

II. La violencia contra la mujer es una violación a sus derechos

A. Marco normativo internacional y regional

Los hechos de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos y dan origen a obligaciones específicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. La trascendencia pública de las distintas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, como expresión extrema de la discriminación de género y de las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, se ha tornado una preocupación pública y, en esta medida, ha generado la obligación de los Estados de asegurar las condiciones para una vida sin violencia. Los Estados de América Latina y el Caribe han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Entre estos últimos, son de particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A este cuerpo normativo, se suman diversos instrumentos no vinculantes de gran trascendencia política, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los subsiguientes procesos de seguimiento, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y las recomendaciones generales adoptadas por organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que constituyen herramientas de interpretación autorizadas de las respectivas convenciones. Además, la reforma de las constituciones políticas en algunos países de la región mediante la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía superior o igual a las leyes de la nación, facilita su aplicación por parte de los tribunales de justicia, adoptando los estándares que fijan los órganos encargados de su interpretación y aplicación.

Los instrumentos mencionados se han convertido en un cúmulo de estrategias recomendadas a los gobiernos, a los organismos del Estado y a la sociedad civil para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de distintas formas de violencia.

Recuadro II.1 Definición de violencia

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Fuente: Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

De un modo paulatino pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la violencia contra las mujeres fue marcando la agenda internacional de los derechos humanos.

Cuadro II.1 Principales instrumentos jurídicos relevantes en el marco normativo internacional y regional de derechos humanos

	Marco normativo internacional	Marco normativo regional
Instrumentos de derechos humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Convención sobre los Derechos del Niño Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Tratados específicos sobre las mujeres	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)
Instrumentos no vinculantes	Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 65/228) Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (resoluciones 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960) Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW57)	XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Brasilia, 2010 XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Santo Domingo, 2013

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un tema relevante en la agenda internacional de derechos humanos se expresa en la acción de los comités especializados en el seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, a través de la evaluación y el seguimiento de los pasos que dan los Estados en dirección a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Este también es un tema destacado en la amplia mayoría de las intervenciones de otros órganos, tales como

el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵ y el Comité contra la Tortura⁶.

En las sesiones celebradas en 2012 y 2013 para la evaluación específica de los Estados por parte de los comités antes mencionados, el tema de la violencia contra las mujeres (ya sea conceptualizada como violencia de género, violencia familiar, violencia doméstica, violencia sexual, trata de personas o prácticas tradicionales nocivas) estuvo muy presente en las recomendaciones finales⁷.

Además de estas recomendaciones, los informes alternativos presentados por organizaciones de la sociedad civil, específicamente el movimiento de mujeres y feminista, han permitido avances debido a su capacidad de incidencia.

En el cuadro II.2 se muestra la relevancia del problema de la violencia contra las mujeres en el trabajo de órganos de seguimiento de los derechos humanos que no se dedican específicamente a los derechos de las mujeres y se evidencia de un modo elocuente la extensión de este flagelo en todos los países.

Cuadro II.2
Consideración de la violencia contra las mujeres en las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité contra la Tortura, 2012 y 2013

