

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

□ SUSANA CHIAROTTI

La Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing plantea que los Estados deberán «adoptar medidas integrales para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres»... y «Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y la eficacia de las medidas de prevención».¹

Los avances en esta área han sido muy importantes. Baste decir que en 1992, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer era apenas un proyecto y sólo existía una ley nacional contra la violencia aprobada.² En los demás países había sólo propuestas. En 1997 la Convención ya ha sido firmada y además cuenta con la ratificación de 21 países, la adhesión de dos³ y sólo a un país de la región⁴ le falta completar sus trámites de Depósito Institucional.

En cuanto a las leyes nacionales, cuentan con normas sobre violencia doméstica varios países de la región. Los demás tienen proyectos en trámite o en proceso de discusión. (Ver Cuadro 1)

Detrás de esos avances están los esfuerzos de miles de mujeres, ya participando en la elaboración de los proyectos, ya en acciones de negociación, cabildeo o presión para que sean aprobados, o monitoreando su cumplimiento.

La Convención es un instrumento enormemente valioso para trabajar no solo por la eliminación de la violencia, sino también por la erradicación de la discriminación.

... «a. – el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. – el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación»⁵

Pero además, **de acuerdo a la Convención, el Estado es responsable de los actos de violencia que se perpetren contra las mujeres directamente, a través de sus agentes e indirectamente, por particulares.** Y no solo por acción (o sea actos concretos

de violencia) sino también por **omisión** (por no haber tomado medidas para evitar que se produzca la violencia).

Otra de las innovaciones importantes es que las personas o instituciones pueden acudir, por hechos u omisiones que violen esta Convención, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con peticiones que contengan **denuncias o quejas**. Los Estados partes y la Comisión Interamericana de Mujeres también pueden acudir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para pedir **opinión consultiva** sobre la interpretación de esta Convención. Además, los Estados partes deben elaborar **informes nacionales** donde informen sobre las medidas que adoptaron para «prevenir y erradicar la violencia, para asistir a las mujeres afectadas por la violencia»...⁶

La firma de esta Convención es un logro muy importante de parte de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, teniendo en cuenta no sólo la composición mayoritariamente masculina de los Gobiernos de la región, sino también el escaso compromiso político para erradicar la violencia en cada uno de nuestros países. Los esfuerzos de divulgación de esta Convención han recaído principalmente en grupos y organizaciones no gubernamentales vinculadas al Movimiento de Mujeres.

LAS LEYES NACIONALES SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA

A pesar de la claridad conceptual de la Convención de Belém do Pará, que se refiere explícitamente a violencia **contra las mujeres**, en muy pocos ordenamientos jurídicos sancionados con posterioridad a la firma de la Convención⁷, se refieren a la violencia de esta manera. La mayoría de las leyes nacionales hablan de **violencia familiar, doméstica, o intrafamiliar**.

El cuadro 2 muestra las normas sancionadas en los distintos países, con relación a la violencia familiar.⁸

1 Plataforma de Acción de las Mujeres, Beijing, Objetivos Estratégicos D1 y D2.

2 Puerto Rico.

3 Bahamas y Paraguay.

4 México.

5 Convención de Belém do Pará, art. 5.

6 Convención de Belém do Pará, art. 10.

7 Ecuador y Venezuela.

8 Cuadro elaborado con la colaboración de Rossana Borja, del Centro de Documentación de Cladem, en Lima.

CUADRO 1.

Información sobre el estado de la Convención en la Región ⁹				
Países signatarios	Fecha	Ref.	Ra/Ac/Ad	Depósito Institucional
Argentina	10/6/94		4/9/96	7/5/96
Bahamas	16/5/95		3/5/95	16/5/95
Barbados	16/5/95		8/2/95	16/5/95
Bolivia	14/9/94		26/10/94	5/12/94
Brasil	9/6/94		16/11/95	27/11/95
Chile	17/10/94		/	10/97
Costa Rica	9/6/94		5/7/95	12/7/95
Dominica			30/6/95	6/6/95
Ecuador	10/1/95		30/6/95	15/9/95
El Salvador	14/8/95		13/11/95	26/1/95
Guatemala	24/6/94		4/1/95	4/4/95
Guyana	10/1/95		8/1/96	28/2/96
Honduras	10/6/94		4/7/95	12/7/95
México	4/6/95		26/11/96	/
Nicaragua	9/6/94		6/10/95	12/12/95
Panamá	5/10/94		26/4/95	12/7/95
Paraguay			29/9/95	18/10/95
Perú	12/7/95		2/4/96	4/6/96
Rep. Dom.	9/6/94		10/1/96	7/3/96
Sta. Lucía	11/11/94		8/3/95	4/4/95
San Vicente	5/3/96		23/5/96	31/5/96
San Kitts.	9/6/94		17/3/95	12/6/95
Trinidad	3/11/95		4/1/96	8/5/96
Uruguay	30/6/94		5/1/96	2/4/96
Venezuela	9/6/94		16/1/95	3/2/95

RA=Ratificación/AC=Aceptación
AD=Adhesión

El lenguaje de estas normas es masculino, salvo contadas excepciones,¹⁰ en que intenta parecer neutro.

