



Boletín

Avances sobre legislación y lineamientos en el abordaje de la violencia de género¹

Presentación

Así como lo ha hecho gran parte de los países de la región, aquellos que participan en el Proyecto "Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras" (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y Guatemala) han firmado y adherido a las diferentes convenciones y conferencias internacionales que abordan la violencia contra la mujer (Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, de Belém do Pará; y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Como resultado, han experimentado en las últimas décadas significativos avances en la normatividad, políticas estatales y locales y procedimientos en contra de la violencia hacia las mujeres. Existen leyes sobre la materia² y definición de femicidio en

todos los países. Este marco legal, en general ajustado a los avances del derecho internacional, ha significado un importante avance, por cuanto ha creado institucionalidad en la materia y ha abierto el camino para la comprensión de las violencias. En este proceso cabe un lugar destacado al movimiento de mujeres organizadas de cada país, que ha logrado instalar la situación de la violencia contra las mujeres como un problema político.

Ahora bien, es obvio que tanto los marcos legales como la política pública, así como los mecanismos institucionales generados para articular la prevención y atención de la violencia, la promoción de derechos y el acceso a la justicia, han significado importantes avances. Y, sin embargo,

1 Boletín elaborado por Lylian Mires a partir de los informes de: Asociación de Vivienda Popular (AVP), Colombia; Colectiva Feminista de Desarrollo Local, El Salvador; Centro de Intercambios y Servicios Cono Sur (CISCSA), Argentina; Fundación Guatemala, Guatemala; Corporación SUR, Chile.

2 **Colombia:** Ley 1257. Promulgada Dic 04 de 2008. "Sensibilización, prevención y sanción de violencia contra las mujeres". Tiene por objeto la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.

Argentina: Ley 26485, de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Aprobada/Sancionada el 11 de marzo de 2009.

Chile: Ley 20066, de Violencia Intrafamiliar. Publicada el 7 de octubre de 2005. Y Ley 20480, que tipifica el femicidio.

Guatemala: Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. Promulgada el 9 abril del 2008. Tiene el objeto de garantizar la vida, la libertad, la integridad, la dignidad, la protección y la igualdad de todas las mujeres ante la ley, y de la ley, particularmente cuando por condición de género, en las relaciones de poder o confianza, en el ámbito público o privado quien agrede, cometa en contra de ellas prácticas discriminatorias, de violencia física, psicológica, económica o de menosprecio a sus derechos, estableciendo para tal fin las definiciones que se entenderán para efectos del cumplimiento de la Ley...

El Salvador: Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Establece, reconoce y garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por medio de políticas públicas orientadas a la detención, prevención, atención, protección, reparación y sanción de violencia contra las mujeres; a fin de proteger su derecho a la vida. Se concibe la violencia como cualquier acción basada en género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado (Art. 8 literal K).

Fuente: Observatorio Ciudades, Violencias y Género, www.ciudadesygenero.org

su implementación efectiva se ha mostrado insuficiente. En la práctica no ha habido un avance correspondiente con la normativa. Los mecanismos estatales existentes no han sido plenamente efectivos en el logro de un acceso a la justicia igualitario para las mujeres sobrevivientes de violencia, en el respeto a los derechos humanos de las mujeres. Y nos referimos a los mecanismos *estatales* existentes en tanto es el Estado el que debe asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, la asignación de recursos para ello y la integralidad del tratamiento en los casos de violencia de que son víctimas las mujeres en razón de su sexo.

Hemos querido abordar en el presente Boletín esta situación, que hemos constatado a través de la información recopilada en el Observatorio Ciudadades, Violencias y Género, haciéndolo desde la visión de cada uno de los países participantes en el Proyecto “Un nuevo paso en la aplicación de políticas contra la violencia. Mujeres más seguras”. Para ello hemos solicitado la participación de expertas de cada país en diversas áreas del tratamiento de la violencia contra la mujer. Con una orientación general sobre el abordaje deseado, las autoras han tomado como punto de partida —dentro de las particularidades de cada realidad nacional— un diagnóstico coincidente. Nos referimos a una aproximación que destaca los avances en una institucionalidad que ampara a las mujeres frente a la violencia, pero con un Estado que no ha logrado concretar el respeto a la igualdad ante la ley y ha “privado a las mujeres víctimas de violencia de un acceso real y concreto a la justicia”,³ como lo ilustra Patricia Muñoz en el artículo que se presenta a continuación.

Desde Argentina, Cecilia Culasso y Soledad Pérez se refieren a la “desarmonía” entre la propuesta integral de abordaje de la violencia que establece la ley y la práctica, en tanto “se puede advertir una judicialización de la problemática, ya que de cuarenta artículos que integran la ley, solo dos están dirigidos explícitamente a la prevención.”⁴

La heterogeneidad de la región, representada en los países que hacen parte de esta publicación, permite examinar las violencias desde otro escenario, como es el tratamiento de las violencias en el marco del conflicto armado interno, como en Colombia, donde —señala la autora, Claudia Ramírez Cardona— existe un “marco legislativo garantista y, en términos generales, ajustado a los avances del derecho internacional, de los derechos humanos de las mujeres; no obstante, la implementación de las normas dista mucho de sus postulados formales.”⁵ En este contexto, cobra importancia la interrogante que se plantea Silvia Juárez de El Salvador: “¿Qué ha cambiado, desde el conflicto armado, para las mujeres, en términos del derecho a una vida libre de violencia?”⁶ Su análisis entrega una nueva mirada sobre el efecto de los conflictos armados en el marco de relaciones de pareja, concluyendo que permanece casi inalterada la violencia contra las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado.

De la misma manera, desde Guatemala, María Lucrecia Vicente Franco señala en su artículo cómo la interpretación de la realidad ha permitido visualizar la violencia contra las mujeres como un continuum que se inició con la violencia intrafamiliar, pasando, entre otros delitos, por femicidio, para llegar a la actual visibilización de la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno.⁷ Surge en estos países un nuevo reto con la desmovilización de grupos armados al margen de la ley, en cuanto al proceso de paz y la violencia en contra de las mujeres.

En esta riqueza de análisis y opiniones de las expertas destaca un común denominador, que se manifiesta como un hecho no resuelto: la seguridad de las mujeres en los espacios públicos. Este es un punto interesante, si se considera que —con excepción de Chile— las leyes sobre violencia contra las mujeres de los países mencionados definen dicha violencia en el marco de la Convención de Belém do Pará. Característico de este acuerdo es que considera la violencia contra la mujer en sentido amplio, se-

3 P. Muñoz García, “Violencia contra mujeres, ¿existe verdadero acceso a la justicia?”

4 C. Culasso y S. Pérez, “Avances legislativos y enfoque de género en Argentina.”

5 C. Ramírez Cardona, “La distancia entre la norma y la vida es cada día más grande. Legislación y violencias contra las mujeres en Colombia.”

6 S. Juárez, “Violencia contra las mujeres, un esquema sistemático presente en la guerra y en la paz.”

7 M. L. Vicente, “Avances en el abordaje de la violencia contra las mujeres en Guatemala.”

ñalando que puede ocurrir tanto en los espacios públicos como privados, y que los hombres que ejercen violencia pueden ser personas con quienes se convive o bien pueden ser desconocidos. Pese a ello, son limitados los avances ocurridos al respecto, en particular en la consideración de la violencia contra las mujeres como un fenómeno que supera el ámbito privado y doméstico, y que se da igualmente en el espacio público, aunque en los últimos años ello ha comenzado a recibir mayor atención. Desde esta perspectiva, sostenemos que las necesidades específicas de las mujeres para enfrentar la violencia *en el territorio* requieren ser tomadas en cuenta, como también el hecho de que los delitos que afectan a los hombres son distintos de los que recaen en las mujeres, y que sus percepciones de inseguridad también son diferentes.

En esta edición N° 4 del Boletín del Observatorio Regional se abordan, a través de cinco artículos, estos temas y otros de gran relevancia para comprender los déficit que presentan las políticas tanto en cuanto a la prevención de los delitos de violencias ejercidas contra las mujeres, como de atención a las víctimas de tales delitos y su acceso al sistema judicial. Es un diagnóstico parcial que, sin embargo, resume los principales nudos que dificultan avanzar en forma decidida hacia una vida libre de violencia para todas y todos.

Violencia hacia las mujeres: acerca de las legislaciones vigentes en Argentina

Cecilia Culasso – Soledad Pérez

Integrantes de CISCOSA, Red Mujer y Hábitat Argentina

Avances legislativos y enfoque de género en Argentina

En el presente artículo se reflexiona acerca de las legislaciones existentes sobre la violencia de género en Argentina. Si bien el panorama nacional aparece como muy positivo en relación con los avances logrados en materia legislativa, es necesaria una lectura crítica que permita continuar con el debate acerca de la necesidad de que los Estados aseguren la promoción y protección de los derechos de las mujeres.

Aunque en Argentina se aprobaron y ratificaron la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, de Belém do Pará, y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, realizada durante la década de 1990, recién en el año 2009 se creó un marco jurídico nacional que contempló lo establecido en las mismas. La Ley 26485, de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales,⁸ estableció un marco normativo que amplía no solo la definición de violencia contra las mujeres (“toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una rela-

8 En su artículo 2º, esta ley señala como su objeto: “a) La eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; b) El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; c) Las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos; d) El desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; 1947) e) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres; f) El acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia; g) La asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en las áreas estatales y privadas que realicen actividades programáticas destinadas a las mujeres y/o en los servicios especializados de violencia.” (Véase www.cnm.gov.ar/LegNacional/Ley_26485_decreto_1011.pdf)

ción desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”), sino que percibe diferentes tipos de modalidades (doméstica, institucional, laboral, de libertad reproductiva, obstétrica y mediática), dejando de lado las anteriores concepciones jurídicas que definían la violencia en función del ámbito donde era perpetrada.

A partir de la sanción y aplicación de la Ley 26485, se crearon mecanismos institucionales que intentan articular la prevención y atención de la violencia, así como la promoción de derechos y acceso a la justicia. Organismos gubernamentales, tales como el Consejo Nacional de las Mujeres, se proponen la generación e implementación de políticas públicas para la transformación sociocultural basada en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país.