Órgano	Países evaluados que recibieron recomendaciones específicas sobre violencia contra las mujeres	Recomendaciones específicas en relación con el total de países evaluados
Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Sesiones 104, 105 y 106 (2012): Portugal, Turquía, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Alemania, Islandia, Kenya, Maldivas, Lituania, Malawi, Yemen, República Dominicana, Guatemala, Turkmenistán.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 13 de los 14 países evaluados ^a .
	Sesiones 107, 108 y 109 (2013): Angola, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), China (Macao), Paraguay, Perú, Albania, República Checa, Finlandia, Indonesia, Tayikistán, Ucrania, Bolivia (Estado Plurinacional de), Djibouti, Mauritania, Mozambique, Uruguay.	Se incluyeron recomendaciones específicas para la totalidad de los países evaluados (16).
Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Sesiones 48 y 49 (2012): Guinea Ecuatorial, Ecuador, Tanzania, Islandia, Bulgaria, Mauritania, Eslovaquia, España, Nueva Zelanda, Etiopía, Perú, Camerún.	Se incluyeron recomendaciones específicas para la totalidad de los países evaluados (12).
	Sesiones 50 y 51 (2013): Azerbaiyán, Dinamarca, Irán (República Islámica del), Jamaica, Japón, Rwanda, Togo, Albania, Austria, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Djibouti, Egipto, Gabón, Kuwait, Noruega.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 14 de los 17 países evaluados.
Comité contra la Tortura	Sesiones 48 y 49 (2012): Noruega, México, Federación de Rusia, Togo, República Checa, Armenia, Albania, Siria, Grecia, Rwanda, Canadá, Cuba.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 11 de los 12 países evaluados ^b .
	Sesiones 50 y 51 (2013): Bolivia (Estado Plurinacional de), Estonia, Guatemala, Japón, Kenya, Mauritania, Países Bajos, Antillas Neerlandesas y Aruba, Reino Unido, Andorra, Bélgica, Burkina Faso, Kirguistán, Letonia, Mozambique, Polonia, Portugal, Uzbekistán.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 15 de 18 países evaluados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

^a Se excluye a Turkmenistán.

^b Se excluye a Siria.

⁴ El Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados parte. Todos los Estados parte deben presentar al Comité informes periódicos acerca de la situación del ejercicio de derechos. El primer informe se hace un año después de la adhesión al Pacto y posteriormente siempre que el Comité lo solicite (por lo general, cada cuatro años).

⁵ El Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vela por que los Estados parte cumplan las obligaciones que les impone el Pacto, y el grado de efectividad de los derechos y las obligaciones en cuestión es vigilado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶ El Comité contra la Tortura es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelos, Inhumanos o Degradantes por los Estados parte.

⁷ La conceptualización de la violencia en las diversas recomendaciones varía significativamente, aun dentro del mismo órgano: se hace referencia a violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia familiar o doméstica, presumiblemente según la normativa del país y los términos de los informes nacionales y alternativos recibidos para cada caso.

La creciente invocación del derecho a una vida libre de violencia en el marco de la revisión de la vigencia de otros derechos en contextos variados es indicativa de la aplicación práctica de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no regresividad de los derechos humanos. En la medida en que el principio de no discriminación cruza transversalmente todo el sistema, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos determina que todos tienen la misma jerarquía y deben ser respetados con el mismo énfasis, ya que todos resultan esenciales para el desarrollo de la vida humana. La violación de uno de ellos afecta la vigencia de los restantes. Además, de acuerdo con el principio de progresividad, tanto la interpretación de los derechos humanos como los mecanismos para su realización deben evolucionar en forma constante, sin retroceder frente a los logros alcanzados.

Las observaciones y recomendaciones entregadas por los comités de los tratados tras los procesos de revisión constituyen una hoja de ruta para identificar las asignaturas pendientes en materia de estándares de derechos humanos. Se trata de recomendaciones dirigidas a la reforma legal, la creación de mecanismos eficaces para la investigación de hechos de violencia, la observación de la debida diligencia en los procesos para su investigación y sanción, la creación de mecanismos de reparación y la asignación presupuestaria a los organismos para el adelanto de la mujer y demás instituciones encargadas de la aplicación efectiva de las normas. La mejor implementación de la legislación vigente y el relevamiento de mejores fuentes de información para poder dar un adecuado seguimiento a las obligaciones asumidas son dos recomendaciones que se repiten en los países de la región.

Recuadro II.2 La aplicación de las recomendaciones internacionales en la legislación nacional