Del texto de casi todas estas leyes, se desprende que la violencia es un fenómeno sin género, que todas las personas, varones y mujeres, pueden ser víctimas por igual.

Es sumamente peligroso sancionar normas neutras en sistemas de justicia no neutros y para sociedades no neutras.

En la mayoría de las leyes nacionales las **personas protegidas son** varones y mujeres, adultos o infantes; ya que «*las respuestas o mecanismos que proponen pueden ser utilizados indistintamente por varones o mujeres y sus posibilidades se extienden a otros integrantes del grupo familiar*».¹¹

Un avance de magnitud lo constituye el hecho de que se protege a esposas y concubinas o convivientes, es decir, tanto a las personas casadas legalmente como a quienes viven en uniones de hecho. Esto es muy importante si se tiene en cuenta que en varios de estos países no se reconoce al concubinato o unión de hecho como generador de derechos. Y lo es más aún si se considera que estas leyes son incorporadas al derecho civil, que ha sido siempre la rama más conservadora del derecho.

La mayoría de estas leyes no han previsto la creación de **fondos especiales o partidas presupuestarias** para impulsar los programas y/o medidas necesarios para la prevención y erradicación de la violencia. Esto convierte al compromiso de erradicación de la violencia y apoyo a sus víctimas, en meramente simbólico.

Es importante tener esto en cuenta, ya que la mayoría de ellas (con la excepción de Argentina,¹² Chile, Panamá y Nicaragua) se plantean como finalidad adoptar políticas públicas contra la violencia familiar.¹³

Las **políticas públicas** incorporadas a estas normas, plantean la necesidad de:

- proteger y ayudar a las víctimas de violencia;
- promover programas de educación especializados y de capacitación a funcionarios públicos y autoridades involucradas;
- realizar campañas preventivas, de sensibilización y educación;
- impulsar estudios sobre la materia.

Es difícil pensar que estas políticas puedan ser implementadas en un plazo razonable si no se asignan partidas específicas.

También es indispensable que se cree o identifique el **organismo responsable** encargado de impulsar las medidas o políticas que se proponen en la norma. Esta es una carencia de la ley boliviana, por ejemplo, que si bien establece que la erradicación de la violencia es una estrategia nacional, no aclara cuál será el organismo que la implementará.

Las **formas de violencia** contempladas en todas las leyes son la **física** y la **psicológica**. La violencia **sexual** es incluida en las leyes de Puerto Rico, Panamá (para menores), Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Colombia, El Salvador y Guatemala.

En cuanto a la violencia **económica o patrimonial**, la incorporan de manera autónoma Guatemala y Costa Rica,¹⁴ mientras que

⁹ Cuadro elaborado por la Delegación de la CIM en Perú.

¹⁰ Entre las excepciones: República Dominicana y Venezuela.

¹¹ Módulo Legislativo «Bases para la Regulación Jurídica contra la Mujer en la Familia», coordinado por Bernúdez, Violeta, para el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo. En imprenta.

¹² Argentina ha suplido esta carencia con el dictado, el 27-11-96 de una Ley que crea el Programa Nacional de Prevención de la Violencia contra la Mujer.

¹³ Op. cit. en xv, pag. 9.

¹⁴ Esta ley define a la violencia patrimonial como «toda acción u omisión que implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de alguna de las personas protegidas».

CUADRO 2.

PAÍSES	LEY Nº	FECHA	NOMBRE
Argentina	24417	28/12/94	Ley de Protección contra la Violencia Familiar
Bolivia	1674	15/12/95	Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica
Brasil	PROYECT		En discusión desde noviembre de 1922
Colombia	294	16/7/96	Normas para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar
Costa Rica	7886	25/3/96	Ley Contra la Violencia Doméstica
Chile	19.325	27/8/94	Ley de Violencia Intrafamiliar
Ecuador	Registro Ofic. Nº839	14/11/95	Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia
El Salvador	Dec. 902	3/97	Ley contra la Violencia Intrafamiliar
Guatemala	Decreto N.97/96	24/10/96	Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar
Honduras	Ley	octubre/97	Ley violencia familiar (aun sin publicar)
México	Ley N	26/6/96	Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar
Nicaragua	230	9/10/96	Ley de Reformas y adiciones al Código penal
Panamá	27	16/6/95	Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato a Menores
Paraguay	PROYECT		En discusión
Perú	26260	24/12/93	Ley Sobre la Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar
Puerto Rico	54	15/8/89	Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica
República Dominicana	24/97	1997	Ley de reformas al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niñas, Niños y adolescentes.
Uruguay	Art.18 ley N. 16.707 (Seg. Ciudadana)	12/7/95	Incorpora Violencia Doméstica como tipo penal. Se agrega al Código Penal como art. 321 bis.