En el ámbito de la prevención, se desarrollan diferentes programas de sensibilización pública en articulación con otros organismos gubernamentales nacionales bajo un abordaje interinstitucional e interjurisdiccional. En cuanto a la atención, diferentes programas apuntan a brindar información, orientación, asesoramiento y contención para mujeres en situación de violencia de todo el país; entre ellos, la línea telefónica 144, de atención permanente y gratuita. En lo que respecta a la recuperación y promoción de derechos, la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia surgió con el propósito de implementar acciones conjuntas para la promoción del acceso a la justicia de personas afectadas particularmente por la violencia doméstica. En la misma línea se encuentra la Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de Violencia de Género (CONSAVIG), cuyo objetivo es implementar, en conjunto con organismos nacionales, provinciales y municipales y organizaciones sociales, tareas vinculadas a la elaboración de sanciones a la violencia de género establecidas por la ley y al desarrollo de aquellas tareas de asesoramiento que resulten necesarias para la implementación de la mencionada ley, conforme a la normativa nacional e internacional.

Finalmente, en relación con el registro de información acerca de violencia hacia las mujeres, la misma ley esta-

blece la necesidad de generar sistemas de información permanente que brinden insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y el Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer, en articulación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), se constituyen como los principales mecanismos abocados a esta tarea. Sin embargo, desde el momento de su implementación en 2013 hasta la actualidad, aún no cuentan con información al respecto.

Frente a tales circunstancias, es pertinente reflexionar, luego de cinco años de promulgada la Ley 26485 y de más de dos décadas de compromisos regionales, acerca de la concreción e impacto en nuestro país de las legislaciones señaladas, que —según se supone— encarnan la responsabilidad de los Estados, procurando procesos que abordan la problemática de la violencia en su integralidad. A continuación se presentan algunos debates actuales en relación con la efectividad de estos mecanismos y la perspectiva integral que proponen.

Tensiones y debates: acerca de la “armonía legislativa”

Bianco y Winocur (2014) señalan que “los Estados que reconocieron los sistemas de justicia tradicionales no implementaron mecanismos de armonización legislativa, por eso muchas deambulan entre el sistema comunitario y el estatal sin que ninguno asuma la responsabilidad” (p. 14). En este marco de creación y aprobación de diferentes normas y programas legislativos, el concepto de “armonización legislativa”⁹ (citado por Bianco y Winocur, 2014, y elaborado por la sociedad civil de América Latina y el Caribe), nos permite realizar un análisis de las diferentes “discordias” que podemos encontrar en nuestro contexto

9 Definimos el concepto de “armonía legislativa” como la coherencia y correspondencia entre las normas y legislaciones nacionales, provinciales y municipales en relación con los acuerdos internacionales en cuanto a su creación e implementación. También analizamos esta coherencia entre las acciones y obligaciones planteadas en las legislaciones nacionales y su relación con las acciones definidas y ejecutadas en normas provinciales y municipales.

nacional y en la implementación de los mecanismos que buscan el cumplimiento del derecho a una vida sin violencia para las mujeres.

Podemos enumerar algunas tensiones que no favorecen la armonización legislativa, a saber:

Estado Nacional / Estado Provincial

Nuestro país es federal, lo que implica que cada una de las provincias que integran la república goza de autonomía legislativa, presupuestal y de gobierno. Sin embargo, la implementación de la legislación nacional e internacional debe encontrar lugar en los mecanismos provinciales que existen o crear mecanismos para tal fin, en un acuerdo de gobiernos democráticos.

La Ley Nacional 26485, de Protección Integral a las Mujeres, aprobada en 2009 y reglamentada por decreto en 2010, faculta al Consejo Nacional de las Mujeres, dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de la Presidencia de la Nación, a dictar las normas complementarias y aclaratorias de la reglamentación, como también a coordinar con los diferentes organismos provinciales la implementación de la misma. Diferencias partidarias, de priorización de intereses y presupuesto, como también la existencia de leyes provinciales que abordan la problemática de una manera poco integral, dificultan la articulación entre estos organismos y la creación de nuevos mecanismos. Es decir, por un lado se cuenta con una ley nacional aprobada que recoge las recomendaciones de Belém do Pará, y por el otro, en algunas provincias del país siguen rigiendo leyes que dan respuestas solo a un tipo de violencia (comúnmente la “doméstica”), acotando la problemática e invisibilizando las múltiples dimensiones que la atraviesan (social-cultural, económica, política, etc.).

Asimismo, respuestas y mecanismos nacionales creados para abordar la violencia hacia las mujeres (como la Oficina de Violencia Doméstica, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) tienen su lugar de residencia en la Ciudad de Buenos Aires (ciudad capital). Esto dificulta el acceso a muchas personas que se encuentran en el interior del país, más allá de que la difusión de este recurso se

dé a lo largo de la república a través de diferentes medios de comunicación (radial, televisivo, gráfico).

Responsabilidad del Estado / Responsabilidad de las organizaciones y la comunidad

La prevención, atención y acceso a la justicia de las personas que viven violencia es un deber y responsabilidad del Estado. En Argentina, el Estado ha ratificado y adherido, a lo largo de los últimos veinticinco años, a las diferentes convenciones y conferencias internacionales que revelan este compromiso. En algunos casos, como en el de la CEDAW y la Convención Interamericana Belém do Pará, sus principios han adquirido jerarquía constitucional en nuestro país.

La materialización de estos acuerdos en legislaciones, políticas públicas y acciones ha sido un proceso progresivo (y, en ocasiones, un proceso “lento”) a lo largo de los últimos veinte años, que en algunos casos se ha materializado en una formalidad legal o en la aprobación de leyes que han caído en letra muerta. Ha sido en los últimos seis años que, a nivel nacional y con la imitación en algunas provincias, se ha intentado “armonizar” en hechos concretos dichos acuerdos.

Fueron y son principalmente las organizaciones de mujeres y organizaciones feministas, y/o profesionales que ocupan cargos en organismos oficiales, quienes han llevado adelante acciones, programas y servicios para el real cumplimiento del derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Si bien sabemos que el abordaje de este tipo de problemáticas implica la generación de cambios a nivel sociocultural y es una responsabilidad de todos y todas, es al Estado al que le corresponde establecer mecanismos que garanticen ese pleno derecho.

Como hemos señalado en el apartado anterior, uno de los capítulos de la Ley 26485 insta a la creación de un Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres. La creación del mismo es una de las primeras acciones que lleva adelante el Consejo Nacional de las Mujeres, que ha firmado en ese mismo contexto un

convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Este convenio se establece para el diseño e implementación de acciones relativas al Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM).

Por otra parte, en noviembre de 2012, el Máximo Tribunal de Justicia presentó el Sistema Intermedio de Registro de datos estadísticos en violencia familiar, herramienta diseñada por ese tribunal que permite a cada jurisdicción obtener estadísticas locales y regionales en la materia.

Hasta la actualidad, ni el Observatorio ni el Máximo Tribunal de Justicia han presentado datos concretos elaborados de dichos registros. El Observatorio sí ha avanzado en una guía de recursos para la atención de las situaciones de violencia en cada una de las provincias.

El único registro de datos a nivel país lo lleva a cabo la Asociación Civil “La Casa del Encuentro”, que en 2008 creó el Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”. Dicho registro se basa en la información de diferentes agencias informativas: Télam y DyN, y 120 diarios de distribución nacional y/o provincial, así como en el seguimiento de cada caso en los medios. Es decir, el único registro existente tiene su fuente principal de información en los medios de comunicación, sin acceso a fuentes de registros “oficiales”.

Integralidad: promoción y protección de los derechos de las mujeres

Como se mencionó anteriormente, la Ley 26485 establece una propuesta integral de abordaje de la violencia, donde se comprende tal problemática en su complejidad tanto jurídica como sociocultural. Y es en este sentido que, si bien los avances de la legislación son significativos, continúan algunas deficiencias, en tanto se constituye como una “ley que ha sido pensada fundamentalmente para brindar una herramienta procedimental a la justicia. Ante esto, se puede advertir una judicialización de la problemática, ya que de cuarenta artículos que integran la ley, solo dos están dirigidos explícitamente a la prevención” (Martín, 2011, p. 110). Es decir, si bien se plantea como necesaria y prioritaria la articulación y responsabilidad conjunta de diferentes mecanismos e instancias estatales, pareciera que la coor-

dinación de acciones y la correspondencia de estas acciones no pudieran sostenerse en el tiempo o no se concretan efectivamente.

La información pública acerca de la implementación de acciones, la falta de resultados concretos de público conocimiento, o la ausencia de registros de información que retroalimentan y permiten la revisión de las políticas implementadas, dan cuenta de una propuesta que no ejecuta una respuesta integral a la problemática, sino que pareciera enfocarse en esfuerzos que muchas veces resultan aislados y desarticulados.

A modo de reflexión

A modo de cierre, y reconociendo los avances legislativos a nivel nacional, consideramos que la violencia que las mujeres viven cotidianamente es una problemática compleja y que debe ser abordada desde diferentes niveles.

Nuestros estados democráticos, conjuntamente con otros actores de la sociedad civil, deben asegurar mecanismos e instancias que protejan y promuevan los derechos de las mujeres.

En primer lugar, creemos necesario que se generen mecanismos de monitoreo permanente sobre el cumplimiento de las leyes y las acciones de los Estados, generadas tanto por los pactos internacionales como por las normas nacionales, asegurando la transparencia y democratización de los mismos.

En segundo lugar, las políticas y legislaciones no solo deben ser planteadas desde la integralidad de la problemática de la violencia contra las mujeres, asegurando la protección y promoción de sus derechos en todos los niveles y propiciando acciones de prevención, atención y acceso a la justicia, sino también considerando la importancia de asegurar una correspondencia de políticas y leyes a nivel local, provincial y nacional.