La Oficina Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó en 2012 una publicación donde se compilan las observaciones y recomendaciones de los órganos de tratados y procedimientos especiales sobre violencia contra las mujeres en El Salvador, que permite una mirada integral relevante para todos los países. Tal como se señala en la introducción, leídas en conjunto, las recomendaciones y observaciones brindan una guía indispensable para comprender los avances y desafíos, recordando la obligación de actuar con debida diligencia en la investigación de hechos diversos (violencia en la pareja, violencia sexual, trata, prostitución infantil), emprender reformas en los sistemas judiciales y en los marcos legislativos, fortalecer y desarrollar las capacidades institucionales en los organismos encargados de brindar respuestas y atención, y asignar los recursos necesarios para trabajar en la eliminación de la violencia contra las mujeres. En el informe se incluyen las recomendaciones y observaciones de órganos de tratados (Comité de Derechos Humanos, Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño en virtud de su Protocolo Facultativo, Comité contra la Tortura, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), las recomendaciones producto de procedimientos especiales (Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias), así como el examen periódico universal. Una de las consecuencias de este importante trabajo de relevamiento fue la elaboración de un protocolo para la investigación y sanción del femicidio en El Salvador, redactado en conjunto con la Fiscalía Nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la creación y/o fortalecimiento de sinergias y vínculos en relación con la cuestión de la violencia contra las mujeres y niñas* (A/HRC/23/25).

El examen periódico universal es el mecanismo del Consejo de Derechos Humanos que permite evaluar la situación de los derechos humanos en los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas⁸. En el segundo ciclo de evaluaciones, iniciado en 2012, se observó que la violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones ha estado presente en la mayoría de los casos evaluados, con recomendaciones concretas dirigidas a aspectos específicos de la problemática⁹.

⁸ El sistema prevé la presentación de informes por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la participación de la sociedad civil mediante informes alternativos. Sin embargo, la evaluación en sí misma es llevada a cabo entre los Estados, es decir, entre pares.

⁹ Según la información consignada en la base de datos de UPR Info, 39 de los 48 Estados evaluados en la segunda ronda de evaluación recibieron recomendaciones específicas sobre la situación de la violencia contra las mujeres. Véase [en línea] <http://www.upr-info.org>.

En el período 2009-2012, el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos analizaron en profundidad las dimensiones de la violencia y desarrollaron las obligaciones de los Estados derivadas de las normas de la debida diligencia, las estrategias satisfactorias y los obstáculos actuales¹⁰. Debido a la relevancia de esta evaluación entre países, en tanto pares, en el informe se señala la importancia de que el análisis y las recomendaciones se integren plenamente en los esfuerzos del Consejo por promover la responsabilidad de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones. Para ello se sugieren diversas recomendaciones, como promover el tratamiento de la cuestión en las sesiones extraordinarias sobre países concretos, dando seguimiento a sus resoluciones, fomentar su incorporación en las resoluciones que establezcan comisiones de investigación y de determinación de hechos, y alentar los diálogos e intercambios de información entre distintos órganos del sistema de protección de derechos humanos, fomentando la cooperación entre ellos.

Los avances en el tratamiento de la violencia contra las mujeres en el ámbito internacional se enfrentan de manera reiterada a la brecha entre los derechos legalmente consagrados y su ejercicio efectivo. Esto constituye una preocupación que ha sido señalada a los países de la región en el marco del sistema regional de protección de derechos humanos, como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, como se verá más adelante.

En 2001 se registró la primera intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el análisis de un caso en que se alegaba la violación de la Convención de Belém do Pará. Se trata del caso emblemático de “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, en el que se responsabilizó al Estado por la impunidad frente a la violencia sufrida por la peticionaria por parte de su expareja, señalándose que esa situación era parte de un patrón sistemático de ineffectividad judicial que no solo violaba la obligación de procesar y condenar al agresor, sino también la obligación de prevenir esas prácticas degradantes en razón del mensaje de impunidad (CIDH, 2001). Pocos años más tarde, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un estudio donde se documentaban los principales obstáculos que enfrentan las mujeres de América Latina y el Caribe para acceder a las herramientas legales de protección disponibles en sus países y se identificaban los problemas para sancionar los hechos de violencia que sufren en diversos ámbitos de su vida (CIDH, 2007). A este estudio siguieron otras intervenciones, tanto a partir del pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹¹ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹² frente a casos específicos, como a través de la elaboración de diversos estudios que han contribuido a documentar los problemas que encuentran los países de la región para hacer frente a la violencia en sus distintas manifestaciones¹³.

