la familia.
- Nicaragua - Ley nº 230, de 19 de septiembre de 1996, de reformas y adiciones al Código Penal para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar; penaliza la violencia psicológica y crea medidas de protección a la persona agredida.
- El Salvador - Decreto nº 902, de 28 de noviembre de 1996, Ley contra la violencia intrafamiliar.
- República Dominicana - Ley nº 24-97, de 27 de enero de 1997, que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la protección de niños, niñas y adolescentes.
- Perú - Ley nº 26260, de 25 de junio de 1997, que aprueba el Texto Único Ordenado de protección frente a la violencia familiar y sus modificatorias.
- Honduras - Decreto nº 132-97, de 15 de noviembre de 1997, Ley contra la violencia doméstica.
- Paraguay - Ley nº 1600, de 6 de octubre de 2000, contra la violencia doméstica, que sigue la estela de las disposiciones aprobadas en el resto de los países durante los tres años previos.
- Panamá - Ley nº 38, de 10 de julio de 2001. Esta última reforma una disposición anterior – la ley panameña nº 27 de 1995.
- Chile - Ley nº 20.066, de 22 de septiembre de 2005, que establece la ley de violencia intrafamiliar – no tiene en cuenta un tratamiento integral de la violencia de género.
- Uruguay - Ley Nº 17.514, de 2 de julio de 2002, que se denomina

como ley de violencia intrafamiliar, en realidad, se limita a tratar el tema de la violencia contra la mujer, sin perjuicio de lo cual sigue realizando una aproximación parcial al problema, con lo cual no es fácil integrarla en este grupo de normas.

Todas ellas consideran la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, y su objeto exclusivo es la erradicación de la violencia contra la mujer, considerándola como un tipo específico y distinto de la violencia intrafamiliar, razón por la que adoptan un abordaje integral¹⁰ y exclusivo de la violencia contra la mujer. Estas normas realizan, por regla general una importante ampliación de las definiciones de violencia contra las mujeres, tomando en cuenta el gran número de manifestaciones y formas que ésta presenta, y en cierta medida se toma en cuenta que las mujeres que sufren violencia no son homogéneas sino diversas en lo que ha raza, orientación sexual, o impronta cultural se refiere y que las relaciones que las vinculan con sus victimarios no siempre se establecen en el marco de una relación familiar “clásica”, existiendo diversos modelos de familia, relaciones de pareja dentro y fuera del hogar, relaciones entre convivientes no casados, noviazgos, etc...

Sin duda alguna la normativa analizada refuerza las medidas de protección para las mujeres (tanto desde el punto de vista preventivo como desde el punto de vista represivo, en el ámbito de las acciones en caso de incumplimiento de sentencias o medidas cautelares impuestas por el juez al victimario), y endurece las penas a los maltratadores, bien mediante el simple aumento de las mismas, bien a través de la eliminación de atenuantes (la existencia de vínculo matrimonial, por

¹⁰ Cuando se habla de un tratamiento integral del problema, se alude al hecho de que la finalidad de este tipo de ley es abordar todos los ámbitos jurídicos que pueden tener relación con la violencia de género, y no sólo el ámbito de la represión penal de los victimarios. Así, estas normas se refieren, también, a: la adopción de medidas educativas destinadas a la sociedad, para limitar y eliminar, en último término, las actitudes machistas; a las previsiones asistenciales, destinadas a sostener a la mujer para que desaparezca la dependencia económica del varón, que, en ocasiones, bloquea la ruptura de las dinámicas violentas; a las previsiones relativas a la relación de los hijos con víctima y victimario etc.

ejemplo) o el establecimiento de agravantes específicos. Por último, y sin ánimo de incurrir en una exhaustividad que es imposible en este momento, estas leyes reconocen, como hace la Corte Interamericana en la sentencia del Campo Algodonero, la responsabilidad clara del Estado, por acción o por omisión, en la lucha contra la violencia de género, y señalan la necesidad de diseñar sistemas de información que permitan dar seguimiento al cumplimiento de la ley, como la creación de observatorios, o la institucionalización de la presentación de informes de seguimiento. Las leyes integradas dentro de este grupo, también por países y en orden de aprobación son:

- Brasil -Ley 11340 de 2006 (Ley María da Penha)
- Costa Rica- Ley de penalización de violencia contra las mujeres de 2007
- República Bolivariana de Venezuela-Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una vida libre de Violencia de 2007
- México-Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de 2007
- Guatemala- Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer de 2008
- Colombia- Ley 1257 de Violencia contra las Mujeres de 2008
- Argentina- Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales de 2009.