en Puerto Rico, se la considera como una de las formas de expresión de la violencia psicológica. Las demás leyes no la toman expresamente en consideración, aunque haciendo un análisis amplio de la figura de violencia psicológica podría considerársela incluida.

LA FALTA DE COHERENCIA

La VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES fue considerada una violación a los derechos humanos en la Declaración y el Plan de Acción de Viena. Lo mismo se reitera luego en la Convención Interameri-

cana (Belém do Pará). Para ser consecuentes con esta postura, debieron sancionarse leyes que claramente establecieran dos cosas: Primero, un serio compromiso para erradicar la violencia **contra las mujeres**, y segundo, que la violencia contra las mujeres constituye un **crimen**. Por tanto los jueces que deberían hacerse cargo de los casos, son los **Jueces Penales**.

Pero no ha sucedido así. En la mayoría de las leyes analizadas, son competentes para resolver el caso el juez civil o de familia, el juez penal, y el juez de menores, si hubiera criaturas involucradas.

Si bien se observa una tendencia en los últimos años a dar participación al juez penal, esto no significa que en todas las leyes consideren a la violencia familiar como delito. Con la excepción de República Dominicana, Nicaragua, Perú¹⁵ y Uruguay, donde la figura está directamente incorporada al Código Penal, estos jueces adquieren competencia, en la mayoría de los casos, ante la presencia en el conjunto de la situación, de hechos que pudieran configurar delitos según la concepción tradicional. Son los casos de lesiones graves, amenazas de muerte o intento de homicidio, entre otros. Pero estas son figuras que están en el Código Penal desde tiempo inmemorial, y el hecho de que un Juez Penal se aboque a esclarecerlas, no significa que en ese Sistema Jurídico la violencia doméstica como tal, sea considerada un delito.

Además, en la mayoría de las leyes sobre violencia contra las mujeres no está muy claro cuándo adquiere competencia el juez penal y cuándo lo hace el civil. En varios casos la víctima puede optar entre presentarse al Juez de Familia o al Penal. Esto que parece una prerrogativa o una libertad, puede tener en algunos casos consecuencias perversas. Es la mujer la que debe decidir si su marido va a la cárcel o no. Pensemos en las relaciones familiares, la opinión y el peso de la familia del marido, de los hijos, los vecinos; en las consecuencias laborales; y tendremos un panorama donde la mujer maltratada pasa de víctima a culpable, a ser la responsable de haber mandado a su marido a la cárcel, causado su despido del trabajo, dejado sin comer a sus hijos, etc.

No sucede lo mismo en el caso de niños o niñas involucrados. Allí se toman medidas urgentes y se da parte a los Jueces de Menores. En un reporte realizado en Chile por parte del Semam,¹⁶ donde se analizó la aplicación de la ley de violencia, se observó que los jueces se movilizan mucho más rápidamente cuando las víctimas de la violencia son niños o niñas.

Otro indicador claro de que la violencia contra las mujeres no es considerada delito, es que la mayoría de estas leyes proponen, como primera medida, procedimientos conciliatorios. Estos mecanismos, (conciliación, mediación) que son bastante frecuentes en los trámites de familia, cuando se discute el divorcio, reparto de bienes o tenencia de hijos—as, no resultan muy apropiados para resolver casos de violencia.

Menos aún lo es la exigencia de celebrar una audiencia de «mediación», como lo propone la ley argentina.

La sola idea de la mediación muestra que no se tiene conciencia de que la violencia es un **crimen**.

¹⁵ En Perú acaba de aprobarse una reforma al Código Penal que incorpora la violencia doméstica como tipo específico.

¹⁶ Servicio Nacional de la Mujer.

Sabemos que las leyes no son soluciones mágicas a los problemas. Sin embargo, tienen un valor simbólico muy fuerte.

El mensaje que se emite con las leyes sobre violencia es que ésta es ilegítima. Pero en los códigos penales de muchos países de la región, existen algunas normas que lo ponen en duda. Así, en muchos de ellos, la denuncia por algunos delitos sexuales es de **acción privada**, sólo la víctima o sus representantes pueden instarla, en caso que lo deseen. Además, en muchos códigos, existe una norma que plantea la posibilidad de que el autor de graves delitos sexuales, como violación, estupro, abuso deshonesto, rapto, etc., quede en libertad ofreciendo matrimonio a la víctima. Otro grave problema es la falta de sanción para la violación que ocurre dentro del matrimonio, en la mayoría de los países.