¹⁰ En el *Informe sobre la creación y/o fortalecimiento de sinergias y vínculos en relación con la cuestión de la violencia contra las mujeres y niñas* se incluye una revisión de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, las comisiones de investigación y misiones de determinación de hechos, el Comité Asesor, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, el examen periódico universal, otros procedimientos especiales y otros procesos intergubernamentales pertinentes (ACNUDH, 2013).

¹¹ Entre las decisiones de fondo adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de violencia contra las mujeres se destacan: “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, en relación con las obligaciones del Estado ante situaciones de violencia y discriminación, y el deber de debida diligencia, y “Raquel Martín de Mejía vs. Perú”, en relación con la violencia sexual y el acceso a la justicia.

¹² Entre los casos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se incluyen el caso “Penal Castro Castro vs. Perú”, por la definición de violencia sexual y su vínculo con la integridad de las mujeres, el caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, fundamental para avanzar en el estándar de la debida diligencia del Estado en relación con actos cometidos por particulares, y el caso “Fernández Ortega y otras vs. México”, por violencia sexual y barreras particulares para el acceso a la justicia en el caso de mujeres indígenas.

¹³ Entre los estudios e informes temáticos producidos en los últimos años por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se destacan los siguientes: *Acceso a los Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos* (2010), *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* (2011), *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas* (2011), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (2011) y *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud* (2011).

El sistema regional ha ido acompañando los grandes avances que se fueron dando en varios países y ha contribuido a sistematizar los estándares jurídicos a los que deben ajustarse los Estados parte, no solo desde los diversos niveles de gobierno, sino fundamentalmente desde los órganos de administración de justicia, que son los garantes últimos de la vigencia de los derechos y la reparación frente a su vulneración¹⁴. El poder judicial ha cobrado relevancia en los últimos años y se ha constituido en un objeto de observación por parte de la sociedad civil, los gobiernos y los organismos internacionales en relación con las iniciativas desplegadas para asegurar la vigencia efectiva de los derechos de las mujeres y los estándares aplicados para asegurar la protección frente a la violencia y la discriminación. En el capítulo III de este informe se ofrece una revisión de las iniciativas puestas en marcha desde el poder judicial en particular y desde el Estado en general.

Desde 1994, el sistema interamericano ha logrado grandes avances en los estándares jurídicos aplicables a la violencia contra las mujeres. Impulsado por la amplia ratificación de la Convención de Belém do Pará, este logro se refleja en pronunciamientos de varios mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos, incluidas las decisiones de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los informes temáticos elaborados. Algunos de los estándares jurídicos fueron sistematizados recientemente y sirven de guía para el análisis del grado de cumplimiento de los poderes judiciales con las obligaciones contraídas. Pueden resumirse en los siguientes (CIDH, 2011, pág. 6):

- el vínculo estrecho entre los problemas de la discriminación y la violencia contra las mujeres;
- la obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar y sancionar con celeridad y sin dilación todos los actos de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por actores estatales como no estatales;
- la obligación de garantizar la disponibilidad de mecanismos judiciales efectivos, adecuados e imparciales para víctimas de violencia contra las mujeres;
- la calificación jurídica de la violencia sexual como tortura cuando es cometida por agentes estatales;
- la obligación de los Estados de implementar acciones para erradicar la discriminación contra las mujeres y los patrones estereotipados de comportamiento que promueven su tratamiento inferior en las sociedades;
- el deber de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de analizar, mediante un escrutinio estricto, todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establecen diferencias de trato basadas en el sexo, o cuya aplicación puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres, y
- el deber de los Estados de considerar en las políticas adoptadas para avanzar en la igualdad de género el particular riesgo a violaciones de derechos humanos que pueden enfrentar las mujeres por factores combinados con su sexo, como la edad, raza, etnia y posición económica, entre otros.

¹⁴ Estos estándares se encuentran sistematizados en la publicación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación* (2011).

B. Reconocimiento de las distintas formas de violencia contra las mujeres. Desafíos para la legislación nacional en la región

En los instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para las legislaciones nacionales se distinguen distintas formas de violencia contra las mujeres. En el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General* (2006) se identifica y caracteriza una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia, al tiempo que se diferencian los ámbitos en los que esta ocurre.