Conclusiones en perspectiva de género

En las dos últimas décadas, el escenario normativo y la atención interna e internacional al gravísimo problema de la violencia de género han mejorado notablemente. Desde luego, la Convención de Belém y los pronunciamientos de Comisión y Corte Interamericana sobre la materia son documentos históricos en la lucha para la erradicación universal de la

violencia de que son víctimas las mujeres. A nivel nacional, el escenario legislativo arroja un balance globalmente positivo, especialmente en lo que se refiere a lo que hemos denominado “segunda oleada normativa”, o leyes de segunda generación. Este balance, incluso antes de la aprobación de estas últimas, ya había sido positivo, según el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, relativo al período 1994-2002, en el cual afirmaba que “desde el punto de vista normativo, las necesidades de la mujer están, en general, debidamente satisfechas”.

Ahora bien, es evidente que, a pesar de ello, siguen existiendo problemas graves en relación con la situación de riesgo de las mujeres como víctimas de la violencia machista. Ciudad Juárez, como ya hemos dicho, es el ejemplo paradigmático, pero las cifras ofrecidas en las primeras páginas de este texto ofrecen argumentos para la reflexión y el pesimismo. Hay más normas, pero no hay menos víctimas, sino, aparentemente, más muertas.

Son muchas las causas que podemos encontrar para explicar el fenómeno: quizá una cierta incoherencia en el abordaje del problema; o una evidente lentitud en la implementación; quizá la aplicación de las leyes, particularmente las de segunda generación, que son leyes ambiciosas en lo que atañe a derechos asistenciales, es demasiado costosa y existen fallas en los aportes presupuestarios que limiten la aplicación de la ley; quizá existan capacidades insuficientes, o falta de sensibilidad, o de perspectiva de género en los operadores que deben aplicar la ley, lo que podría destilar también falta de la suficiente voluntad político-pedagógica; quizá existan fallos en la articulación interinstitucional e intersectorial de los organismos encargados de aplicar la ley; quizá exista un excesivo contenido político en las disposiciones que merma su carácter normativo y le resta eficacia; quizá, simplemente, no sea tan fácil combatir el machismo que está en la base de las conductas violentas, y que vetea la sociedad latinoamericana (no sólo la latinoamericana, por supuesto) en todos los niveles socioculturales, en todos los ámbitos, en todas las esferas. Quizá lo que de verdad falte es un adecuado empoderamiento de la mujer...

Para solventar ese problema, las leyes solas no bastan. Es una cuestión, primero, de toma de conciencia de las propias mujeres, aún educadoras principales en el hogar y, por tanto, transmisoras principales de la cultura machista. Es una cuestión, también, de educación, que debe asumir el Estado, al cual, desde la teoría del Estado social de derecho, le corresponde el deber de instruir. Y es una cuestión de tiempo, de que pasen algunas generaciones, pero algunas generaciones que vean lo que se ha hecho hasta la fecha, que vean la denuncia y la lucha, el rechazo institucional y formal...y, desde ahí, que construyan el rechazo íntimo y profundo, pierdan la tolerancia hacia la cultura machista, aprendan a escandalizarse cuando oigan la frase que oía Michelle Bachelet cuando era niña, cuyas palabras tomo prestadas de nuevo para cerrar estas páginas:

La violencia contra las mujeres no es un asunto exclusivo de las mujeres. Nos afecta y perjudica a cada uno de nosotros y nosotras. Trabajando juntos, levantándonos todos y todas contra la violencia hacia las mujeres, conseguiremos estar más cerca de la paz, la seguridad y la igualdad.

Michele Bachelet, en su presentación de la agenda política de 2011 para poner fin a la violencia contra las mujeres.

Referências

ALMÉRAS, Diane et al. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe: una propuesta para medir su magnitud y evolución. Santiago: CEPAL, 2002. (**Serie Mujer y Desarrollo, n. 40**).

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. **Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer**. Informe del Secretario General. Julio, 2006. A/61/122/Add.1.

BOTT, Sarah; MORRISON, Andrew; ELLSBERG, Mary. **Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe**: revisión crítica de las intervenciones. Washington, DC: Banco Mundial, 2005. (Breve, n. 60).

CARCEDO, Ana (Coord.). **No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006**. San José de Costa Rica: Asociación Centro Feminista de Información y Acción, 2010.