En los escasos países en que se sanciona, la pena que corresponde por la violación por parte del marido o conviviente, es mucho menor que la que le correspondería a un extraño.¹⁷ Si aplicamos a esta situación los principios básicos constitucionales y de derechos humanos, como el del derecho a la igualdad ante la ley, estaríamos claramente ante una norma violatoria de los derechos humanos e incluso inconstitucional, ya que la violación a una mujer casada o con la que se convive resultaría con sanción menor que la violación a una mujer con la que no hay ningún tipo de vínculo. La mujer soltera, estaría más protegida contra la violación que la mujer casada. El matrimonio sería así un atenuante, en lugar de funcionar como agravante, como pasa en otros delitos. **Podemos decirlo en forma más cruda: el matrimonio en nuestros países, otorga al varón la prerrogativa de violación a otro ser humano o la disminución de la pena por cometerlo.**

La violencia debe ser combatida en todos los ámbitos. No solo en el ámbito doméstico, sino también en el laboral e institucional. Eso significa legislar sobre acoso sexual. La legislación en esta área avanza más lentamente¹⁸ y ha encontrado muchas más dificultades para su formulación. En el marco laboral, por ejemplo, podrían anotarse como un obstáculo el hecho de que la OIT, que es el organismo internacional que va emitiendo pautas de avance, no cuenta con ninguna convención sobre el tema. Los intereses económicos de las empresas, que temen enfrentar numerosas demandas, han sido otro obstáculo para su concreción.

LA FALTA DE ESTADÍSTICAS

Ningún gobierno puede diseñar políticas adecuadas para solucionar un problema sin conocer la dimensión real del mismo.

No existen en ningún país de la región bases de datos que puedan dar cuenta de la extensión y gravedad de la violencia contra las mujeres. Las escasas estadísticas con que se cuenta, hacen referencia a las denuncias efectuadas por las personas afectadas, pero existe la certidumbre de que las denuncias solo se presentan en un escaso porcentaje de los casos.

Tampoco se da cuenta de los antecedentes de los hechos violentos ni del seguimiento que se dio a cada caso.

ALGUNAS PROPUESTAS

Si los gobiernos aceptan como válido lo que ellos mismos firmaron en Viena en 1993, es decir que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, y ratificaron en Copenhague y Beijing, deben tomar las mismas medidas para prevenirla y sancionarla, que con respecto a las demás violaciones.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que la violencia tiene sus causas en la discriminación y la subordinación de la mujer. Tomar medidas aisladas para asistir los efectos de la violencia, sin afrontar sus causas, será siempre una política parcial

En segundo lugar, el derecho humano a vivir una vida sin violencia, requiere por parte del Estado:

1. adoptar leyes de cumplimiento imperativo y no optativo, que contengan planes integrales de prevención, sanción y erradicación de la violencia.
2. Procurar los fondos para ejecutar los planes y campañas de prevención.
3. Sancionar efectivamente a los responsables de la violencia.
4. Promover la reparación y/o indemnización del daño.
5. Organizar y capacitar al personal gubernamental para asegurar el accionar de la justicia.

Sabemos que las leyes no son la panacea ni solucionan por sí solas el problema. Se requieren campañas masivas sostenidas durante muchos años para transformar mentalidades que hasta hace poco (y en muchos casos, aún ahora) veían como natural la violencia contra la mujer.

La reforma de los códigos penales para los casos de violencia sexual, la eliminación de la eximente de pena por el matrimonio con la víctima en caso de violación y la tipificación como delito de la violación en el matrimonio, son tareas pendientes en nuestra agenda, así como la legislación sobre acoso sexual, no solo en el empleo, sino en todos aquellos espacios institucionales donde existan jerarquías.

Los cambios deben ser integrales, conducidos por organismos con jerarquía y presupuesto suficiente. Esta es una tarea a largo plazo, ya que enfrentar la violencia contra la mujer es parte de una meta más ambiciosa: la de transformar una sociedad jerárquica, violenta y discriminadora en una sociedad solidaria y respetuosa de la autonomía y dignidad de todas las personas, sean estas varones o mujeres.

- CLADEM (Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer)
Coordinadora Regional

¹⁷ En la ley colombiana se la castiga con prisión de 6 meses a 2 años, pena muy inferior a la de la violación fuera de la pareja.

¹⁸ Costa Rica, Puerto Rico y Argentina cuentan ya con leyes o decretos de este tipo.