Cuadro II.3
Formas y manifestaciones de violencia contra la mujer en diversos escenarios, según clasificación de las Naciones Unidas (2006)

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer dentro de la familia	Violencia por parte de pareja o expareja íntima	Actos sexual, psicológica y físicamente coercitivos practicados contra mujeres adultas y adolescentes por una pareja actual o anterior, sin el consentimiento de la mujer
	Prácticas tradicionales nocivas	Infanticidio de niñas y selección prenatal del sexo Matrimonio precoz Violencia relacionada con la dote Ablación o mutilación genital femenina Crímenes cometidos en nombre del “honor” y maltrato de viudas
Violencia contra la mujer en la comunidad	Femicidio/feminicidio Violencia sexual por parte de un agresor que no es la pareja o expareja Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, instituciones educativas o espacios deportivos Trata de mujeres	Homicidio de la mujer por razones de género Perpetrada por parientes, amigos, conocidos, vecinos, compañeros de trabajo o extraños Incluye iniciación sexual forzada y violencia sexual en citas Acoso sexual o comportamiento sexual no deseado Explotación sexual y acoso por parte de entrenadores, espectadores, representantes, miembros de la familia o de la comunidad Involucra a numerosos actores, incluso la familia, intermediarios locales, redes internacionales delictivas y autoridades de inmigración Puede tener fines de explotación sexual o laboral
Violencia contra la mujer cometida o consentida por el Estado	Violencia en situaciones de privación de la libertad Esterilización forzada	Actos de violencia sexual, acoso, atentados al pudor Vigilancia inadecuada en la intimidad de las mujeres privadas de libertad Acoso sexual verbal Torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Uso de esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina o de un subgrupo determinado
Violencia contra la mujer en conflictos armados	Violencia física, sexual y psicológica, cometida por actores estatales y no estatales	Homicidios, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes Raptos, mutilaciones y desfiguraciones Reclutamiento forzado de mujeres combatientes Violencia sexual, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual Desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias Matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva
Violencia contra la mujer y discriminación múltiple	Factores que pueden determinar discriminaciones múltiples	Raza, origen étnico, casta, clase Condición de migrante, refugiada Edad, religión, orientación sexual, estado matrimonial, discapacidad Condición de portadora o no de VIH

Fuente: Natalia Gherardi, “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Diane Almérás y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.

A nivel regional, en la Convención de Belém do Pará también se incluyen definiciones fundamentales para identificar las distintas manifestaciones de la violencia que viven las mujeres en la región. La Convención, ratificada por 32 Estados miembros de América Latina y el Caribe, brinda un marco de referencia para las normas nacionales. En el artículo 1 se define la violencia contra la mujer como “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”.

En el artículo 2 se profundiza e identifican las conductas que constituyen manifestaciones de violencia física, sexual y psicológica, en lo que hasta la fecha constituye el parámetro más riguroso para analizar la naturaleza de todas las definiciones jurídicas y políticas que se han adoptado en las leyes nacionales. Los tres tipos de violencia establecidos contienen todas las tipologías legales en vigencia, lo que permite una tipificación amplia y exhaustiva, evitando la casuística. También se precisa que se considera violencia contra la mujer aquella “que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

En la Convención no solo se refuerza el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como el privado (artículo 3), sino que además se recuerda que este derecho incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación (artículo 6). Reconocer el vínculo entre violencia y derechos humanos permite mostrar cómo la violencia contra las mujeres afecta sus derechos más básicos: el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley y en la familia, a la salud física y mental, a condiciones de empleo justas y favorables, a no ser sometidas a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno, a la libertad y a la seguridad personal (CEPAL, 2009).

La Convención de Belém do Pará ha estado en el origen de la ley de la región y ha sido incorporada en forma expresa en el orden normativo de los países, con rango superior (como en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil) o igual a las leyes (como en Chile). Además, de acuerdo con los procedimientos para la ratificación de tratados, las disposiciones de la Convención prevalecen en el orden interno (tal es el caso de Colombia, Guatemala o el Paraguay) y son de aplicación directa (como en el Ecuador, México y el Perú). La información consignada es menor en el caso de los países del Caribe.