Finalmente, consideramos un aspecto fundamental, y actualmente un déficit en nuestro país, la creación de registros de información por parte del Estado, en articulación con los observatorios que nacen de las organizaciones so-

ciales y feministas, a fin de potenciar los recursos que se han construido a lo largo de estas décadas.

Sabemos que estas recomendaciones son apenas un inicio, reflexiones y debates que nos permiten pensar y afrontar la violencia hacia las mujeres en su complejidad y en su urgencia, asegurando que los Estados, las organizaciones feministas y de mujeres junto a otros actores sociales que desde hace décadas trabajan y abordan la problemática, aúnen sus esfuerzos para asegurar y fortalecer los derechos de las mujeres y evitar que en Argentina los feminicidios sucedan cada treinta horas.

Referencias

- Bianco, M. y Winocur, M. (Comps.). (2014). *A 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing: objetivos estratégicos y esferas de preocupación*. Documento Regional de la Sociedad Civil Beijing+20 América Latina y El Caribe. NGO – CSW. En <http://www.feim.org.ar/pdf/BEIJING+20-esp.pdf>
- Gherardi, N. (2014). “Claroscuros en las políticas contra la violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26485 de Protección Integral contra la Violencia es tiempo de promover la rendición de cuentas.” Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Apoyo UNFPA en Argentina.
- Ley 26485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009). En: www.cnm.gov.ar/LegNacional/Ley_26485_decreto_1011.pdf
- Martín, A. (2011). “Marcos legales. Por una vida libre de violencias” En A. Domínguez y A. Morcillo (Comps.), *Derechos humanos, género y violencias* (pp. 105-114). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

La distancia entre la norma y la vida es cada día más grande. Legislación y violencias contra las mujeres en Colombia

Claudia Cecilia Ramírez Cardona

Abogada Especializada en Derecho Público y Derechos Humanos

De la violencia intrafamiliar a la violencia contra la mujer

De manera similar a lo ocurrido en otros países de Latinoamérica, el compromiso adquirido por el Estado colombiano con la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres a través de la ratificación de la Convención de Belém do Pará¹⁰ en el año 1994, resultó aplazado por más de dos décadas.

Los primeros desarrollos legales internos que en alguna medida crearon institucionalidad, definieron competencias y establecieron sanciones en relación con la violencia contra las mujeres, estuvieron enmarcados en la atención a la violencia intrafamiliar, ámbito en el cual esta modalidad de violencia tiene común ocurrencia.

Durante el año 1996 fue expedida la Ley 294 sobre prevención, atención y sanción a la violencia intrafamiliar. Esta norma permitió a la sociedad colombiana comenzar a entender la inmensa dimensión de la problemática y definió la responsabilidad del Estado con la prevención, atención y sanción de esta violencia, considerada tradicionalmente como del ámbito privado. No obstante constituir un importante avance para las mujeres, la atención a la violencia limitada al ámbito exclusivo de la familia,¹¹ así como su tra-

10 Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Ratificada en Colombia mediante la Ley 294 de 1996.

11 En su Art. 4, la ley indica: “Toda persona que en el contexto de una familia sea víctima de daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, pedir al juez de familia o promiscuo de familia, promiscuo municipal o civil municipal, si faltare el de familia, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente” (Véase <http://goo.gl/zH3c0e>).

tamiento indiferenciado respecto de niños, niñas, personas de la tercera edad y otras personas vinculadas al hogar en condición de trabajadores y trabajadoras, alentaron la invisibilización del problema específico de las violencias contra las mujeres. Este enfoque familista aplazó la necesaria reflexión social y política sobre la situación de violencias contra las mujeres, y dejó de lado la responsabilidad del Estado en la atención a estas violencias en espacios públicos, comunitarios e institucionales, entre otros.

Sin entrar a considerar si la negativa estatal a atender las demandas de las mujeres en el sentido de hacer frente a la problemática específica de las violencias que las afectan obedeció a una estrategia para detener sus avances por sus derechos, o si se debió a la falta de preparación de la sociedad y el Estado para comprender la naturaleza, gravedad e importancia de su atención, es claro que en el país, durante la década de los noventa, pese a su cotidiana ocurrencia, o tal vez por esa misma razón, la violencia contra las mujeres estaba totalmente naturalizada y justificada. De otro lado, la Ley 294 significó un avance importante, por cuanto creó institucionalidad y abrió camino para la comprensión de las violencias ocurridas al interior de las familias —en las que la mujer es una de las principales víctimas—, como un asunto público en el que Estado tiene responsabilidad, en coherencia con el avance planteado en la Conferencia Internacional de derechos humanos celebrada en Viena en el año 1993, en la cual se comenzó a posicionar la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos.

La Ley 294 también modificó el Código Penal tipificando la violencia intrafamiliar como delito autónomo, con la intencionalidad de sancionar los maltratos ocurridos en el núcleo familiar que no alcanzaban a quedar cobijados por otros delitos, como las lesiones personales. Pero el hecho de que se creara como un delito que únicamente podía ser conocido por la justicia a petición de la persona afectada, conciliable, desistible y excarcelable, le quitó a esa ley su potencial efectividad.

En cuanto a la competencia para otorgar medidas de protección a las víctimas de violencia intrafamiliar, esta ley responsabilizó a la rama judicial. No obstante, ante la queja de los jueces, quienes se negaban a aplicarla con el argumento de que estos temas les quitaban el tiempo

para atender asuntos más importantes, el Congreso, en el año 2000, mediante la Ley 575 trasladó la competencia para dictar medidas de protección desde los despachos judiciales a las Comisarías de Familia, entidades nacientes, y cuya creación dependió de la voluntad política de los municipios. Por tal razón, apenas en los últimos años se ha logrado que se creen en todos los municipios del país, y ello con muy escasos recursos humanos y presupuestales, sobre todo en los municipios pequeños.

Durante los años posteriores se presentaron varias modificaciones menores a esta normatividad, y hacia el año 2006, organizaciones de mujeres, en alianza con funcionarias de varias entidades estatales —como la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y la Fiscalía, entre otras— y acompañadas por la cooperación internacional presente en el país, desplegaron una estrategia de incidencia ante el Congreso de la República. Así, contando con el compromiso de las mujeres congresistas, se formuló de manera conjunta un proyecto de ley sobre no violencia contra las mujeres, lográndose para el año 2008 la expedición de la Ley 1257 de 2008, “por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.”¹²

Durante la discusión de este proyecto de ley en el Congreso de la República, fue expedida la Ley 1142 de 2007, “por la cual se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y la seguridad ciudadana,” que aumentó la pena para los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria¹³ (hoy entre 4 y 8 años), excluyó la violencia intrafamiliar de los delitos que exigen querrela de parte, y eliminó la posibilidad de detención domiciliaria.

12 Véase http://www.oas.org/dil/esp/LEY_1257_DE_2008_Colombia.pdf. Para información detallada del proceso de discusión de la ley, véase Claudia Cecilia Ramírez C., “Crónica de la expedición de la ley de violencia contra la mujer”. En http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf/Cronica_ley_violencia_contra_mujeres.pdf

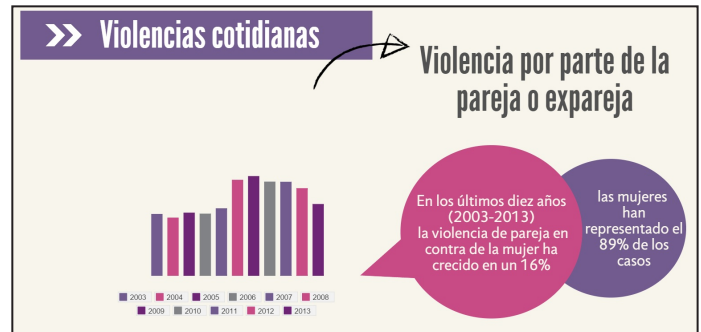
13 En el país, el incumplimiento de obligaciones alimentarias frente al/la cónyuge o compañero/a permanente, hijos e hijas, puede ser denunciado por la vía penal o demandado por la vía civil.

La ley sobre no violencias contra las mujeres

Con la Ley 1257, la legislación colombiana retomó el espíritu de la Convención de Belém do Pará, al contemplar como su objeto “la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). Esta ley incorpora a la legislación la violencia contra la mujer como una problemática específica derivada de la discriminación de género. La ley la define de esta manera: “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado” (artículo 2).

La Ley 1257 marca un hito en la legislación con varios cambios en el tratamiento a la violencia contra la mujer; entre ellos, hace explícito que esta violencia es una violación de sus derechos humanos; incorpora diversas modalidades de violencia —física, sexual, psicológica, económica y patrimonial—, así como las violencias en los espacios públicos y privados; prevé un tratamiento integral con medidas de prevención, protección, atención y sanción a cargo de diversos sectores, principalmente justicia, salud, educación y trabajo. Dentro de las sanciones se destaca la creación del delito de acoso sexual y la incorporación del feminicidio como causal de incremento de la pena por homicidio.

En cuanto a las medidas de atención, la ley buscó avanzar en garantizar condiciones para la denuncia de las mujeres, especialmente aquellas que dependen económicamente del agresor. Entre ellas, consagró el derecho de las mujeres víctimas, y de sus hijos e hijas en situación especial de riesgo, a contar con servicios de transporte, alojamiento y alimentación bajo la responsabilidad del sector salud. Desde la expedición de la ley, esta disposición fue impugnada ante la Corte Constitucional, que la declaró exequible,¹⁴ pero hoy, seis años después, el Ministerio de Salud no ha cumplido con el mandato legal de hacer viable este derecho.



Con posterioridad a la ley han sido expedidos varios decretos reglamentarios que han pretendido precisar alcances, competencias y dar efectividad práctica a las disposiciones legales.¹⁵ En todos estos desarrollos reglamentarios, el movimiento de mujeres en el país ha cumplido el importante papel de no permitir que esta ley se “quede en un cajón”, expresión coloquial que hace referencia a la gran cantidad de leyes que están escritas pero no tienen aplicabilidad alguna. Las mujeres han hecho permanente seguimiento a la implementación de la ley, han realizado acciones de exigibilidad ante la institucionalidad y han participado en la realización de aportes, observaciones y comentarios a varios de los decretos reglamentarios.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) sobre denuncias por violencia por parte de la pareja o ex pareja, según lo señalado por la Corporación Sisma Mujer,¹⁶ las mujeres representan el 89% de las víctimas (véase gráfico).