CARCEDO, Ana; SAGOT, Montserrat. **Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países**. Washington, DC: Pan American Health Organization, 2000.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Mecanismo de seguimiento de la convención de Belem do Pará (MESECVI). **Informe Hemisférico**, Caracas, jul. 2008.

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. **Dossier sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe**. Lima, 2005.

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. **Monitoreo sobre feminicidio: femicidio en Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Dominicana**. Lima, 2008.

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER. **Monitoreo sobre violencia sexual en conflicto armado: en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú**. Lima, 2007.

FREGOSO, Rosa Linda. **Terrorizing women: femicide in the Americas**. Durham: Duke University Press, 2010.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, María Itziar. **La acción legislativa para erradicar la violencia de género en América Latina: compilación Iberoamericana de leyes contra la violencia de género**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008.

GUERRERO, Elizabeth. **Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: balance de una década**. Santiago de Chile: Isis Internacional/UNIFEM 2002.

JARA LÓPEZ, Nora Patricia. Crímenes de odio en México: las cruces de las mujeres de Juárez. In: SANTORO, Sonia (Ed). **¡Sin nosotras, se les acaba la fiesta!** América Latina en perspectiva de género. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2009. p. 149-157.

JIMÉNEZ, Patricia; RONDEROS, Katherine. **Feminicidio**: un fenómeno global: de Lima a Madrid. Bruselas: Heinrich Böll Stiftung-Unión Europea, 2011.

KISLINGER, Luisa. **Violencia doméstica contras las mujeres**. Ecuador: Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, 2005.

LAGARDE, Marcela. Por la vida y la libertad de las mujeres, fin al feminicidio. In: CONCHAAIDA, Leonor; LABALLE, Gabriela. **Resistencia y alternativas de las mujeres frente al modelo globalizador**. México: Red Nacional de Género y Economía, 2005. p. 114-126.

LAGARDE, Marcela. Violencia de género y paz social unidas por la vida y la libertad de las mujeres. In: ASOCIACIÓN SEMINARIO MUJER LATINOAMERICANA – MUJER ANDALUZA. **10 Años de Historia 1995-2005**: Hilando Redes. Huelva, 2004. p. 23-34.

LAGARDE, Marcela. **Violencia feminicida en 10 entidades de la República Mexicana**. México: Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.

MONÁRREZ, Julia et al. **Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez**. Ciudad de México: El Colef/Miguel Ángel Porrúa, 2010.

MONTAÑO, Sonia (Dir.). **¡Ni una más!** El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe. Antiguo Cuscatlán: UNFPA, 2007.

NACIONES UNIDAS. División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría.

Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Nueva York, 2006.

RADFORD, Jill; Russell, Diana E. H. (Ed.). **Feminicidio:** la política del asesinato de las mujeres, Mexico, DF.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

ROSAS, Andrea Medina. **Campo algodonnero:** análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano. México, DF, 2010.

RUSSELL, Diana E. H.; HARMES, Roberta A.(Ed.). **Femicidio:** una perspectiva global. Mexico, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

SANMARTÍN, José et al. **III informe internacional:** violencia contra la mujer en las relaciones de Pareja: estadísticas y legislación. Valencia: Instituto Centro Reina Sofí, 2010.

SEGATO, Rita Laura. **La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez:** territorio, soberanía y crímenes de segundo estado. Ciudad de México: Universidad del Claustro de Sor Juana, 2006.

SEGATO, Rita Laura. **Qué es un feminicidio:** notas para un debate emergente. Brasília, DF: Departamento de Antropología, Universidade de Brasília, 2006.

SEGOVIA, O.; JORDÁN, R. **Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social.** Santiago de Chile: CEPAL, 2005. (Serie Medio Ambiente y Desarrollo nº 122).

TOLEDO, Patsilí. **Delitos contra las mujeres:** análisis comparado entre las legislaciones penales de Centroamérica y la Corte Penal Internacional. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 2007.

TOLEDO, Patsilí. **Feminicidio.** México, DF: United Nations Publications, 2009.

TOLEDO, Patsilí. **Informe alternativo sobre el cumplimiento de la convención para la eliminación de todas las formas de**

discriminación contra la mujer en Chile. Santiago de Chile: La Morada, 2003.