Pese a la amplia conceptualización de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres contemplada en los instrumentos internacionales y regionales, los avances en el abordaje normativo y político registrado por los Estados de la región no dan cuenta a cabalidad de esta amplitud y tienden a concentrarse solo en ciertas formas de violencia, por lo general las vinculadas con la violencia en las relaciones interpersonales, sobre todo la violencia ejercida por la pareja o expareja íntima, y a dejar fuera otras, como el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos o de salud, y la violencia en situaciones de conflicto.

Las leyes integrales de violencia se conciben como la forma más adecuada para abordar de un modo coherente y unificado las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. Sin embargo, la existencia de leyes no es condición suficiente para la erradicación de la violencia y en la práctica surgen diversas dificultades, como la tensión entre distintos marcos normativos, unos destinados a brindar protección a las familias o unidades domésticas y otros orientados específicamente a la protección de mujeres y niñas. Al no estar creados considerando la complementariedad entre sus objetivos, puede surgir incertidumbre respecto de las normas aplicables y los estándares de protección disponibles. Una situación similar se observa con relación a la violencia sexual en el matrimonio, donde se puede presentar una contradicción entre las normas de protección integral y las normas penales específicas (OEA, 2012a).

En el *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI) ofrece, además de las recomendaciones generales, recomendaciones específicas a los países como producto del proceso de evaluación de los informes nacionales. En términos globales, en los informes destinados a los países del Caribe se incluyen recomendaciones para reformar la legislación con normas que superen el marco de violencia doméstica y aborden de un modo más amplio las distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres, y se insta a los Estados a sancionar planes nacionales para la lucha contra la violencia.

Si bien la existencia de leyes integrales no asegura la erradicación de las distintas formas de violencia, su ausencia disminuye las posibilidades de luchar por una vida libre de violencia contra las mujeres. En este sentido, se debe considerar la preocupación expresada por el MESECVI respecto de la ausencia de leyes contra la violencia sexual perpetrada por agentes del Estado, o en contextos de conflicto armado, en la mayoría de los países de la región, con la excepción de Chile y Colombia.

Las recomendaciones de este organismo a los países de América Latina apuntan a:

- elaborar mejores fuentes de información, que permitan el adecuado seguimiento y evaluación de las iniciativas impulsadas en los últimos años;
- implementar planes nacionales de acción para enfrentar la violencia contra las mujeres de manera integral, que permitan la coordinación, articulación y sistematización entre distintos sectores;
- destinar recursos para la plena implementación del Plan nacional de violencia (Estado Plurinacional de Bolivia);
- generar mecanismos de coordinación entre los mecanismos para el adelanto de la mujer y las entidades públicas que producen las estadísticas nacionales (Argentina) e incrementar los esfuerzos para asegurar la plena implementación de los avances en materia normativa;
- realizar un seguimiento de la aplicación de las medidas de protección en el sistema de justicia y la calidad del sistema jurídico;
- poner en práctica medidas específicas para garantizar el respeto a la autonomía y el acceso a la justicia de las mujeres rurales e indígenas;
- tomar medidas urgentes para asegurar la debida diligencia en la investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en conflictos armados y situaciones de posconflicto, y
- establecer medidas para eliminar los mecanismos de conciliación en casos de violencia.

Recuadro II.3 La prohibición de conciliación

Un avance importante en el compromiso de garantizar una vida sin violencia para las mujeres es la prohibición expresa de conciliación, mediación u otros procedimientos con los que se busque la solución extrajudicial. Se persigue la adopción de medidas que tiendan a reforzar la efectividad de la garantía de acceso a la justicia y, en este sentido, se reitera la importancia de asegurar la eliminación de distintas modalidades de conciliación, no solo en los planos normativos, sino también en las conductas y prácticas del poder judicial. En tal sentido, cobra relevancia la discusión en torno a las prácticas judiciales que, de acuerdo con los datos consignados e informados en el *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, muestran que la resolución alternativa de los conflictos, pese a estar prohibida por ley, se sigue aplicando. El informe a Costa Rica “recomienda que se emitan normas que determinen contundentemente la prohibición de resolver con medios alternativos (conciliación, mediación, aplicación del criterio de oportunidad) los casos de violencia contra las mujeres” (MESECVI-IV/doc.76/12). En el informe de Guatemala (MESECVI-IV/doc.80/12) se señala que “si bien la conciliación o mediación es una alternativa jurídicamente prohibida esta sigue prevaleciendo en el imaginario cultural y social de los aplicadores de justicia y los prestadores de servicios en los casos de violencia contra las mujeres, lo cual revictimiza e impide el acceso a la justicia para las mujeres víctimas y para las sobrevivientes”. Esto da cuenta de la complejidad que supone la puesta en práctica de los avances normativos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