Si comparamos las tendencias señaladas con el tiempo de vigencia de la Ley 1257, se tiene que el registro de las denuncias da cuenta de un incremento del 16% en la violencia de pareja durante los últimos diez años. A la vez, se observa que entre los años 2003 y 2008, año de expedición de la Ley 1257, las denuncias por este tipo de violen-

15 En Salud se han expedido los Decretos: 4796 de 2011 y 2734 de 2012; en Laboral, 4463 de 2011 y 2733 de 2012; en Justicia, 4799 de 2012; y en Educación, 7982 de 2011.

16 Corporación Sisma Mujer, “La erradicación de las violencias en contra de las mujeres y las niñas: el paso definitivo hacia la paz” (noviembre 25, 2014). En <http://goo.gl/GvQjGJ>

14 Sentencia C 776 de 2010 de la Corte Constitucional colombiana.

cia muestran una tendencia relativamente uniforme que alcanza su mayor nivel durante el año 2009, experimentando un descenso para los años 2012 y 2013. Considerando que las cifras señaladas no dan cuenta de la prevalencia de la violencia de pareja, sino de las denuncias que se presentan, se podría plantear la hipótesis de que a partir del primer año de expedición de la ley se incrementaron sustancialmente las denuncias por esta violencia, lo cual pudiera estar asociado a la mayor difusión, conocimiento público y sanción social a las conductas que ella representa. De otro lado, de continuarse la tendencia a la baja de las denuncias presentadas en los dos últimos años (2012-2013),¹⁷ la disminución actual de ellas podría sugerir que la violencia de pareja tiene tendencia a decrecer. Es importante anotar que esta tendencia se verifica también respecto de otras modalidades de violencia al interior de la familia.¹⁸

En cuanto al tratamiento legal del feminicidio en el país, la Ley 1257 lo previó al aumentar la pena por homicidio “cuando se cometiere contra una mujer por el hecho de ser mujer” (Art. 27). Actualmente, rige el Proyecto de Ley Número 107 de 2013 – Senado, aprobado el 18 de junio de 2014, “por el cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones.”¹⁹

Hitos legislativos y jurisprudenciales sobre violencia contra las mujeres y conflicto armado en Colombia

Desde el año 2002, Colombia tiene ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.²⁰ Los avances del Estatuto en relación con crímenes contra las mujeres, especialmente crímenes de violencia sexual, han sido un importante marco de referencia para cambios normativos y jurisprudenciales en el ámbito interno. A su vez, la Corte Constitucional colombiana ha desempeñado un importan-

te papel en cuanto a la orientación legislativa y de políticas públicas en relación con las violencias contra las mujeres en el conflicto armado, al caracterizar y contextualizar de manera acertada su situación. Así, durante el año 2008 emitió el Auto 092, en el cual, respecto de la violencia sexual, señala que se trata de una “práctica habitual, extendida, sistemática e invisible”;²¹ reconoce de manera explícita que el conflicto armado interno tiene unos riesgos y unos impactos desproporcionados en las mujeres; y ordena al gobierno la implementación de trece programas específicos para hacerles frente, desde un enfoque diferencial de género.

El más importante avance legislativo en la materia lo constituye la Ley 1719 de 2014, mediante la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Esta ley señala que los actos de violencia sexual cometidos dentro del marco del conflicto armado pueden constituir crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y actos de genocidio, de manera que, así catalogados, estos delitos no prescriben y podrán ser investigados y juzgados en cualquier momento. Esta ley exige además que se incluya información detallada sobre los casos de violencia sexual en el Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer. También se destaca la incorporación a la legislación interna de los delitos de prostitución forzada y aborto forzado.

El reto: la implementación

Tanto en lo relativo a violencias en el marco del conflicto armado interno como las relacionadas con otros ámbitos, el panorama descrito da cuenta de un marco legislativo garantista y, en términos generales, ajustado a los avances del derecho internacional en materia de los derechos humanos de las mujeres. No obstante, la implementación de las normas dista mucho de sus postulados formales. Tal como lo señala Human Rights Watch en su último reporte anual sobre derechos humanos en el mundo:

La violencia de género es un problema generalizado en Co-

17 El Instituto Nacional de Medicina Legal tarda hasta después del segundo semestre de cada año para publicar los datos del año anterior, razón por la cual no se cuenta aún con información del año 2014.

18 Las cifras pertinentes pueden ser consultadas en “Forensis. Datos para la vida”, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, <http://www.medicinalegal.gov.co/forensis>

19 Véase http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1698&p_numero=107&p_consec=39557

20 Mediante la Ley 742 de 2002.

21 Auto 092 de 2008, de seguimiento a la sentencia T-025. Identificación de facetas de género en el marco del Conflicto Armado Interno.

lombia. La falta de capacitación y la implementación deficiente de protocolos generan obstáculos para las mujeres y niñas que procuran recibir atención médica luego de hechos de violencia, y como resultado las víctimas pueden enfrentar demoras en el acceso a servicios médicos básicos. Los responsables de delitos de violencia de género pocas veces son llevados ante la justicia.²²

Los marcos legales y de política pública han sido un importante pero insuficiente logro de las mujeres. La lucha por el derecho a una vida libre de violencias está ahora en el terreno de la vida.

Violencia contra mujeres, ¿existe verdadero acceso a la justicia para las víctimas?

Patricia Muñoz García

Abogada Universidad Católica de Temuco, Magíster en Docencia Universitaria Universidad del Desarrollo, Directora Unidad Especializada Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar, Fiscalía Nacional, Ministerio Público de Chile.

Cuando hablamos de Derechos Humanos, debemos entender que aquel concepto no puede quedarse solo en una denominación vacía y sin contenido, sino que es necesario dotar de cuerpo a cada uno de aquellos derechos que, conforme a las convenciones y tratados internacionales, hemos acordado como sociedad protegeremos respecto de cada uno y una de quienes habitamos los distintos Estados.

En ese sentido relevante resulta recordar lo que señalaba Jorge Carpizo (2011), quien, al analizar la naturaleza, denominación y características de los Derechos Humanos, nos habla de aquel concepto que resulta ser la base de análisis al enfrentarnos a la necesidad de determinar si se han violentado o no los derechos humanos de alguna persona y, en atención al motivo de este texto, si es que el comportamiento estatal respecto del tratamiento de la violencia contra las mujeres, en Chile, es abordado desde una perspectiva de derechos o no. Ese concepto que resulta ser la base de los derechos humanos es la *dignidad de la persona*. El autor hace un análisis más detallado de este concepto, que parece necesario atender en el contexto de este trabajo, determinando que más allá de las consideraciones positivistas que pueden existir en cada una de las regulaciones, la dignidad humana implica que “nadie puede legítimamente impedir a otro el goce de sus derechos (...). Por una parte, la de dignidad humana, que es lo que singulariza a la persona de otros seres vivos debido a su razón, voluntad, libertad, igualdad e historicidad y, por otra, la de los derechos humanos que son el conjunto de atribuciones reconocidas por instrumentos jurídicos para hacer efectiva la idea de dignidad de todas las personas, lo que permite una existencia humana desde diversos ámbitos relacionados entre sí, como son el individual, social, político, económico y cultural” (p. 3).

22 Human Rights Watch, *World Report 2014*. En <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/122015?page=3>

El profesor Nogueira (2009), muy claramente, también aporta un concepto de dignidad de las personas que merece ser recordado, entendiendo por ella el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación y de la realización del libre desarrollo de la personalidad (pp. 11-14).

Entendiendo, entonces, que la base fundamental y principal de los derechos humanos está radicada en la dignidad humana, analizaremos ahora cómo, dentro de los derechos humanos, el acceso a la justicia es uno de aquellos derechos que puede permitir el pleno respeto a la dignidad de las personas, respeto que no solo debe ser exigible a cada una de las personas que residen en un país, sino que debe, además, ser propiciado y exigido a cada uno de los Estados a los que pertenecemos.

Ya el artículo 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos nos da cuenta de esta obligación de los Estados partes al indicar: “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.” Chile, como uno de los Estados Partes de esta Convención, tiene el deber de garantizar a cada uno de los habitantes del Estado el respeto a sus derechos *sin discriminación alguna*.

Ineludible resulta atender a la *imposibilidad de discriminar*, toda vez que parte del análisis que pretende realizar este breve trabajo busca demostrar cómo, en relación con la violencia ejercida contra las mujeres, habitualmente ellas son expuestas a discriminaciones intolerables no solo por los individuos miembros del Estado, sino que, muchas veces, por el Estado mismo, a través de los diversos agentes que lo representan en el ámbito del sistema de justicia. Ya lo refería la actual Presidenta de la República, Michelle

Bachelet Jeria, ex Directora de ONU Mujeres, al señalar que “la desigualdad en América Latina tiene rostro de mujer y de infancia.”²³ Por su parte, nuestra Carta Fundamental consigna, en su artículo 19, numeral 2, que se asegura a todas las personas “la igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.” Esta declaración, que resulta clara y potente, parece quedarse más bien en una descripción de principios sin un sustento real y concreto que brinde, efectivamente, aquella protección a las mujeres de nuestro Estado, particularmente si analizamos la grave situación que se vive en relación con la violencia de toda índole ejercida contra las mujeres que, día a día nos demuestra, que hombres y mujeres, en la actualidad, aún no son iguales ante la ley.