Algunas referencias en la red

En la red existe muchísima información sobre el tema de la violencia contra las mujeres. Afortunadamente es otro de los espacios en que se está dando visibilidad al problema. Aquí presento la selección de algunos sitios que ofrecen estudios o documentación muy interesante para seguir la actualidad normativa, jurisdiccional y política sobre la materia en América Latina

América Latina Genera. Gestión del conocimiento para la igualdad de género- www.americalatinagenera.org - Es el sitio web del proyecto América Latina Genera: gestión del conocimiento para la equidad de género, una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dentro del apartado denominado “Seguridad y Justicia” existe un apartado destinado específicamente a la violencia contra las mujeres, apartado en el que se realiza un recorrido detallado por los compromisos internacionales en la materia, se contienen algunas “herramientas” o documentos de trabajo sobre cuestiones concretas relacionadas con la violencia de género, así como interesantes publicaciones sobre la cuestión, informes sobre buenas prácticas o experiencias por países, y un conjunto de enlaces con sitios que contienen información sobre mujer.

Base de datos del Secretariado General de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer. webapps01.un.org/vawdatabase/home.action - Tal y como se contiene en la propia web, “en diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución de carácter general en la que se exhortaba a una intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y se pedía al Secretario General que creara una base de datos coordinada sobre el grado, la naturaleza y las consecuencias de todas las formas de violencia contra la mujer, y sobre el efecto y la eficacia de las políticas

y los programas contra ese tipo de violencia, incluidas las mejores prácticas al respecto”. La fuente de información que nutre la base de datos es el resultado de las respuestas enviadas por los Estados Miembros al cuestionario sobre la violencia contra la mujer que lanzó Naciones Unidas en septiembre de 2008, así como sus actualizaciones sucesivas.

CEPAL-www.cepal.org - Es el sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este sitio dispone de numerosos documentos de análisis e investigación en versión electrónica. La División de Asuntos de Género de la CEPAL (<http://www.cepal.org/mujer/>) recoge estadísticas de género, que incluyen algunos indicadores sobre violencia, y publicaciones sobre violencia contra la mujer. Muchos de esos documentos pueden ser descargados desde la red. A su vez se contienen en la web enlaces interesantes relacionados con la mujer en la comunidad internacional.

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM)- www.cladem.org - En esta página se pueden encontrar estudios e investigaciones sobre los aspectos normativos y legales de la violencia hacia las mujeres. Contiene información específica sobre normativas, leyes y políticas públicas, separada por países. Es fácil encontrar información sobre violencia sexista introduciendo la palabra “violencia” en el buscador de la Página.

Feminicidio.net- <http://feminicidio.net/> - El espacio Feminicidio.net ofrece datos estadísticos muy interesantes en materia de asesinatos de mujeres, y estudios al respecto que también resultan de sumo interés.

INSTRAW- www.un-instraw.org/es/ - Es el sitio web en español de INSTRAW - siglas en inglés del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.

ISIS internacional- www.isis.cl - El sitio web de ISIS Internacional, es un espacio de información y recursos, o, como ellos mismos se denominan, un “centro de Documentación de las Mujeres de América Latina y el Caribe”. En la web existe un apartado específicamente destinado a la

“violencia sexista” (<http://www.isis.cl/jspui/handle/123456789/1>) donde se pueden hacer búsquedas de documentos en atención a distintos descriptores (autor, fecha, tipo de documento, etc...) También contiene un Banco de Datos de Feminicidio en América Latina y el Caribe español. Además se encarga del mantenimiento del portal latinoamericano “Pon fin a la violencia contra las mujeres” (<http://www.ponfinalaviolencia.org/>), que contiene mucha documentación cuyo objetivo es sostener una campaña informativa contra la violencia hacia mujeres y niñas.

Observatorio de la violencia de género- <http://www.observatorioviolencia.org/> - Este observatorio virtual es sostenido por la Fundación Mujeres (España) y dedica un apartado específico a América Latina, donde podemos encontrar noticias, opiniones y documentos sobre la cuestión que afectan directamente a la lucha contra la violencia de género en el subcontinente.

ONU MUJERES- <http://www.unwomen.org/es/> - Es el sitio de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el organismo unificado de Naciones Unidas para los temas relativos a la mujer actualmente dirigido por la expresidenta chilena Michele Bachelet. En la web aparece un área focal específicamente denominada “violencia contra las mujeres”. Este apartado nos lleva directamente a la web que era de UNIFEM (http://www.unifem.org/gender_issues/violence_against_women/), donde encontramos una buena cantidad de documentación de ámbito universal sobre la materia.

Recibido em: 05/04/2012

Aprovado em: 20/04/2012