A los mecanismos y sistemas de seguimiento y monitoreo de los compromisos de los Estados a nivel regional e internacional, se suma una importante iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas lanzada en 2008: la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, que apunta a generar mayor conciencia pública y a aumentar la voluntad política y los recursos para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en el mundo. Esta campaña se articula en torno a cinco objetivos concretos orientados a 2015 (en coincidencia con el plazo fijado por los Estados para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

La campaña del Secretario General plantea como una de las estrategias de trabajo la creación de Capítulos Regionales. El Capítulo para América Latina y el Caribe tiene tres pilares regionales que responden a los objetivos de la campaña a nivel mundial: “Alto a la Impunidad”, un primer pilar donde se priorizan la atención, protección, sanción y reparación de las víctimas y sobrevivientes; “Ni una más”, un segundo pilar sobre prevención que ha priorizado la campaña “El Valiente no es Violento”, lanzada en varios países de la región, que incluye a hombres y jóvenes en la erradicación de la violencia y considera actividades para involucrar al sistema educativo en la región; y “La Responsabilidad es de Todos y Todas”, un tercer pilar que busca concientización e incidencia, y ha llamado a participar en la campaña a actores influyentes de las artes y los medios de comunicación, así como del sector privado.

Recuadro II.4

Campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y Día Naranja

En virtud de la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, del 25 de noviembre al 10 de diciembre (Día de los Derechos Humanos) de cada año se celebran 16 días de activismo. Además, desde 2013, se promueve que el día 25 de cada mes se celebre el Día Naranja de acción para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas.

El propósito del Día Naranja es generar conciencia y prevenir la violencia contra mujeres y niñas. Esta campaña hace un llamado a activistas y socios de las Naciones Unidas para movilizar a la población y relevar las cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de la violencia contra mujeres y niñas, no solo una vez al año, el 25 de noviembre (Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer), sino todos los meses.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En el contexto de la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) han impulsado la construcción de un *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, con el fin de promover una investigación eficaz y el cumplimiento del deber de la debida diligencia, con independencia de la normativa nacional en materia de femicidio/femicidio¹⁵. Esto significa que, ya sea que el país cuente o no con un tipo penal específico, los Estados siempre tienen la obligación de obrar con la debida diligencia en la investigación, sanción, reparación y prevención de los femicidios, en concordancia con los términos del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹⁵ Para obtener más información, véase [en línea] http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/Modelo_de_Proocolo.pdf.

Recuadro II.5

Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

Cada 25 de noviembre es una invitación a recordar el asesinato de las hermanas Mirabal, ocurrido en la República Dominicana en 1960, bajo la dictadura de Trujillo. También es una oportunidad para no olvidar a las mujeres que a lo largo y ancho del mundo siguen siendo objeto de violencia solo por el hecho de ser mujeres.

Desde que en 1981 las feministas de América Latina y el Caribe rescataron la memoria de las hermanas dominicanas, estas se convirtieron en un símbolo del llamado a la lucha para poner fin a la violencia contra las mujeres a nivel mundial. Este llamado fue recogido por las Naciones Unidas, que en 1999 estableció el 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

De este modo, el 25 de noviembre de cada año, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales tienen la oportunidad de renovar el compromiso asumido con las mujeres y niñas, dando cuenta de los avances realizados a nivel nacional e implementando nuevas acciones e iniciativas en pos del derecho de las mujeres y niñas de vivir una vida libre de violencia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.