Lo expresado anteriormente no se basa, únicamente, en la experiencia laboral que poseo y el consecuente conocimiento directo de las vivencias que las mujeres deben experimentar al pasar por el sistema de administración de justicia cuando, habiendo sido víctimas de violencia psicológica, física, sexual o de otra índole, han buscado el debido abordaje de su situación de parte de los organismos del Estado. Es también algo que ha sido materia de estudio y trabajo por parte de diversos académicos y concedores de la discriminación de género y de grupos de organizaciones civiles de mujeres que han resultado históricamente postergados. Así, por ejemplo, Nogueira (2006) consigna precisamente la necesidad de asumir que este tipo de discriminación existe y que es necesario erradicarla, indicando que “es necesario asumir mediante tal normativa la explícita prohibición de mantener determinadas diferencias históricamente arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los órganos estatales, como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones marginales o altamente desventajosas, cuando no atentatorias contra la dignidad humana. Así ha ocurrido matizadamente con las diferencias de género y los pueblos originarios en nuestros países latinoamericanos” (p. 821).

23 Entrevista Presidenta de la República para ONU, en <http://www.onu.cl/onu/presidenta-michelle-bachelet-desigualdad-en-america-latina-tiene-rostro-de-mujer-y-de-infancia/>

Hechas estas consideraciones, surge la necesidad de responder a la pregunta formulada al inicio de este trabajo y determinar si es que el Estado de Chile ha sido capaz de brindar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a la justicia que promueven los instrumentos internacionales, como vía concreta de respeto a sus derechos humanos, a su dignidad y que les permita, realmente, ejercer aquella igualdad ante la ley propugnada por nuestra Constitución Política.

Desde ya, y sin perjuicio de lo que se pueda concluir de los próximos párrafos de este trabajo, resulta evidente que, como Estado, no hemos sido capaces de concretar este debido respeto a la igualdad ante la ley y, asimismo, hemos privado a las mujeres víctimas de violencia de un acceso real y concreto a la justicia.

Para entender qué es el acceso a la justicia, atenderemos a aquella concepción que entrega la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), refiriendo que “el acceso a la justicia constituye la primera línea en la defensa de los derechos humanos de las víctimas de la violencia sexual contra las mujeres” (p. 6). Dicha concepción tiene como base los diferentes instrumentos internacionales que se hacen cargo de establecer exigencias a los Estados Partes, destinadas a proteger y promover los derechos de las mujeres, como la Declaración Americana, la Convención Americana, la Convención Belém do Pará y la CEDAW, instrumentos que propugnan la necesidad de que las mujeres accedan a un *recurso judicial sencillo y eficaz y que imponen a los Estados la obligación de actuar con la debida diligencia en la prevención, juzgamiento, sanción y reparación de los actos de violencia sexual*.

En nuestro país estos instrumentos internacionales han sido ratificados, razón por la que no existe justificación posible para no dar cumplimiento a las imposiciones que nos realizan y que nos obligan a brindar adecuado tratamiento a las mujeres víctimas de violencia. Ya lo ha referido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011), al hacerse cargo del acceso a la justicia en esta materia, indicando que “la facultad de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y la debida san-

ción de los responsables” (p. 6). Lo que se pretende es que aquellos recursos que poseen las víctimas sean realmente útiles para permitir la restauración del derecho que les ha sido violentado, sin que existan retardos injustificados para promover la restauración del mismo y, por cierto, que tampoco se deniegue justicia a estas víctimas. Esto último no resulta banal si entendemos que, tal como lo consigna la Convención Belém do Pará, la adecuada protección judicial de este tipo de casos es fundamental para lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y de la discriminación de la que son objeto permanentemente.

Desde esta lógica es que parece evidente que, como Estado chileno, a pesar de los intentos legislativos y de índole proteccionista, no hemos actuado con la debida diligencia frente a este tema, principalmente en aquellos aspectos vinculados a la necesidad de brindar un trato adecuado y no discriminatorio a las víctimas y sus familias. Asimismo, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su punto 4 expresa que “las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad”, y, además, la obligación estatal de garantizar un trato no discriminatorio ni para la víctima ni para su familia. Poco de eso existe en la actualidad en nuestro país, en que las mujeres víctimas de violencia son permanentemente sujetas de cuestionamientos y dudas acerca de su actuar. Incluso el Estado, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto muchas veces utilizan dicho actuar para justificar al agresor y tolerar su conducta, exponiendo así a las víctimas a tener que develar aspectos íntimos de su vida sexual o personal buscando en argumentos relacionados con dichos comportamientos la explicación a la agresión. Tales recursos no pocas veces son utilizados por las defensas de los agresores y, lamentablemente, muchas veces oídos por los Tribunales encargados de juzgar, lo que promueve la imposibilidad de las mujeres de tener un acceso a la justicia que, obviamente, les debe ser tan propio como a los hombres.

Especial atención merece, en relación con lo referido precedentemente, aquel pronunciamiento realizado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, 2010), en el que, respecto de las víctimas de violencia, indica que estas deben “gozar de una consideración y atención

especiales por parte del Estado; entre otras, se deben evitar aquellas prácticas o actos que agudicen el trauma o la revictimización, se les debe proveer de asistencia psicológica adecuada al trauma causado, etc.” (p. 111). Continúa el documento refiriendo la necesidad de respetar el derecho de las víctimas a su *intimidad* y, para el caso específico de las mujeres víctimas de violencia, hace expresa mención a la necesidad de que el Estado evite “cualquier influencia de patrones socioculturales discriminatorios que conlleven a la descalificación de las víctimas y contribuyan a la percepción de éstos como delitos no prioritarios” (p. 112).

En relación con este mandato, aparece un caso muy relevante en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), conocido como “Campo Algodonero”, sobre el que se ha escrito mucho, donde se hace evidente cómo el Estado fue incapaz de actuar con debida diligencia frente a la violencia de la que habían sido víctimas tres mujeres. Tal caso motivó la condena del Estado de México, pues los funcionarios estatales a cargo de investigar las muertes de estas mujeres, “llegaron a culpar a las propias víctimas de su suerte, fuera por su forma de vestir, por el lugar en el que trabajaban, por su conducta, por andar solas o por falta de cuidado de los padres”. Este fallo no solo resulta relevante por lo que ya se ha extraído y referido de su texto, sino porque la Corte también, en dicha sentencia, emitió un pronunciamiento muy claro refiriendo que *la impunidad de los delitos cometidos contra estas mujeres lo que hacía era enviar el mensaje a la comunidad de que la violencia contra las mujeres resulta tolerada*, lo que evidentemente contribuía a que dicho fenómeno fuera aceptado socialmente y, además, perpetuado en el tiempo, acrecentando la sensación de inseguridad y desprotección de las mujeres, como también la percepción de desconfianza en el sistema de administración de justicia (Parra Vera, 2012, p. 22).

Este caso connotado y evidente de violencia contra las mujeres no ha sido el único. Nuestro país ha tenido experiencias tanto o más graves como aquella resuelta por la Corte Interamericana en el caso “Campo Algodonero”. Así, no es posible dejar de recordar en este artículo el caso de nuestras catorce mujeres y niñas violadas y asesinadas a manos de Julio Pérez Silva, quien entre 1998 y 2001, aprovechando la impunidad propiciada por

la discriminación y los prejuicios de los que fueron víctimas Viviana Garay, de 16 años, Katherine Arce, de 16 años, Patricia Palma, de 17 años, Macarena Montecinos, de 15 años, Macarena Sánchez, de 14 años, Laura Sola, de 15 años, Gisela Melgarejo, de 36 años, Angélica Palape, de 45 años, Deysi Castro, de 16 años, Sara Gómez, de 18 años, Graciela Saravia, de 18 años, Ornella Linares, de 16 años, Angélica Lay, de 24 años e Ivonne Carrillo, de 15 años, las violó y asesinó brutalmente sin que sus desapariciones fueran atendidas debidamente por quienes debían protegerlas, agudizando la violencia de la que eran víctimas sus familias. Estas, a pesar de buscar el apoyo del sistema de administración de justicia, solo encontraron respuestas como, “se fueron porque quisieron”, “eran prostitutas y huyeron de las casas”, “se fueron para escapar de la pobreza en que viven”, expresiones que incluyeron la declaración del entonces subsecretario del Interior, quien señaló a la prensa que las jóvenes habían abandonado sus hogares para prostituirse, declaración respecto de la que luego pidió disculpas pero que, en su momento, reflejó el comportamiento indebido del Estado frente a estos asesinatos.

Este caso debiera haber sido un llamado de atención claro ante la ineficiencia estatal y una demostración igualmente clara del impacto que aquella tiene en la violación de los derechos humanos de las víctimas y sus familias. No parece razonable esperar otro caso de esta naturaleza para que, como país, asumamos seriamente la obligación de entender que la violencia contra las mujeres es una infracción grave a los derechos humanos que requiere un tratamiento especializado y el abordaje por profesionales que conozcan y trabajen adecuadamente esta materia. Una justicia realmente especializada es a lo que el Estado debe propender. Nuestra Ley 20066, sobre Violencia Intrafamiliar, no es capaz de hacerse cargo seriamente de este fenómeno. Los Tribunales de Familia hoy son incapaces de hacerse cargo de la violencia psicológica que sufren las mujeres, aplicando incluso decisiones jurídicas de desestimación de causas que les son prohibidas por la Ley 19968, que los creó. El Ministerio Público no recibió recurso humano alguno asociado a la publicación de la Ley 20066. Tales recursos debían permitir a la institución contar con la cantidad de fiscales especializados y profesionales a cargo de los casos, personas capaces de

investigar con la debida diligencia y evitar la desestimación masiva de los mismos mediante su calificación como “casos no prioritarios”, lo que lleva a que no se investiguen adecuadamente, sin entender la grave afectación de derechos humanos que este tipo de violencia involucra. Además, los Tribunales con competencia en materia penal deben, urgentemente, asumir que este tipo de violencia existe y que la minimización judicial de la que es objeto día a día en los tribunales de justicia solo contribuye a mantener en nuestra sociedad la idea de que la violencia contra las mujeres es un fenómeno normal que carece de gravedad, que no amerita una sanción adecuada, lo que potencia la perpetuidad de violencia de la que son víctimas y mantiene en ellas la desconfianza en la administración de justicia, exponiéndolas, permanentemente, a nuevas y permanentes agresiones.

Tal como lo indica CEJIL (2010), sobre la base de lo previsto por la Convención Belém do Pará, “en casos de violencia contra las mujeres deben proporcionarse servicios especializados apropiados para la atención, amparo y orientación para toda la familia, servicios de custodia, cuidado de los niños afectados, además de asegurar los recursos para proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas” (p. 113).

La prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres exige un trabajo institucional conjunto de todos los organismos involucrados en el sistema de administración de protección y de justicia. No entender esa necesidad nos llevará a mantener, como Estado de Chile, una limitación excesiva en el acceso a la justicia que tienen las mujeres víctimas de violencia en nuestro país, negándoles, persistentemente, el debido y real respeto a sus derechos humanos.

Referencias

- Carpizo, J. (2011, jul.-dic.). “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, *Cuestiones Constitucionales*, 25, pp. 3-29. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88520881001>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*. Buenos Aires: CEJIL. En <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2011, 9 diciembre). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63. En
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. En <http://goo.gl/fv1x77>
- Nogueira Alcalá, H. (2006). “El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC)*, (Revista jurídica interdisciplinar internacional), 10, pp. 799-831. En <http://ruc.udc.es/bitstream/2183/2449/1/AD-10-41.pdf>
- Nogueira Alcalá, H. (2009). *La interpretación constitucional de los derechos humanos*. Lima: Ediciones Legales.
- Parra Vera, O. (2012). “La jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a la lucha contra la impunidad: algunos avances debates”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 13(1), pp. 5-51. En <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30797.pdf>

Violencia contra las mujeres, un esquema sistemático presente en la guerra y en la paz...

Silvia Juárez

Abogada, coordinadora del Programa por una Vida Sin Violencia para las Mujeres, de ORMUSA.

El silencio de las mujeres: precio para la paz

El Salvador, como muchos países de la región latinoamericana, comparte un pasado común de guerras e insurgencias motivadas por la necesidad de lograr la independencia como nación y de superar tanto las injusticias sociales como la represión militar. Sin embargo, este país muestra una variante importante respecto a otros. No solo fue uno de los primeros en lograr un proceso de diálogo para poner fin al conflicto armado y un acuerdo que posibilitaría al país atender las raíces del mismo. Al mismo tiempo ocurre que, aun cuando a través de múltiples informes, elaborados con mayor o menor rigor, se hace un reconocimiento de las violaciones a derechos humanos que en tal contexto se vivió, la violencia que las mujeres enfrentaron de manera particular fue silenciada. Y lo fue especialmente la violencia sexual, que —sabemos— tiene el fin simbólico de atacar a una comunidad a través de los cuerpos de las mujeres y transmitir un mensaje de dominación sobre ellas, como género.

Estos crímenes contra las mujeres, en un contexto de conflicto armado, son despersonalizados, en tanto son expresivos e instrumentales. Si bien es cierto que el Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador (1992-1993), *De la locura a la esperanza*, identifica casos donde se exponen tales violaciones contra las mujeres, estas aparecen como colaterales a las violaciones que se perpetraron, siendo que dicho informe presenta como esquema “casos y patrones de violencia”, sin identificar como un patrón la violencia que, de manera diferenciada, enfrentaron las mujeres. Así queda en el imaginario social que las violencias que viven las mujeres no son relevantes como para abordarse en la consideración de la memoria histórica, aun cuando esto —seguramente ha ocurrido en todos los periodos— tiene como resultado la impunidad y el no reco-

nocimiento de las mujeres como ciudadanas y, por tanto, queda entendido que la garantía de no repetición es inoperante en estos casos.

Al transitar a la paz, nos preguntamos, ¿para quién y entre quiénes es la reconciliación? Quizá solo para aquellos que han sido considerados históricamente sujetos plenos, lo que nos trae a cuenta una de las raíces más profundas de la violencia contra las mujeres: la desigualdad. En este tema, hemos avanzado muy poco; las mujeres mantienen brechas adversas de participación política, de acceso a recursos e ingresos, acceso a la educación, salud y empleo, precisamente por considerárseles carentes de tener los mismos derechos.

Nuevo contexto de conflicto: cambian los actores, pero el cuerpo de las mujeres sigue siendo territorio en disputa

Tras los Programas de Ajuste Estructural y la instalación del neoliberalismo, se avanza hacia planes como el Plan Puebla-Panamá (ahora conocido como Proyecto Mesoamérica), que priorizan en la agenda las interconexiones eléctricas, de infraestructura de transporte y telecomunicaciones, así como la facilitación comercial, competitividad y algunas medidas de carácter social. Como resultado tenemos que Centroamérica se perfila como un enorme corredor o “puente seco” para mejorar la capacidad comercial. Sin embargo, este plan —bajo democracias frágiles, debilitadas por modelos económicos neoliberales— convierte a la región en caldo de cultivo para el flujo de una economía criminal, a lo que se suman los efectos de exclusión y la ruptura del tejido social ante la nula apuesta de los programas sociales, resultando un nuevo escenario de violencias armadas, donde la seguridad se ha vuelto un bien por el que se paga.

Entre 2012 y 2014, 48 947 personas fueron asesinadas en el triángulo norte, la región más violenta del mundo, conformada por Guatemala, Honduras y El Salvador. En esos tres años, estos países lograron condenas en 2 295 de los casos, lo que ha dejado en la impunidad el 95% de los homicidios. Esa es la realidad de miles de víctimas de la región, de acuerdo con el reportaje “Los países que no lloran a sus muertos” (Chávez y Ávalos, 2014): Estados que

no garantizan justicia, ni programas especiales de atención a las víctimas de esa violencia que los desborda.

Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), se estima que existen 2.2 millones de armas en Centroamérica, de las cuales 870 000 pertenecen a las fuerzas de seguridad, 1.4 millones a civiles y aproximadamente 2.8 millones no están registradas (UNODC, 2012, citado en Yagenova, 2013). Señala también que el crecimiento del flujo del narcotráfico a través de Centroamérica se observa en el aumento de las incautaciones de cocaína en la región, a lo que agrega que “[d]esde 2005, el volumen de la cocaína incautada en Centroamérica se disparó, casi triplicándose en dos años” (UNODC, 2012, p. 19).

Asimismo, el informe mundial sobre las drogas de 2014 señala dos conclusiones para América: por una parte, expresa que “[e]l consumo de cocaína todavía se concentra más en América, Europa y Oceanía, en tanto que prácticamente toda la producción mundial se realiza en tres países de América del Sur. El consumo de cocaína más problemático se registra en América”, agregando que “[e]n América del Norte ha disminuido desde 2006, debido en parte a una persistente escasez. Sin embargo, más recientemente se ha observado un leve aumento de la prevalencia en los Estados Unidos, así como un aumento de las incautaciones marítimas...” (UNODC, 2014, p. 3).

Las pandillas y maras, que la oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI por sus siglas en inglés) define como “empresa delictiva que tiene una estructura organizativa, que actúa con una continua conspiración delictiva, que emplea la violencia y cualquier otra actividad delictiva para mantener la empresa...” (Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2012, p. 194), representan una estructura criminal que está territorializada e inflige un buen porcentaje de las victimizaciones. En todo este panorama, las mujeres son de nuevo instrumentalizadas por el crimen.

Bajo estas premisas, ¿qué ha cambiado, desde el conflicto armado, para las mujeres, en términos del derecho a una vida libre de violencia? Si revisamos los índices de victimización, es evidente el aumento en la letalidad de las

violencias, con un incremento de tasa de 6,22 en 1999 a 19,91 en 2011 por cada 100.000 habitantes.²⁴

Solo en 2014 fueron asesinadas 292 mujeres de forma violenta,²⁵ 3 de cada 5 con arma de fuego. Para el mismo año se denunciaron 2 178 violencias sexuales; de estas, el 68% fue contra niñas y adolescentes, con delitos que incluyen extorsiones sexuales. Además, en 2013 las amenazas sumaron 6 739, el 45,10% de ellas cometidas contra mujeres (Aguñada Deras y Molina Ciriani, 2014). Por otra parte, existe un considerable aumento en relación con el desplazamiento forzoso interno y hacia Estados Unidos de América, por motivos de seguridad. Las desapariciones sumaron 762 mujeres con 34% en edad de los 0 a los 18 años.²⁶

En conclusión, la violencia contra las mujeres se agudizó, conservando la misma brutalidad e intención instrumental sobre cuerpos jóvenes, pero también con considerables casos de violencias ejercidas en el marco de relaciones de pareja y de confianza. Así, tanto en lo público como en lo privado la violencia contra las mujeres es un hecho casi inalterado.

La violencia sexual, especialmente en contexto de conflicto y violencia armada, como se ha advertido, se convierte en clave simbólica de poder de los hombres, siendo que los cuerpos de las mujeres tienen un enorme potencial político para la emancipación. Sin poseer la tierra, ni los medios que el patriarcado y el capitalismo otorgan a ciertos hombres, el único bien político de las mujeres es su cuerpo, como territorio de defensa, el cual constantemente está en disputa bajo nuevos señores de la guerra y nuevos mecanismos de expropiación, como el mercado y los mandatos sexistas. Es aquí donde el principal responsable es el Estado mismo. Como lo señala Simona Yagenova (2013), los Estados tienen la obligación, según sus propias normas y las internacionales ratificadas en esta materia, de garantizar los derechos, el respeto, la integridad y la

24 Con base en datos del Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres, ORMUSA, en <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/>

25 Información en Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres, Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA) en <http://observatoriodeviolencia.ormusa.org/>

26 Información de la Unidad de Acceso a la Información Pública, Policía Nacional Civil (PNC), enero 2015.

vida de las mujeres; los Estados tienen potencialmente los recursos materiales, humanos y cobertura territorial para abordar integralmente y con una perspectiva estratégica, de largo plazo, esta problemática.

Queda claro que el presente no está desvinculado del pasado, y que el continuum de la violencia contra las mujeres quedó instalado desde la impunidad y el silencio.

Fallas del sistema en el derecho a igual protección de más de la mitad de la población, en el nuevo contexto de conflicto

En primer lugar, no existe una vigencia del derecho a la igualdad en tanto el derecho a igual protección para hombres y mujeres no esté vigente. Basta revisar la política criminal, en la que aún prevalece una visión androcéntrica de los delitos. Por ejemplo, los que vulneran bienes jurídicos como el patrimonio tienen una ponderación mayor que aquellos que se comenten, en su mayoría, contra las mujeres, como lo son los delitos contra la libertad sexual o aquellos relacionados con paternidad responsable, a los cuales se les asignan penas menos graves.

Una segunda falla son las políticas y planes de seguridad pensados para atender las inseguridades de los hombres, pues toman como base de intervención índices como el homicidio, delitos patrimoniales y lesiones, así como las violencias juveniles de los hombres jóvenes. Ello tiene un efecto sobre los recursos y apuestas en las principales instituciones responsables de ejecutarlas. Tampoco se identifican los efectos de la violencia armada, como una de las principales responsables de la letalidad de la violencia que enfrentan las mujeres, y de limitantes a la autonomía, como las amenazas con armas de fuego en el ámbito doméstico, que no suelen ser registradas en las estadísticas. En cambio, lo que se propone establecer son vedas o regulaciones, pero no así el desarme como respuesta civilizatoria. La evidencia muestra que los países que tienen políticas de eliminación de armas en la población civil y una fuerte regulación en la compra y tráfico de las mismas, logran disminuir los índices de criminalidad.

Los planes de seguridad no reconocen los riesgos diferenciales que viven las mujeres y los hombres. Como consecuencia, no son gestionadas las situaciones que enfrentan

las mujeres, por ejemplo, las violencias urbanas como el acoso callejero. Tampoco se gestionan acciones sobre la reivindicación del derecho de las mujeres al espacio público. Por el contrario, los planes o bien invisibilizan el problema de la violencia contra las mujeres, o se limitan a la violencia intrafamiliar, que implica un sesgo familista y que oculta que la violencia contra las mujeres ocurre por el hecho de ser mujeres, y no solo se enfrenta en la familia. En algunos casos acaban por nominar el problema, pero no profundizan en sus factores determinantes, como son la desigualdad y el imaginario social. Por ejemplo, el actual *Plan El Salvador Seguro* (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2015), en su Eje 2 sobre “Prevención de la Violencia”, que incluye el Resultado 6: “Reducción de la violencia en la familia y otros abusos contra las mujeres”, no establece ninguna acción, meta o recursos.

Una tercera falla es un sistema de justicia que no se desarrolló bajo el espíritu de los Acuerdos de Paz, con independencia, alta eficacia y una administración de justicia pronta, cumplida, transparente y, por qué no, participativa. Las personas en El Salvador ni siquiera identifican la administración de justicia como un servicio público; no hay mecanismos de opinión y participación ciudadana en dicha administración, que se circunscribe a mecanismos tradicionales de participación por interpósitas personas profesionales del derecho, con muy pocas excepciones. Tiene su base en una Ley Orgánica Judicial que data de 1984, que no reconoce las prácticas de maltrato e ineficiencia judicial. Así, las estadísticas sobre acceso a la justicia muestran que en 2011, de 116 312 casos recibidos por la Fiscalía General de la República (FGR), 31 700 fueron presentados ante tribunales; 8 565 fueron llevados a etapa de juicio y solo 3 950 obtuvieron condena, es decir el 12% (Banco Mundial, 2012). Para las mujeres esto se agudizó en el año 2013, cuando del total de muertes violentas contra mujeres registradas por la Fiscalía General, únicamente 31,21% fueron judicializados y de estas, 2,4% llegó a sentencia condenatoria. Para 2012 solo se habían registrado 9 condenas por feminicidio y feminicidio agravado y para 2013 fueron 30.²⁷ Además, las

27 Datos de Corte Suprema de Justicia Dirección de Planificación Institucional, Unidad de Acceso a la Información de la Policía Nacional Civil y de la Fiscalía General de la República.

mujeres deben enfrentarse a múltiples prácticas discriminatorias en el trato, procedimientos y resoluciones.

Y una cuarta falla es que los enfoques y estrategias de intervenir la violencia contra las mujeres se limitan en tanto no asumen el enfoque de derechos humanos. Así, se invierte en múltiples programas de atención a la violencia que viven las mujeres, pero no en evitar que esta ocurra. Tampoco se apuesta a la erradicación de la misma, en tanto no se abordan temas pendientes, como las necesidades diversas de las mujeres, entre ellas, niñas, jóvenes, indígenas, con discapacidades, etc.

Otro tema pendiente es la reparación, que implica una vocación transformadora de las condiciones que generan esa violencia. Por otra parte, suele haber resistencia en asumir servicios y acciones dedicadas específicamente al fenómeno; evidencia de ello, por ejemplo, es que en muchos servicios se usa como eufemismo “atención a la familia”, aun cuando su población destinataria son mujeres.

Desafíos y luces de esperanza

Finalmente, no podemos abordar la realidad que viven las mujeres sin reconocer que ha sido el movimiento feminista salvadoreño y latinoamericano el que, por muchas décadas, ha colocado la situación de la violencia contra las mujeres como un problema político para el mundo, logrando convertir categorías epistemológicas en revoluciones jurídicas, como el feminicidio, que en una definición nos permite explicarnos que no ocurre lo mismo cuando se asesina a una mujer.

En El Salvador, en 2010 se aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, redactada y apoyada desde las organizaciones feministas y de mujeres, la cual se instaló como la principal política de Estado para erradicar dicha violencia. Su aplicación padece de tensiones presupuestarias, y aun cuando logró señalar públicamente, en tres casos emblemáticos, a un diputado, un capitán de la selección nacional de fútbol y un empresario como responsables de hechos de violencia contra las mujeres, estos quedaron en la impunidad. No obstante, ha permitido movilizar la institucionalidad pública hacia servicios y acciones a favor de la intervención espe-

cializada de la violencia contra las mujeres. Es el caso de la Policía Nacional Civil, importante cambio en un cuerpo uniformado que desdibuja el pasado represivo sobre la población, y particularmente las mujeres.

Aún nos falta dar un salto hacia la igualdad y levantar el velo de la impunidad, pues la democracia es directamente proporcional al trato que recibe más de la mitad de la población —las mujeres— en un país.

Referencias

- Aguñada Deras, D. y Molina Ciriani, K. (2014). *Informe sobre la situación de violencia contra las mujeres y seguridad ciudadana...nuestra mirada, 2013*. San Salvador: RED FEM (Red Feminista Frente a la Violencia contra las Mujeres). En <http://goo.gl/DQGGwG>.
- Banco Mundial (2012, junio 14). El Salvador: Estudio institucional y de gasto público en seguridad y justicia. Borrador en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/wp-content/uploads/2013/05/Estudio-Institucional-y-sobre-Gasto-Publico-en-Seguridad-y-Justicia-El-Salvador-Banco-Mundial.pdf>
- Chávez, S. y Ávalos, J. (30 de marzo de 2014). “Los países que no lloran a sus muertos”. Reportaje realizado dentro de la Iniciativa para el Periodismo de Investigación en las Américas del Centro Internacional para Periodistas (ICFJ, por sus siglas en inglés), en alianza con CONNECTAS. En <http://www.laprensagrafi.ca.com/2014/03/30/los-paises-que-no-lloran-a-sus-muertos>
- Comisión de la Verdad para El Salvador (1992-1993). *De la locura a la esperanza, la guerra de 12 años en El Salvador*. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador. San Salvador, Nueva York: Naciones Unidas, 1992-1993. En <http://goo.gl/br1lcS>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2012). *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2012*. Madrid: CEAR. En <http://cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-2012-de-CEAR.pdf>
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. (2015, enero 15). *Plan “El Salvador Seguro”. Resumen Ejecutivo*. Presentado a la Presidencia de la República. En: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC). (2012, sept.). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*. Viena: UNODC. En <http://goo.gl/JtwWk>

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) (2014). *Informe Mundial sobre las Drogas, 2014. Resumen Ejecutivo*. Documento electrónico. En www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403603_spanish.pdf

Yagenova, S. V. (2013). *La violencia contra las mujeres como problema de seguridad ciudadana y las políticas de seguridad. El caso de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*. Guatemala: Unión Europea, Diakonia, FLACSO—sede Guatemala, Red Regional por la Seguridad de las Mujeres: Alianza Política Sector de Mujeres, Red Feminista Frente a la Violencia Contra las Mujeres, Foro de Mujeres por la Vida, Red de Mujeres Contra la Violencia. En <http://goo.gl/CHeEwL>

Avances en el abordaje de la violencia contra las mujeres en Guatemala

Lcda. María Lucrecia Vicente Franco

Licenciada en Psicología, con estudios de especialización en género, pionera en la atención integral a mujeres, sobrevivientes de violencia en Guatemala.

Introducción

El análisis de los avances en el abordaje de las violencias contra las mujeres en Guatemala abarcó el periodo comprendido entre los años 1990 y 2014 (una temporalidad de 24 años), que representa más de dos décadas de acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

De la investigación documental realizada, se consideró importante enfatizar el análisis en tres puntos centrales: 1) el marco jurídico internacional y nacional; 2) atención integral y mecanismos a favor de la erradicación de las violencias contra las mujeres; y 3) un apartado de cierre, con algunas reflexiones finales.

Divido el contexto nacional sobre el proceso desarrollado para la prevención, sanción, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Guatemala, en tres periodos históricos:

- a) Década de los años ochenta, *el surgimiento...*, cuando el país estaba viviendo el conflicto armado interno. No obstante tal situación, las mujeres comenzamos a reunirnos clandestinamente a conversar con el objetivo de sacar a luz las violencias en la pareja, durante el noviazgo, en el ámbito familiar y luego institucional.
- b) Década de los noventa, *rompiendo el silencio y no estamos solas...* En este periodo, las mujeres comenzaron a buscar apoyo fuera de la casa; se incrementó la creación de organizaciones de mujeres y feministas, que impulsaron una estrategia destinada a colocar en la agenda pública la problemática de la violencia. Al mismo tiempo, se generaron programas de atención integral y se fue visibilizando la violencia en el ámbito público, como también en las transformaciones que operaban en ella.

c) El siglo XXI, *la lucha continúa...* En este periodo se logra la creación de mecanismos para el avance de las mujeres y la generación de otros instrumentos jurídicos, como políticas nacionales y sectoriales, a favor de las mujeres guatemaltecas. Asimismo, se realizan procesos de sensibilización a los servidores públicos, a nivel internacional y nacional.

Marco jurídico y político a nivel internacional y nacional

El marco jurídico que sustenta legalmente los avances en materia de derechos humanos de las mujeres ha logrado consolidarse en Guatemala, como resultado de las luchas de las organizaciones de mujeres feministas y organizaciones de derechos humanos, a escala nacional, regional, centroamericana, latinoamericana y mundial. Actualmente, en Guatemala contamos con un marco jurídico y político en primera instancia a nivel internacional, del cual es signatario. Esto permite demandar del Estado la promoción de acciones para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Ámbito internacional

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1981)
- Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)
- Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)
- Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, 1994)
- Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994)
- Declaración y Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995)

Ámbito nacional

- Constitución Política de la República (1985)
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (1986)
- Ley del Organismo Judicial (1989)

Marco jurídico específico sobre la violencia contra las mujeres

- Decreto 9-2009 Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
- Decreto 22-2008 Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra las Mujeres
- Decreto 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz
- Decreto 42-2001 Ley de Desarrollo Social
- Reglamento de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (2000)
- Decreto 7-99 Ley de Dignificación y Promoción Integral
- Decreto 97-96 Ley para Prevenir y Sancionar la Violencia Intrafamiliar

Marco político

Las políticas públicas fueron elaboradas por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Coordinadora Nacional, para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), que representan los mecanismos a favor de las mujeres dentro del Estado guatemalteco, y que en su oportunidad promovieron la participación activa de las mujeres, representantes del movimiento de mujeres y feminista en Guatemala. Por medio de procesos colectivos y de consulta a nivel nacional enriquecieron dichos instrumentos con sus aportes acordes a las demandas y necesidades de las mujeres diversas en Guatemala, dando como resultado la socialización, la apropiación y demanda de la implementación de las políticas.

- *Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.* Esta tiene contemplado como eje 5º: a) operacionalizar la Convención de Belém do Pará, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; y la Plataforma de Acción Mundial – Beijing; b) promover la aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres; y c) transformar modelos de conducta sociales y culturales fundamentados en la opresión hacia las mujeres.
- *Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PLANNOVI)*

2004-2014, de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (CONAPREVI). Este plan está estructurado en cuatro áreas estratégicas: a) Área de investigación, análisis y estadística; b) Área de prevención de la violencia contra las mujeres; c) Atención integral a sobrevivientes de violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres; d) Fortalecimiento institucional del Estado.

- *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023*. Esta política tiene contemplado, como el eje 5°, la erradicación de la violencia contra las mujeres. A tal fin promueve programas, subprogramas, proyectos y actividades para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en sus diferentes manifestaciones, fortalecer los mecanismos con que se cuenta en ese ámbito, y garantizar la aplicación del marco jurídico internacional y nacional.

Atención Integral

En Guatemala, en los años noventa, las organizaciones de mujeres y feministas colocaron en la agenda pública la problemática social de la violencia contra las mujeres. Asimismo, fueron las primeras promotoras de programas de atención integral, lo que permitió que algunas instituciones gubernamentales —específicamente de los sectores salud y judicial— iniciaran acciones para sancionar los hechos de violencia. Seguidamente se establecieron algunas acciones coordinadas para la atención integral de las víctimas, las que posteriormente fueron sistematizadas, dando como resultado el Modelo de Atención Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia, que incluye la atención psicológica, médica, social y jurídica y la provisión de albergues. Dicho modelo sirvió de base para que instituciones gubernamentales lo aplicaran en su quehacer institucional.

Luego de dieciocho años de la existencia de los servicios integrales señalados, se inició la promoción de los albergues en la ciudad capital (1998). Actualmente, se cuenta con cuatro albergues ubicados en la ciudad capital y diez en los diferentes departamentos del país, apoyados por organizaciones de mujeres, instituciones religiosas, Ministerio de Gobernación y fundaciones. Con

ello, sin embargo, no se alcanza a cubrir la demanda existente en los centros y casas de acogida, ya que se tiene limitaciones en cuanto a recursos económicos, de infraestructura, humanos (especialistas), entre otras necesidades.

En los inicios de este servicio, la población meta estuvo compuesta por mujeres maduras, en edad reproductiva, pero la demanda se ha ampliado a adolescentes y niñas.

Actualmente se cuenta con servicios especializados para la atención integral a nivel gubernamental y por parte de la sociedad civil (organizaciones de mujeres y feministas, fundaciones). También se cuenta con protocolos de atención, rutas internas y externas para la atención y referencia de casos y procesos de formación y capacitación para el personal. Es importante, sin embargo, indicar que existe un vacío para el autocuidado de quienes atienden a las mujeres agredidas, lo cual va generando procesos de revictimización, “potenciales agresoras/es” en quienes están brindando la atención, y deshumanización ante la violencia contra las mujeres.

En los años 2012 y 2013, la Oficina Panamericana de la Salud promovió un proyecto regional sobre la prevención de la violencia contra las mujeres, adolescencia y niñez. En el caso de Guatemala, fue una oportunidad para realizar un balance de las acciones realizadas hasta el momento. Nos dimos cuenta de que, hasta el momento, se había colocado el énfasis únicamente en la atención integral, por lo que era pertinente realizar acciones para la prevención, en particular dirigidas a la adolescencia y niñez.

Mecanismos a favor de erradicación de las violencias contra las mujeres

Los mecanismos a favor de las mujeres fueron impulsados en los años noventa como resultado de la demanda y propuesta de las organizaciones de mujeres y feministas en Guatemala, a través de acciones de incidencia, cabildeo y negociación con actores políticos clave, y de alianzas con diferentes movimientos sociales.

Actualmente contamos con mecanismos de distinto nivel.

A nivel de ministerios:

- Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, la cual está adscrita a la Vicepresidencia de la República.
- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
- Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
- Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONAPREVI).

Dentro de los ministerios:

- Ministerio de Salud
- Ministerio Público, Oficinas de Atención a la Víctimas
- Ministerio de Gobernación, Oficinas de Atención a la Víctima.
- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar

Otros mecanismos

- Organismo Judicial, Unidad de Género
- Corte Suprema de Justicia: órganos especializados para el tratamiento específico de la violencia contra las mujeres; juzgados de primera instancia penal y tribunales de sentencia a delitos de femicidio y otras formas de violencia y trata de personas; Sala de la Corte de Apelaciones de la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas; Juzgados de Paz Móvil y juzgados de turno, de primera instancia penal, de delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.
- Instituto de la Defensa Pública Penal; Programa de Asistencia Legal gratuita a la víctima y a sus familiares; doce defensorías especializadas en derechos indígenas para niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores indígenas. Se instalan cinco nuevas sedes en diferentes departamentos de Guatemala.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (pública): creó el Instituto Universitario de la Mujer (IUMUSAC), y cuenta con la Política y Plan de Equidad de Género en la Educación Superior 2006-2014. Entre sus ejes

contempla la violencia contra las mujeres, y ha venido impulsando el Proyecto Universidad Segura y Libre de Violencia, que actualmente es una iniciativa regional por medio del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

A manera de cierre...

El Estado guatemalteco ha ratificado diversos instrumentos internacionales referidos a la violencia contra las mujeres. Se han creado leyes específicas, se ha formado a los servicios públicos. Sin embargo, persiste el desconocimiento de dichos instrumentos; la instancia responsable de su socialización y divulgación no cuenta con los recursos económicos y la voluntad política para que se den a conocer a nivel nacional. Otro punto necesario de indicar es la autonomía o el derecho de discrecionalidad del que gozan los y las jueces a la hora de dictaminar una sentencia, que no siempre es imparcial. Y a nivel internacional, cuando se llevan casos a instancias fuera del país, el Estado no cumple con lo dictado por los organismos competentes. En ambos casos prevalece la impunidad y revictimización de la familia.

Reivindicando y visibilizando los aportes de las mujeres en Guatemala, es importante señalar una vez más que fueron las organizaciones de mujeres y feministas las pioneras en programas de atención integral, con el apoyo de la cooperación internacional y luego gubernamental. Dicho servicio es el que mayor inversión ha tenido, pero carece de procesos a largo plazo para su sostenibilidad, lo que ha limitado sus intervenciones y, por otro lado, ha vulnerado los procesos de los casos.

Actualmente se cuenta con diversos mecanismos a favor de la erradicación de la violencia contra las mujeres en diferentes niveles del Estado guatemalteco. Sin embargo, con el actual gobierno del Partido Patriota se vulneró las posibilidades de acción de la Secretaría Presidencial de la Mujer y de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres, debido a la creación del Gabinete de la Mujer, adscrito a la Vicepresidencia de la República, que limitó el accionar de las instituciones antes mencionadas y duplicó las actividades de dichas instancias.

La violencia contra las mujeres en Guatemala ha seguido un proceso continuo, el cual se inició con la violencia intrafamiliar, doméstica; luego fueron surgiendo la violación, estupro, rapto, explotación y esclavitud sexual, maltrato infantil, abusos, suicidios de mujeres, femicidio; y actualmente está tomando mayor auge la violencia sexual en el marco del conflicto armado interno.

Se considera de suma importancia promover procesos de largo plazo para la prevención de la violencia contra las mujeres, a fin de lograr el cambio social necesario para constituir una sociedad más inclusiva, equitativa, con pertinencia étnica; y lograr que las nuevas generaciones convivan a partir de nuevos valores humanos y del respeto de los derechos humanos, especialmente el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.



Observatorio

CIUDADES, VIOLENCIAS Y GÉNERO

Programa Regional Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos

