

# **CUESTIÓN DE VIDA**

**BALANCE REGIONAL Y DESAFÍOS SOBRE EL DERECHO DE LAS  
MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA**

**COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS  
DERECHOS DE LA MUJER (CLADEM)**

**Marzo del 2000**

**<http://www.cladem.org/publ.htm>**

# **BALANCE REGIONAL Y DESAFÍOS SOBRE EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA**

Giulia Tamayo León\*

---

\* Abogada, consultora en derechos de la mujer e integrante de CLADEM-Perú. Responsable de la Investigación regional sobre respuestas institucionales y sociales frente a la violencia de género y respecto a la situación de las mujeres bajo entornos de conflicto armado, post conflicto y en zonas bajo ocupación militar.

### **Equipo encargado de sistematización de experiencias de respuestas sociales:**

Paulina González y Marta Jeannette Godoy del Grupo de Apoyo Pedagógico-GAP (Bogotá, Colombia); Luz Stella Ospina de la Corporación Vamos Mujer por la Participación de la Mujer Popular-VAMOS MUJER (Medellín, Colombia); Olenka Ochoa del Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer-INCAFAM (Lima, Perú); Gumercinda Reynaga de la Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho-COTMA (Ayacucho, Perú); Patricia Reyes Peña del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer-CEPAM (Guayaquil, Ecuador); Denisse Araya y Patricia Latorre del Colectivo RAICES (Santiago de Chile, Chile); y Evelin Agreda y Julieta Montañó de la Oficina Jurídica de la Mujer-OJM (Cochabamba, Bolivia).

### **Equipo encargado de elaboración de informes nacionales de respuestas institucionales:**

Articulaciones y enlaces de CLADEM en 17 países de la Región: Cristina Zurutuza y Mariana García Jurado (Argentina); Rosario Licona (Bolivia); Silvia Pimentel, Daniela Muscari, Isabella Mucci y Neli Gamboa (Brasil); Carolina Venegas (Chile); Olga Amparo Sánchez (Colombia); Susana Garbay (Ecuador); Yolanda Guirola (El Salvador); Eugenia Mijangos y Ana Pezzarossi (Guatemala); María Antonia Martínez, Reina Rivera y Carmen Castro (Honduras); Minerva Najera, Martha Franco, Mañana García y Claudia Barrón (México); Verónica Gutiérrez (Nicaragua); Rosina Pérez (Panamá); María del Carmen Pompa (Paraguay); Ana Rivera, Olga López y Carmen Arraiza (Puerto Rico); Grecia Rojas (Perú); Graciela Dufau (Uruguay); Belkis Suárez y Magally Huggins (Venezuela).

Primera edición, julio 2000

CLADEM, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer

Apartado Postal 11-0470, Lima, Perú

Teléfono: (51 1) 463-9237

Fax: (51 1) 463-5898

E-mail: [cladem@chavin.rcp.net.pe](mailto:cladem@chavin.rcp.net.pe)

Corrección de textos y revisión final: Franco Avalo

Diagramación y carátula: Marisa Godínez

Coordinación de imprenta: Ana María Chávez

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford (EE.UU.), OXFAM GB (Gran Bretaña e Irlanda) y NOVIB (Holanda)

# ÍNDICE

Reconocimientos

Presentación

## I. RUPTURAS Y CONTINUIDADES

## II. OPCIONES METODOLÓGICAS, CRITERIOS Y PASOS SEGUIDOS

## III. RESPUESTAS SOCIALES: ENTORNOS, AGENTES Y TRAYECTORIAS

Violencia contra las mujeres: proceso regional de respuestas sociales

Situación de las mujeres bajo contextos de violencia política, conflicto armado, post conflicto y en zonas militarizadas: proceso regional de respuestas sociales

## IV. LA ARENA PÚBLICA Y LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Visión regional del proceso

Sistemas supranacionales de derechos humanos: acción sobre el desempeño estatal en 17 países de la región

Protección jurídica e institucional del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en los ámbitos nacionales: un análisis comparado sobre 17 países de la región

## V. PREOCUPACIONES Y VISIONES EN PERSPECTIVA

Actualizando la visión sobre las áreas de preocupación: los desafíos

Recomendaciones generales

Recomendaciones específicas

## ANEXOS: INFORMACIÓN SISTEMATIZADA

A. Fichas técnicas por cada país comprendido en el estudio

- A.1. Argentina
- A.2. Bolivia
- A.3. Brasil
- A.4. Chile
- A.5. Colombia
- A.6. Ecuador
- A.7. El Salvador
- A.8. Guatemala
- A.9. Honduras
- A.10. México
- A.11. Nicaragua
- A.12. Panamá
- A.13. Paraguay
- A.14. Perú
- A.15. Puerto Rico
- A.16. Uruguay
- A.17. Venezuela

B. Fichas técnicas experiencias de organizaciones de la subregión andina

- B.1. Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer-CEPAM
- B.2. Grupo de Apoyo Pedagógico-GAP
- B.3. Corporación Vamos Mujer por la Participación de la Mujer Popular
- B.4. Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer-  
INCAFAM
- B.5. Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho-COTMA

B.6. Oficina Jurídica de la Mujer-OJM

B.7. Colectivo RAICES

C. Información relativa a los tratados internacionales

Bibliografía citada

## Reconocimientos

Este informe es producto de un esfuerzo colectivo conducido por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) con la colaboración de OXFAM/GB.

Para su realización, CLADEM convocó en 1999 a sus articulaciones y enlaces nacionales en diecisiete países de la región y, en asociación con la Oficina Regional Andina de OXFAM/GB, integró al proceso a siete organizaciones no gubernamentales del área con trayectoria en la problemática de la violencia contra la mujer.

El equipo de trabajo que tuvo a su cargo la ejecución de las acciones relativas a la producción de este Balance Regional estuvo constituido por Giulia Tamayo, coordinadora del proyecto y responsable de la preparación de este informe, y María Esther Mogollón, quien asistió a la coordinación en la confección de instrumentos, en la organización y ejecución del proceso de consulta, en la edición de textos y en el trabajo comunicacional. En la selección de fuentes y organización del material colaboraron Rosalía Gálvez, Claudia Del Pozo y Rosanna Borja. Mónica De las Casas y Gabriela Sotelo, de la oficina de CLADEM en Lima, brindaron el soporte organizativo y administrativo.

En la sistematización de experiencias de respuestas sociales por parte de organizaciones no gubernamentales en el área andina, participaron: Paulina González y Marta Jeannette Godoy del Grupo de Apoyo Pedagógico-GAP (Bogotá, Colombia); Luz Stella Ospina de la Corporación Vamos Mujer por la Participación de la Mujer Popular-VAMOS MUJER (Medellín, Colombia); Olenka Ochoa del Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer-INCAFAM (Lima, Perú); Gumercinda Reynaga de la Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho-COTMA (Ayacucho, Perú); Patricia Reyes Peña del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer-CEPAM (Guayaquil, Ecuador); Denisse Araya y Patricia Latorre del Colectivo RAICES



(Santiago de Chile, Chile); y Evelin Agreda y Julieta Montaña de la Oficina Jurídica de la Mujer-OJM (Cochabamba, Bolivia).

Los informes nacionales sobre respuestas institucionales fueron realizados por las articulaciones y enlaces de CLADEM en 17 países de la Región. Nuestro reconocimiento a las autoras de dichos informes, Cristina Zurutuza y Mariana García Jurado (Argentina); Rosario Licona (Bolivia); Silvia Pimentel, Daniela Muscari, Isabella Mucci y Neli Gamboa (Brasil); Carolina Venegas (Chile); Olga Amparo Sánchez (Colombia); Susana Garbay (Ecuador); Yolanda Guirola (El Salvador); Eugenia Mijangos y Ana Pezzarossi (Guatemala); María Antonia Martínez, Reina Rivera y Carmen Castro (Honduras); Minerva Najera, Martha Franco, Mañana García y Claudia Barrón (México); Verónica Gutiérrez (Nicaragua); Rosina Pérez (Panamá); María del Carmen Pompa (Paraguay); Ana Rivera, Olga López y Carmen Arraiza (Puerto Rico); Grecia Rojas (Perú); Graciela Dufau (Uruguay); Belkis Suárez y Magally Huggins (Venezuela). Agradecemos la colaboración de Liliana Tojo quien aportó valiosa información sistematizada sobre la legislación en Argentina.

Agradecemos igualmente a las organizadoras del VIII Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe, quienes en el marco de éste nos facilitaron la realización del Foro sobre Violencia de Género, que tuvo lugar el 21 de noviembre de 1999 en Juan Dolio, República Dominicana.

Susana Chiarotti, Coordinadora Regional de CLADEM, contribuyó al diseño del proceso y a la ejecución del proyecto en sus diversas etapas, estimuló el debate colectivo, y enriqueció el análisis y las reflexiones que este Balance Regional ofrece.

Finalmente, nuestro especial reconocimiento a Nelly Claux de OXFAM/GB, quien impulsó y acompañó el proceso permitiendo su concreción.

*“Hay que tener muchas ganas de vivir,  
sin ellas es imposible resistir”*

(Mujer en Urabá, Colombia, 1999)

## Presentación

En la última asamblea regional del CLADEM, a iniciativa de la representante de Ecuador, se planteó la necesidad de realizar un balance sobre los avances y obstáculos existentes en el tema de violencia contra las mujeres. La idea se centraba en la necesidad de verificar si las leyes dictadas en los distintos países de la región —y en cuya factura muchas integrantes del CLADEM habían participado— expresaban los resultados esperados, y de indagar por las reformas que se requerían y los vacíos subsistentes. Una de las preocupaciones era que el compromiso de los Estados de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, contenido en la Convención de Belem do Pará, parecía diluirse en leyes tibias, con escaso compromiso con la discriminación de género, y con programas parciales, de bajo presupuesto, que no alcanzaban a impactar en el problema.

Esta inquietud coincidía con la iniciativa latinoamericana formulada en el Taller Internacional sobre Violencia contra las Mujeres (Sarajevo, 1998),<sup>1</sup> por la cual se propuso la realización de un proceso de sistematización y consulta para facilitar un Balance Regional sobre las respuestas sociales e institucionales frente a la violencia de género y respecto a la situación de las mujeres bajo entornos de conflicto armado, post conflicto y en zonas bajo ocupación militar.

El proyecto fue asumido por CLADEM, en correspondencia con su preocupación de propiciar un debate informado y orientado a fortalecer las respuestas sociales e institucionales para promover y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

---

<sup>1</sup> El Taller, que se llevó a cabo del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1998 en la ciudad de Sarajevo (Bosnia-Herzegovina), fue organizado por el Equipo de Género y Aprendizaje del Departamento de Políticas y por la Oficina Regional Europa del Este de OXFAM/GB. El Taller constituyó un foro en el que profesionales y activistas de 26 países del mundo compartieron experiencias e intercambiaron puntos de vista sobre enfoques, desafíos y estrategias frente a la violencia contra las mujeres en el marco de intervenciones de desarrollo, auxilio humanitario y derechos humanos.

El Balance se emprendió con una visión más amplia que aquella contenida en la propuesta original. Además de realizar un monitoreo sobre la eficacia de las estrategias legales, se trató también de investigar otras facetas de la compleja problemática de la inseguridad en que viven las mujeres. Por ejemplo, la conexión entre la violencia de género y otras formas de manifestación de la violencia; el impacto de los conflictos armados en la vida de las mujeres; y la inclusión de la violencia de género en el paradigma de seguridad que se maneja desde las instituciones del Estado.

En el capítulo inicial, “Rupturas y continuidades”, se reflexiona sobre los alcances de los conceptos, preocupaciones y quehaceres desarrollados en la región en los últimos veinte años a propósito de la violencia de género y de la situación de la población femenina bajo contextos de conflicto armado y post conflicto.

En el mismo se nos advierte sobre la necesidad de aproximarnos a la violencia de género con una visión integral, que nos permita conectar esta problemática con los conflictos armados y con otras expresiones violentas que son tradicionalmente ubicadas como “sociales” o pertenecientes al ámbito público. Estas últimas son jerarquizadas por los decisores políticos, la mayoría de los cuales considera a la violencia de género un problema menor, limitado al ámbito doméstico y escindido de la llamada violencia social. Como consecuencia de ello, la violencia de género no es incluida en las políticas de seguridad que implementa el Estado.

Sin embargo, las diversas manifestaciones de la violencia contra la mujer no pueden ser analizadas de manera aislada. Todas ellas son expresiones de una cultura que nos propone como objeto. La invasión del territorio corporal y la invasión de pueblos, la necesidad de marcar las parcelas de tierra y los cuerpos de las mujeres, son distintas caras de un prisma que proyecta una imagen subordinada de las mujeres, objetiviza sus cuerpos y propone a la agresividad como uno de los componentes indispensables de la masculinidad. Las respuestas a asuntos de tal magnitud no pueden ser parciales.

El capítulo segundo, “Opciones metodológicas, criterios y pasos seguidos”, describe el proceso seguido en la producción del Balance, la metodología empleada para el levantamiento de la información y la posterior sistematización de la misma.

El capítulo “Respuestas sociales” muestra el esfuerzo realizado, desde las organizaciones de mujeres, para enfrentar la violencia de género no sólo la ocurrida en el marco de las relaciones de pareja, sino también aquella que tiene lugar durante los conflictos armados, como la promoción de la prostitución, el abuso sexual institucionalizado, la pérdida de la escolaridad, la sobrecarga inhumana de responsabilidades para la sobrevivencia de la familia, el aumento de los embarazos y de la morbilidad materna, entre otros. Las propuestas de las mujeres y los grupos locales revelan un gran potencial de recursos, fuerza e imaginación.

Las iniciativas estatales se evalúan en el capítulo “La arena pública y las respuestas institucionales”. Frente a la complejidad del problema de la violencia contra las mujeres y sus implicancias culturales, políticas y sociales, la intervención estatal es aún parcial y sesgada por concepciones que privilegian, en algunos casos, la prevalencia de los vínculos familiares por sobre la integridad física de las mujeres.

En el capítulo V, “Preocupaciones y visiones en perspectiva”, se plantean propuestas para ser implementadas los ámbitos nacional, regional y mundial. Entre ellas, merecen destacarse tres, que serán objeto de seguimiento especial por parte del CLADEM: 1) la necesidad de realizar una campaña para la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; 2) la urgencia de instar a los Estados a la ratificación del Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional, y 3) la necesidad de instaurar un Mecanismo Observatorio Regional sobre la violación a los derechos humanos de las mujeres en situación de conflicto armado.

Por último, se adjuntan tres secciones de anexos. En la primera se ofrece información sobre los diecisiete países que participaron del informe, relevando especialmente datos sobre legislación, políticas y servicios sociales para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. En la segunda se profundiza en las trayectorias institucionales de las organizaciones de mujeres que sistematizaron sus experiencias de trabajo en zonas de conflicto armado, incluyendo sus aprendizajes, visiones y propuestas. En la tercera se presenta información relativa a la fecha de suscripción y/o ratificación de los tratados internacionales por parte de los países de la región (Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y de diversas regiones (Protocolo Opcional de la CEDAW).

Este informe es fruto de un esfuerzo colectivo, que muestra las potencialidades que encierra el trabajo en red. El rastreo minucioso de leyes y políticas en diecisiete países no hubiera sido posible sin la dedicación y el esfuerzo de las integrantes del CLADEM. Lo mismo podemos decir de las respuestas sociales sistematizadas por organizaciones de mujeres que, en algunos casos, no pertenecen al CLADEM y con las cuales hemos fortalecido lazos de cooperación.

Esperamos que esta publicación sea una herramienta útil para todas aquellas personas preocupadas por la violencia de género y comprometidas con su erradicación.

Susana Chiarotti

Rosario, julio 2000.

## I. RUPTURAS Y CONTINUIDADES<sup>2</sup>

Dar cuenta de las transformaciones en el tiempo sobre un fenómeno como la violencia contra las mujeres no es tarea que pueda pretenderse respecto de un período de dos décadas. Una problemática estructurada y afirmada bajo un complejo sistema de agentes, nociones e instituciones no cede en un lapso breve de historia. Podemos afirmar progresos en desmontar ciertos soportes que la fomentan y en introducir recursos para enfrentar su incidencia, pero la erradicación de las diversas formas que asume implica un largo proceso de desactivación de múltiples factores, entre ellos, los códigos simbólicos que la inspiran.

Conviene tener presente que la historia de la humanidad da ejemplos sobre momentos de ruptura respecto de ciertas instituciones que legitimaron relaciones y prácticas de dominio de unos seres humanos sobre otros, no obstante lo cual persistieron ideas y estereotipos que continuaron instruyendo relaciones de poder, y por ende, experiencias de violencia y discriminación. Así, no obstante que en nuestro continente fueran abatidas en el siglo XIX las regulaciones esclavistas, a puertas del siglo XXI el racismo aún insiste en clasificar nuestras pieles, marcando los cuerpos y los destinos de mucha gente de nuestros pueblos en torno a una vida sin derechos.

Podríamos hacer un inventario de buenas noticias sobre iniciativas que prosperaron en estas dos décadas al influjo de la acción política del movimiento

---

<sup>2</sup> A través de este capítulo hemos procurado presentar las preocupaciones, reflexiones y conceptos que han alimentado los debates a lo largo del proceso de elaboración del Balance Regional. Hacer memoria para dar razón de lo experimentado, producido u obtenido en dos décadas, siempre resulta una interpretación actualizada de los sujetos. Narramos lo pasado con los cristales de lo que hemos aprendido y de los conceptos que hoy nos resultan explicativos de nuestras prácticas y de los sucesos. Por ello, a modo de preámbulo, hemos considerado necesario dar cuenta de aquellos elementos con los que hoy se expresa una comprensión del camino recorrido y con los que se proyectan nuevas trayectorias.

de mujeres, y complacernos en lo avanzado. Sin duda, estas dos décadas serán leídas en la historia como un tiempo de ruptura respecto de un conjunto de instituciones que, por siglos, concedieron licencias para violentar a las mujeres y otorgaron títulos para ejercer control sobre nuestras vidas y nuestros cuerpos. Sin embargo, no estamos conformes. Hemos hecho mucho, pero no hasta el punto de hacer ceder el intimidante espectro de violencia que amenaza a las mujeres de nuestro continente.

Quien fuerza a una población por las armas en cualquier rincón de nuestra América y quien en nuestra región somete a una mujer por la violencia, tienen más en común de lo que nos llega a la conciencia. El cristal que nos lleva a observar caminos bifurcados al respecto, es el mismo que nos desenfoca de una ruta más pacífica y más humana. La seguridad no se administra por parcelas, es una percepción de totalidad que se forjan los seres humanos como sujetos que experimentan un entorno. Las personas nos apreciamos seguras o expuestas, acogidas o bajo riesgo en base a sentimientos y sentidos que emergen desde el espacio más íntimo en el que defendemos la piel que nos protege, hasta el ámbito más público en el que advertimos con espanto o con alivio el valor que poseemos para los otros.

Con frecuencia, quienes clasifican los fenómenos relacionados con la convivencia humana diseccionan la realidad perdiendo los enlaces. Se representan nichos donde hay flujos y se limita la atención sobre un corte escénico prescindiendo de la sucesión de hechos, imágenes y significados en que el fenómeno se inscribe. No basta nombrar y describir violencias, no basta revelar sus víctimas y agentes, no basta descubrir sus escenarios. Hace falta reparar en los fenómenos que se interceptan y en los sentidos que se traslapan. En tiempos de paz como de conflicto, hay referentes simbólicos con exigencias concretas que dan lugar a que se produzcan de manera sistemática actos de violencia contra las mujeres.

La noción de *honor* por la cual se deposita en la sexualidad de las mujeres la seña de indemnidad nacional, comunitaria o familiar, ha colocado a nuestros cuerpos como un terreno de control y de disputa. Sobre ellos se define la



potencia o el despojo, otorgando prestigio o desprestigio bajo las reglas de una masculinidad construida en base a la consagración de la fuerza, su exhibición ritual y su demostración efectiva en el marco de una permanente competencia y medición. La preservación del honor familiar ha acumulado una historia de femicidios social e institucionalmente dispensados. La defensa del honor femenino ha sido utilizada como propaganda de guerra, a la vez que la violación sexual de mujeres ha sido empleada como parte importante del repertorio para destruir o someter a la facción rival en el marco de un conflicto.<sup>3</sup> Muy recientemente esta dimensión empieza a ser objeto de mayor atención, señalándose los engarces de este imaginario que cruza el ámbito de las relaciones familiares, el ámbito comunitario y que alcanza su más perversa expresión en tiempos de guerra.<sup>4</sup> Nuestros cuerpos y los territorios comparten la misma posición simbólica: históricamente, las demostraciones de fuerza giran en torno a la capacidad de marcarlos.

Bajo horizontes culturales en los cuales la fuerza es fuente de prestigio, dañar se vuelve un asunto de grados o de costos relativos, donde siempre se conservan posibilidades aceptables. Con mediciones, explicaciones y otros encubrimientos se anestesian nuestras sensibilidades. El saber de los expertos disciplina a los cuerpos para que no reconozcan sus heridas. De justificaciones nos van acomodando, para que el malestar no se haga expresión política. No hay razón para conmoverse, no todo daño es una desmesura.

En nuestra región hay niños que nacen para vivir sólo un año, mujeres sin oportunidad ni derecho a sobrevivir a un embarazo, cuerpos que se consumen por hambre, adolescentes que gestionan su muerte. La vida perdida por causa de violencia de todos los tipos, incluida la violencia basada en el género, tiene magnitudes narrativas, no hay cifras para representarla. Nuestros tiempos de paz no ofrecen refugio. La buena noticia es que nuestras economías gozan de

---

<sup>3</sup> TIERNEY GOLDSTEIN, Ann, Introducción a AAFJES, Astrid, *Gender Violence: The Hidden War Crime*, Washington D.C., Women, Law & Development International, 1998, p. 2.

<sup>4</sup> Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, abordó estas cuestiones en sus informes presentados en 1995 y 1997, Reporte Preliminar (E/CN.4/1995/42) y Reporte sobre la Violencia en la Comunidad (E/CN.4/1997/47).

salud. Aquí, morir y padecer son asuntos bien organizados bajo un manto de silencios y de discursos de un futuro progreso.

En nuestros países abundan los crímenes sin responsables y se fallece sin duelo ni sepultura. De *obediencia debida* se ciega la humanidad de quien tortura y de *hechos aislados* se alimentan fosas comunes. La pérdida de vidas humanas en tiempos de conflicto o violencia política, apenas cuenta. Siempre hay víctimas por una buena razón, la del que vence. Patria, nación, raza, el invento siempre es solemne para alojarse en el imaginario colectivo. Se ataca, destruye y daña por “cuestión de honor”, “razón de estado”, “orgullo nacional” o “revelación divina”. Se agrade bajo artilugios de solemnidad, por voracidad y también simplemente por costumbre.

En los violentos se esconde un larvado temor a descubrirse entre aquellos sobre quienes penden violencias toleradas socialmente. Por eso, remarcan distancias sobre las diferencias para reconocer como iguales sólo a aquellos similares en poder o vandalismo. Afirmar su desemejanza con quienes son las víctimas anunciadas, se vuelve una pulsión cotidiana. Necesitan de certezas que sólo creen alcanzar con actos de barbarie a pequeña o gran escala. Bajo un juego de espejos, los violentos van despojándose unos a otros del atributo de personas, pues ahí donde la fuerza es aclamada, sólo hay vencedores y vencidos. Así, prosigue una historia conocida de víctimas y victimarios, iguales y desiguales.

No hace falta ser Tiresias para adivinar la tragedia de depositar en los violentos la seguridad humana. Sin embargo, la humanidad ha caminado a paso de ganso en ciclos de signo trágico. En nuestra América, la seguridad nunca ha sido definida y administrada por sus habitantes. Los ejércitos y cuerpos policiales se reservaron la construcción y aplicación de políticas al respecto. Bajo pactos políticos y militares, las potencias nos sembraron de armas y campos de adiestramiento. Con “doctrinas de seguridad nacional”, nos hemos llenado de tumbas y cicatrices.

Se manipulan nuestros miedos y carencias, se identifica un enemigo y una maquinaria castrense ofrece protegernos. Nuestras democracias se vuelven cautivas de sus intereses y nuestros recursos son consumidos vorazmente. Debemos alertar sobre estas continuidades. No ha habido, como movimiento de mujeres en la región, una reflexión y una expresión política sostenida y contundente alrededor de estas cuestiones. La ajenidad sobre las políticas de seguridad ha sido la tendencia. Nuestros pasos en dos décadas se han movido en torno a medidas puntuales y periféricas; logros vulnerables frente al peso de estructuras, mentalidades y políticas que no han sido desafiadas.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es un enunciado exigente y apremiante. No se refiere a un trato de excepción que afirme la natural vulnerabilidad de aquéllas. En su formulación, se trató propiamente de revelar y, por ende, corregir la desprotección de excepción que jurídica e institucionalmente han tenido los derechos humanos de las mujeres. En su conceptualización, se ratifican derechos humanos de aplicación universal y se reconocen como violaciones a los mismos un conjunto de actos lesivos que hasta entonces no habían sido apreciados como tales. Es un derecho que repone el principio de igualdad, haciendo que aquello violento, perjudicial y dañoso para las mujeres sea representado como ofensivo para la humanidad.

Agresiones como el abuso sexual o los maltratos en relaciones de pareja, no es que fueran fenómenos invisibles hasta hacernos inocentes. Lo oculto, lo no reconocido, era el sufrimiento humano por agresiones basadas en el género que, masivamente pero en soledad, destruía la vida de las mujeres. Obligadas a callar y a someterse, y excluidas de protección por una institucionalidad injusta, aquellas que vivían bajo experiencias de violencia apenas eran para la conciencia pública fantasmas o rumores sin nombre. Iniciada la década de los ochenta, tales figuras espectrales comenzaron a revelar su corporeidad y a tomar la palabra. Entonces ya no fue posible eludir las ni ignorar la injusticia subyacente.

El tema de la violencia contra las mujeres no es la primera vez que sale a luz en la historia. Tal es el caso de la violencia marital. Como ha advertido Jalna Hanmer:

“Dentro de la familia, la violencia de los hombres hacia las mujeres sale a superficie ocasionalmente. En nuestro pasado inmediato en Inglaterra la discusión pública sobre la violencia marital a fines del siglo XIX condujo a un cambio en la ley matrimonial que permite a la esposa conseguir la separación legal de un marido persistentemente violento. Pero luego el tema se sumergió en la oscuridad para aparecer nuevamente en la época del sufragio femenino, y luego volver a sumergirse y reaparecer hoy. De modo que de tiempo en tiempo aparece una conciencia colectiva de las mujeres en relación al uso de la fuerza contra ellas. Pero sociológicamente lo más importante es que la mayor parte del tiempo el uso de la fuerza o su amenaza no ha sido reconocido, salvo como un problema limitado a unos pocos casos individuales”.<sup>5</sup>

El movimiento feminista contemporáneo lograría modificar la percepción al respecto, haciendo notar la vinculación entre la violencia experimentada por las mujeres y las relaciones históricas de poder entre hombres y mujeres.

Un primer paso fue demostrar que las mujeres, más allá de lo biológico, tenían algo en común, “a saber, una historia de vejaciones y de exclusión violenta, que las confinó a la marginalidad, las definió como seres inferiores, las excluyó de la participación pública y las sometió a una violencia cotidiana”.<sup>6</sup> Las primeras tesis feministas sirvieron de piso para la forja de una conciencia colectiva entre mujeres. Traducir el sufrimiento personal en malestar político fue un concepto-consigna emergido de hilvanar un conjunto de experiencias de injusticia hasta entonces encapsuladas bajo la reserva de *lo privado*.

---

<sup>5</sup> Citada por CHEJTER, Silvia, “Violencia, abuso y ciudadanía de mujeres”, en *Travesías 6. Temas del Debate Feminista Contemporáneo. Feminismos de los Noventa. Rupturas y desafíos*, Buenos Aires, CECYM, 1997, pp. 116-117.

<sup>6</sup> THÜRMER-ROHR, Christina, “La crítica feminista a la dominación: De la crítica al patriarcado a la investigación sobre el totalitarismo”, en *Travesías 6. Temas del debate...*, p. 12.

La llamada “crítica al patriarcado”, en sus versiones originarias, concibió al sujeto femenino como categoría unitaria sometida a la experiencia de opresión. La violencia masculina contra las mujeres no era otra cosa que la exteriorización del dominio patriarcal. “El patriarcado instituye la injusticia absoluta suprema, original y básica, institución de dominación universal, sistema masculino de violencia, *sin mujeres y contra las mujeres*, un sistema androcéntrico [...]”<sup>7</sup> El descubrimiento del mundo como un mundo de hombres coincidía con el descubrimiento de la mujer como víctima.<sup>8</sup> Por entonces, la producción de conocimientos fue fundamentalmente testimonial, apuntando a “hacer valer” la versión del sujeto femenino, cuyas experiencias habían sido invisibilizadas o habían sido interpretadas desde un punto de vista masculino.

Desde la “crítica al patriarcado” se ensayaron las primeras tesis respecto de los vínculos entre las múltiples versiones de violencia. No menos hijas de su época, sus mentoras reprodujeron un discurso que reclamaba una causa única, expresada también como causa primera, así como un sujeto histórico liberador de las múltiples opresiones.

“Toda la violencia experimentada y observada es explicada de la misma manera, como una exteriorización de la dominación y la violencia masculinas. Es una perspectiva universal, monocausal, generalizadora, supranacional, que engloba clases, culturas y épocas. La crítica al patriarcado abarca explícitamente de modo generalizador y simplificado todo el espectro de las injusticias —cruzadas, colonialismo, persecución de brujas, persecución de judíos, Gulag, Aushwitz, Hiroshima, investigaciones genéticas, destrucción del medio ambiente, violaciones y violencia cotidiana: todos estos actos son atribuidos a la misma causa.”<sup>9</sup>

El pensamiento monocausal y las profecías de liberación en base a categorías unitarias, fueron perdiendo su magnetismo en la última década del siglo XX. No

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

obstante ello, las observaciones de la “crítica del patriarcado” sobre los nexos entre las múltiples violencias, constituyen un legado de apreciable valor que hoy es fuente de inspiración para exploraciones más complejas.

El reconocimiento de una diferenciación de posiciones por género entre varones y mujeres, y las observaciones sobre la estructuración de un mundo sexuado, son hoy referencia obligada para escrutar la realidad, en sus múltiples dimensiones y fenómenos. Las cuestiones de género se han ido descubriendo pertinentes para revisar cuanta producción humana nos envuelve. Al tomar nota de su influencia, se crea la expectativa de remediar su acción reproductora de discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres. A su vez, en términos amplios, comienza a observarse la influyente implicación de las cuestiones de género respecto de las visiones, pautas, artefactos, instituciones y comprensiones sobre las que organizan sus vidas y relaciones los seres humanos, hombres y mujeres, y las que éstos expresan a través de sus comunidades políticas.

Las cuestiones de género nos remiten a divisiones simbólicas que no han cesado de reproducirse a lo largo de la historia. En su base hay autores que descubren una matriz sobre la que los seres humanos han manejado su percepción de sí mismos en el universo:

“El principio de inferioridad y de exclusión de la mujer, que el sistema mítico-ritual ratifica y amplifica, al punto de hacerlo el principio de división de todo el universo, no es otra cosa que la asimetría fundamental, *la del sujeto y del objeto, del agente y el instrumento [...]*”<sup>10</sup>

La identificación de las mujeres como sujetos que existen para autodeterminarse, y la rebelión de éstas a ser representadas como objetos, son aspectos interdependientes. El feminismo contemporáneo apuntó a dicha transformación definiéndose en autonomía frente a los discursos y expresiones políticas existentes que, bajo diversas justificaciones y coartadas, se resistían a

---

<sup>10</sup> BOURDIEU, Pierre, *La Domination Masculine*, París, Editions Du Seuil, 1998, p. 48. Original en francés, traducción a cargo de la autora de este informe. Las cursivas son del autor.

involucrar un cambio de esa envergadura. Si el feminismo en sus versiones originarias asumió a las mujeres como categoría unitaria, ello obedeció a que hasta entonces la diferenciación sujeto-objeto se inscribía —prácticamente sin fisuras— sobre los sexos como un sello de ubicación natural.

La dominación masculina y la subordinación femenina fueron desafiadas, pero la matriz sobre la cual se alzó todo el andamiaje, la *del sujeto-objeto, del agente y el instrumento*, no se desactiva fácilmente. Es la matriz simbólica que enlaza y prolonga múltiples fenómenos de violencia. La adopción de la condición de sujetos y el abandono de percepciones objetales o instrumentales en relación a las personas, no se logran únicamente con declaraciones de ilegitimidad e ilegalidad de aquello que es concebido de modo arraigado como *marcas corporales de desigualdad*. Aunque la experiencia cotidiana ofrezca numerosos ejemplos de mujeres accediendo a las posiciones de mayor prestigio, anteriormente sólo reservadas a varones, ello no garantiza que se abandone definitivamente la percepción de la mujer como objeto.

Hay continuidades que perpetúan construcciones sociales de género traslapadas con otras que instruyen relaciones de dominio. Así, mientras por un lado, la existencia de mujeres en posiciones y ubicaciones hasta entonces no admitidas devienen en el *token*<sup>11</sup> que demuestra la ruptura respecto de una desigualdad por marcas corporales, por otro lado, la existencia de una sola mujer que continúe bajo *arreglos* que la traten como objeto pone de manifiesto continuidades peligrosas.

Susana Chiarotti, en el marco de la Reunión Regional de ONGs de América Latina y el Caribe hacia Beijing +5,<sup>12</sup> al referirse a ciertos discursos sobre “prostitución voluntaria”, ilustra bien la violencia simbólica subyacente: “La prostitución nos daña a todas las mujeres, no sólo concierne a quien acepta el *arreglo*.”<sup>13</sup> La continuidad de tal *arreglo* no hace más que perpetuar la idea según la cual el cuerpo de las mujeres es un objeto que se toma. La

---

<sup>11</sup> Palabra de origen inglés que significa “muestra” o “símbolo”.

<sup>12</sup> Realizada en la ciudad de Lima, del 5 al 7 de febrero del 2000.

<sup>13</sup> *Cursivas nuestras.*

prostitución expresa elocuentemente un arreglo instrumental. La representación de la sexualidad como mercancía condice la imagen de un cuerpo desprovisto de la humanidad que encarna. Dicha representación es fuente de los crímenes más perversos. Myrna Balk al referirse al tráfico sexual de mujeres y menores, acertadamente nos advierte que *una es demasiado*.<sup>14</sup>

Es innegable que el feminismo contemporáneo confrontó una gama amplia de arreglos instrumentales social e institucionalmente sostenidos. Sin embargo, en la arena política, en términos teóricos y prácticos, se abrieron trayectorias no sólo diversas, sino incluso divergentes. Las diferencias al interior del feminismo respecto a herramientas y estrategias, no es un dato menor para examinar los caminos del cambio.

*Las herramientas del amo no desmantelan la casa del amo*, frase expresada en los albores del feminismo contemporáneo, formulaba una invocación a las mujeres a no participar de lo hasta entonces *construido por y para un mundo masculino*. Era una afirmación política de inocencia respecto de los males existentes. Más que una demanda de inclusión expresaba una crítica cultural a los desmanes de la *obra civilizatoria del hombre*. Un mundo desnudo, liberado de la razón hegemónica, era el *topos*<sup>15</sup> para no acabar implicadas en la persistencia de “amos” y violencias. Reducida a los márgenes, la perspectiva de una crítica cultural se fue desdibujando.

En la región, el movimiento de mujeres incorporó diversas vertientes y trayectorias. Su proceso de expansión coincidió y contribuyó al desarrollo de un tejido social con horizontes que presionaban por entornos democráticos y ciudadanía sustancial. Sobre tales bases, el movimiento de mujeres en los ámbitos nacionales, regional y luego global, fue pronunciándose sobre todo aquello regulado, dispuesto o decidido hasta entonces en ausencia de la acción y expresión política de las mujeres en defensa de sus intereses y derechos.

---

<sup>14</sup> BALK, Myrna, “One Is Too Many”, Reflections on Sex Trafficking of Women/Girls/Children, Monotypes/Engravings, 1999, Coalition Against Trafficking in Women, <http://nik.uri.edu/artsci/wms/hughes/calio/calw.htm>.

<sup>15</sup> Palabra griega que significa “lugar” o “espacio”. En filosofía se usa para expresar “lugar conceptual” o “tema”.



La incorporación y visibilidad de las mujeres en la esfera de lo público-político en las dos últimas décadas, proyectó en los ámbitos nacionales y globales la existencia de una comunidad de intereses por género desde la cual encaminar agendas respecto de campos de preocupación, entre ellos, los relativos a la violencia de género y los derechos humanos de las mujeres.

La formulación de plataformas con vistas a su reconocimiento y transformación en políticas de género, tomó como base lo acumulado a través de aquellos espacios que las mujeres en la región fueron creando o en los que fueron involucrando activamente su participación. Algunos de estos espacios nacieron expresamente dirigidos a remover la desigualdad y la violencia contra las mujeres. Las estrategias para la acción se moverían, en otros casos, en el marco de plataformas más generales de promoción al desarrollo que advirtiendo daños, riesgos y desventajas por género. En ambas versiones, cobraron forma respuestas sociales y experiencias que involucraron la participación de población local organizada y que luego se proyectaron hacia agentes de la institucionalidad oficial, poniendo en práctica una gama de metodologías y recursos.

En la urgencia de atender y responder los daños y desventajas experimentados por las mujeres de nuestros entornos, el campo de la reflexión se vio obligado a competir con la exigencia de acciones inmediatas. Pero, al cabo de veinte años, la reflexión se ha convertido en un apremio para evaluar aciertos y despistes, logros y descuidos.

Así, en lo que se refiere a las respuestas institucionales, existe preocupación en las defensoras y activistas de la región por la efectividad y eficacia de las medidas legislativas y de otra índole logradas. Se considera necesaria, pero se intuye insuficiente, la tarea de correcciones puntuales para mejorar los textos legales adoptados en los últimos años. Se observa que el problema no se reduce al terreno de la aplicación práctica y se empiezan a mover iniciativas en donde se plantean nuevos abordajes conceptuales. Con mayor audacia, se emplaza la continuidad de ciertos marcos y razonamientos jurídicos sobre los

cuales fueron trabajadas las enmiendas legales recientes. En esta línea, comienza a percibirse un impulso por desarrollar una nueva generación de instrumentos jurídicos que respondan, sin cortinas ni justificaciones adicionales, a un conjunto de patrones de violencia contra las mujeres, nombrando explícitamente el tipo de relaciones sobre las que opera la violencia basada en el género y definiendo características esenciales para establecer justicia.<sup>16</sup>

En las dos décadas precedentes, no obstante el fuerte énfasis del movimiento de mujeres respecto de la problemática de la violencia marital o en relaciones de pareja, la respuesta institucional en la casi totalidad de países, luego de difíciles y prolongadas negociaciones, optó por la expresión “*violencia familiar*”,<sup>17</sup> a través de la cual quedó diluido el patrón predominante, incluida la caracterización de éste como expresión de relaciones de desigualdad basadas en el género.

Los significados convencionales superpuestos en el concepto de *violencia familiar* han acabado opacando los derechos y libertades fundamentales de las mujeres como bienes jurídicos protegidos, y han dado pie a que se prolonguen interpretaciones por las cuales el sentido de la intervención institucional termina cobrando una perspectiva en la que prima la preservación de la unidad familiar a toda costa. De este modo, las denuncias, lejos de encaminar procesos para investigar y sancionar prácticas de violencia contra las mujeres, se diluyen por procedimientos que exigen sesiones de conciliación convertidas muchas veces en ocasión para respaldar estereotipos y forzar la continuidad de relaciones con los agresores.

En la región existen versiones normativas que han excluido del ámbito de aplicación de las leyes adoptadas, aquellos casos de violencia contra mujeres en los que no subsistiera la *familia* o ésta no hubiera sido constituida

---

<sup>16</sup> Una muestra de ello es el *Proyecto de Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres Mayores de Edad*, presentada el 25 de noviembre de 1999 por una concertación de mujeres activistas y profesionales en Costa Rica.

<sup>17</sup> También se ha usado la expresión *violencia intrafamiliar* para expresar la problemática de la violencia dentro de las relaciones familiares.

matrimonialmente o hubiera convivencia de hecho, aunque hubiese mediado relación afectiva o la procreación de un hijo en común con el agresor.

Al lado de la expresión “*violencia familiar*”, también se ha tendido a implantar la expresión “*violencia doméstica*”, cuyo énfasis sobre el plano del ámbito en que ocurre, igualmente acaba desplazando la problemática de género subyacente. Ciertamente, la identificación de la violencia contra las mujeres con una localización espacial no surge casualmente. Históricamente, es en el espacio doméstico donde en forma sistemática se han perpetrado prácticas de violencia de género. Sin embargo, ha sido el tipo de vínculo entre víctimas y agresores, mediado por construcciones de género, la condición determinante que mantuvo esas prácticas como cuestión sometida al dominio de lo privado y fuera de la intervención pública. Con el concepto de *violencia doméstica* únicamente se adiciona un escenario y se representan en forma gruesa diversas modalidades y resultados lesivos.

Ahora bien, nuevamente los significados convencionales asociados a este espacio, afectan el manejo del problema. Lo *doméstico* continúa arrastrando connotaciones de asunto menor y determina que las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres ocurridas en ese ámbito resulten asumidas como cuestiones subalternas o no significativas al momento de diseñarse, implementarse o evaluarse políticas públicas matriciales, como son las de seguridad ciudadana y las de administración de justicia.

El hecho de clasificar la violencia en términos espaciales (violencia doméstica/violencia social), ha originado que en la planificación de políticas y programas sobre seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad, se acabe diseñando opciones estratégicas fundamentalmente en referencia a la dimensión conceptualizada como violencia social. Lo señalado puede constatarse, por ejemplo, en relación a recursos destinados y en cuanto a indicadores adoptados para evaluar el éxito de una política o programa en seguridad ciudadana.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> El BID ha asumido la clasificación entre violencia doméstica y violencia social. No obstante que en sus políticas y plataformas conceptuales reconoce que las cuestiones de género son transversales, observando

A las debilidades observadas para enfrentar un patrón tan extendido como el de la violencia marital o en relación de pareja, debemos añadir la menor voluntad y mayor resistencia por parte de nuestros Estados para responder a otros patrones de violencia contra las mujeres tanto en el ámbito público como el privado. Esta forma de atacar la problemática, fragmentada y progresivamente, contradice el derecho internacional de los derechos humanos.

Frente a actos de violencia contra las mujeres que expresan discriminación, de acuerdo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,<sup>19</sup> y constituyen violaciones a derechos y libertades fundamentales protegidos por instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, los Estados tienen *obligaciones de realización inmediata*.<sup>20</sup>

Actualmente la inacción estatal frente a prácticas de violencia contra la mujer perpetradas por particulares —expresada, entre otras formas, en no adopción de medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes— es considerada discriminación contra las mujeres bajo la forma de complicidad estatal con la violencia.<sup>21</sup> La Declaración sobre la

---

relaciones de interdependencia entre la violencia doméstica y la social, hasta hoy el indicador maestro para evaluar el éxito de un programa en materia de seguridad ciudadana continúa siendo la tasa de criminalidad expresada a través de la tasa de homicidio. Este indicador no es especialmente sensible a la incidencia de violencia doméstica. Tampoco lo es para captar diversos actos lesivos que constituyen violencia de género y que destruyen en forma severa la vida de las mujeres, aunque no necesariamente culminen en homicidio, como es el caso del abuso sexual.

<sup>19</sup> Resolución General 19 del Comité de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Debe notarse que la Convención de la Mujer ha sido ratificada por la totalidad de los Estados de la región.

<sup>20</sup> Artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; provisiones contenidas en la Parte III del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; provisiones contenidas en el Capítulo II de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

<sup>21</sup> ROMANY, Celina, “La responsabilidad del Estado se hace privada: una crítica feminista a la distinción entre lo público y lo privado en el derecho internacional de los derechos humanos”, en COOK, Rebecca (editora), *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Santafé de Bogotá, PROFAMILIA, 1997, pp. 94-98.

Eliminación de la Violencia contra la Mujer,<sup>22</sup> el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, han adoptado de manera expresa el concepto de responsabilidad estatal por tolerar hechos de violencia contra las mujeres de parte de particulares.

Si un Estado, a través de sus políticas o agentes, propicia o inflige actos de violencia contra las mujeres, la protección internacional de derechos humanos dispone de instrumentos y mecanismos para exigir sin dilaciones que se ponga freno a tales abusos y sean removidas las decisiones que los alientan o permiten.

Por lo que respecta a la situación de las mujeres bajo conflicto armado, desplazadas y refugiadas, aun cuando subsisten vacíos e interpretaciones restrictivas, en el marco internacional de derechos humanos se han ido produciendo precisiones para proteger sus derechos, entre ellos, el derecho a la seguridad personal.

Si bien la Convención sobre Refugiados carece de una provisión explícita sobre la cuestión de la seguridad física de las personas refugiadas, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró en 1989 que la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales prevista por los instrumentos internacionales debe ser garantizada a los individuos que no son nacionales de los países en los que viven.<sup>23</sup>

En 1974, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la Protección de Mujeres y Niños bajo Emergencia y Conflicto Armado. Esta Declaración señaló que los Estados que estén envueltos en conflicto armado deben adoptar medidas para asegurar la prohibición de persecución,

---

<sup>22</sup> Adoptada por Naciones Unidas en diciembre de 1993. Documento A/C.3/48/1.5, 23 de febrero de 1994.

<sup>23</sup> Res. 344, Asamblea General de Naciones Unidas, Documento A/40/53: Declaración sobre los derechos Humanos de los Individuos que no son nacionales del país en el que viven, 13 de diciembre de 1989.

tortura, trato degradante y violencia, particularmente aquella dirigida contra esa parte de la población civil constituida por mujeres y niños.<sup>24</sup>

En el caso de conflictos no internacionales, el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, exige a las partes beligerantes no atentar contra la vida e integridad personal ni incurrir en actos contra la dignidad de las personas que no participan directamente en las hostilidades o de las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa.<sup>25</sup>

Para los casos de crímenes de guerra, crímenes contra la paz y crímenes contra la humanidad, se cuenta con antecedentes de creación de tribunales internacionales *ad hoc* investidos de jurisdicción para juzgar a los responsables.<sup>26</sup> Los tribunales *ad hoc* establecidos en la década de los noventa,<sup>27</sup> a diferencia de aquellos creados luego de la II Guerra Mundial, desarrollaron mayor sensibilidad a las cuestiones de género, e incluyeron procedimientos especializados para proteger a las víctimas de abusos basados en el género, como en el caso del Tribunal de Yugoslavia.<sup>28</sup> En junio de 1998 se abrió a la firma la Convención para establecer de modo permanente una Corte Penal Internacional (ICC). Dicho instrumento, conocido como el Estatuto

---

<sup>24</sup> Declaración sobre Protección de las Mujeres y los Niños bajo Emergencia y Conflicto Armado, Asamblea General Naciones Unidas, Res. 3318 (XXIX). Documento A/9631, del 14 de diciembre de 1974.

<sup>25</sup> Párrafo 1, literales a y c del artículo 3. Bajo esta disposición, queda comprendida la prohibición de violencia basada en el género. Tal prohibición queda reforzada al indicarse que el trato humano es una exigencia frente a la cual no cabe distinción por sexo. La expresión “se prohíben *en cualquier tiempo o lugar...*” implica el rechazo a cualquier excusa o circunstancia atenuante posibles. En la formulación del párrafo 1 se tuvo en cuenta que “por mucho cuidado que se ponga en enumerar todos los tipos de atrocidades, siempre se irá a la zaga de la imaginación de los eventuales torturadores que quieran saciar su brutalidad a pesar de todas las prohibiciones. Cuanto más precisa y completa pretenda ser una enumeración, tanto más adquiere un carácter restrictivo. La fórmula aprobada es a la vez más flexible y precisa.” PICTET, Jean, “Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”, en *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del Artículo 3 de estos Convenios*, Bogotá, Plaza & Janés Editores, 1998, p. 14.

<sup>26</sup> Luego de la II Guerra Mundial fueron establecidos el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (IMT) y el Tribunal Militar Internacional del Lejano Oriente (IMTFE). Estos tribunales fueron los primeros en afirmar jurisdicción internacional para juzgar y sancionar crímenes de guerra.

<sup>27</sup> En la década de los noventa, el Tribunal Internacional para la persecución de las personas responsables de graves violaciones al derecho internacional humanitario en los territorios de la ex Yugoslavia (Tribunal de Yugoslavia) y el Tribunal Internacional para Ruanda nacieron por la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con las respectivas Comisiones de Expertos.

<sup>28</sup> AAFJES, Astrid, *Op. cit.*, p. 98.

de Roma, fija jurisdicción para juzgar crímenes de preocupación internacional, entre ellos, crímenes basados en el género.

Pese a estos avances en materia de instrumentos y mecanismos internacionales, la protección de los derechos humanos de las mujeres se ve obstruida aún por diversos y poderosos obstáculos. Las organizaciones de la región con trabajo nacional y local en torno a la problemática de la violencia contra las mujeres y aquellas que llevan a cabo intervenciones frente a la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto, reconocen graves dificultades para desarrollar y sostener sus acciones. De otro lado, los Estados, no obstante las obligaciones y compromisos adquiridos en virtud de los tratados ratificados y de los sucesivos consensos globales, no cumplen con adoptar y/o implementar adecuadamente, con recursos suficientes y de manera continua, planes de acción en correspondencia con dichos compromisos.

Ante ello, las organizaciones de mujeres han comenzado a examinar sus estrategias. Es de tener en cuenta que un importante número de organizaciones no gubernamentales en la última década se orientó a asistir al Estado en relación a las llamadas agendas de género. Pero las estrategias colaborativas con las maquinarias estatales, no obstante la inversión de esfuerzos dedicados por las organizaciones no gubernamentales, no están dando los resultados esperados. La dimensión referida a la propia estructura del Estado y a su capacidad para responder a las denominadas *obligaciones positivas*, esenciales para obrar como garante de los derechos humanos, exhibe serios problemas en los diversos países de la región. Las políticas de reconocimiento no han dado paso a políticas redistributivas y transformativas en condiciones de corregir desigualdades estructurales como las de género. La acción estatal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres no está comprometiendo, de momento, a las políticas principales. La respuesta institucional viene siendo manejada a través de proyectos especiales de corta duración, muchas veces sostenidos exclusivamente por cooperación internacional, o se reduce al mero anuncio de competencias sectoriales que no se traducen en el plano de la implementación debido a dotaciones presupuestales inciertas.

Esta situación no es ajena a los actuales arreglos financieros a los que nuestros Estados se han ido comprometiendo en el contexto de la globalización económica, dando lugar a la implementación de políticas de ajuste estructural. En el marco de acuerdos con las instituciones financieras internacionales, los recursos públicos están siendo drenados de manera significativa para mantener el servicio del pago de la deuda externa, en tanto que el planteamiento de reducción de la maquinaria estatal y el concepto de disciplina fiscal dictan en forma ciega decisiones que colocan en situación crítica la implementación de políticas públicas y programas gubernamentales, incluidos los servicios regulares en materia educativa, salud y administración de justicia, que vienen decayendo en calidad hasta alcanzar niveles deplorables o son desplazados hacia agentes privados y/o confiados a las reglas de la rentabilidad inmediata.

La reestructuración del Estado bajo orientaciones ortodoxas basadas en el libre mercado viene acompañada, a su vez, de nuevos endeudamientos públicos. Pese a tratarse de decisiones sustanciales con significativos impactos sobre la población, los derechos de ésta y los entornos, los alcances y las condiciones que generan, no cuentan con el debate ciudadano necesario, ni con las garantías suficientes en términos de transparencia y rendición de cuentas. En diversos países de la región, su implementación se halla sembrada de sombras, entre ellas, de acusaciones de corrupción.

La implantación de tales procesos en la región coincide con tendencias inquietantes en términos políticos. Son varios los países latinoamericanos cuyos gobernantes colocan en tensión la institucionalidad democrática, desviando la democracia representativa por cauces autoritarios y de clientelaje. La pugna por prolongar mandatos presidenciales pretextando exigencias de estabilidad, es una muestra.

En este contexto, una cuestión cada vez más ineludible es el debate sobre el papel de las organizaciones no gubernamentales bajo entornos y ante desempeños estatales que se alejan de los estándares internacionales de



derechos humanos y de los estándares democráticos. Sin duda, la inserción de una agenda de género en la esfera estatal tiene que ver con un esfuerzo democratizador. Ahora bien, para que tal esfuerzo sea consistente se debe tener presente que el concepto de avances en materia de derechos humanos exige, en simultáneo, entornos democráticos.<sup>29</sup> En la actualidad, la democracia viene siendo considerada no sólo como una condición para los derechos humanos, sino como un derecho humano en sí mismo: *el derecho a tener derechos*. Como tal, existe en relación de interdependencia con el conjunto de derechos humanos reconocidos. La democracia deja de ser un concepto abstracto para cobrar exigencias concretas en términos individuales y colectivos.

Cabe anotar que la posición de los Estados como entidades que disponen de los poderes públicos, requiere que la autoridad y la función pública sean ejercidas sujetándose a tres deberes en materia de derechos humanos: deber de respetarlos, deber de protegerlos y deber de lograr su realización. Desde esta perspectiva, es relevante que, al lado del reconocimiento de derechos y libertades fundamentales, se configuren y aseguren condiciones y capacidades para su ejercicio y disfrute. Los derechos humanos no son un catálogo de aspiraciones. La experiencia mundial ha demostrado que los avances en sustancia, los que trascienden el plano formal, se producen bajo entornos democráticos donde los ciudadanos y las ciudadanas disponen de capacidades personales y colectivas para vigilar y orientar el desempeño estatal hacia la observancia de los estándares internacionales de derechos humanos. También la experiencia mundial ha evidenciado que, bajo contextos autoritarios o con un débil desarrollo democrático, los derechos humanos suelen quedar reducidos a meros enunciados. En nuestra región, el llamado problema de distancia entre ley y realidad, refleja de manera importante un problema estructural sobre la calidad de nuestras democracias.

Un entorno adverso para los derechos humanos es aquel donde los intereses de la pluralidad no pueden expresarse, donde no pueden ejercerse los

---

<sup>29</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 29 (2) empleó el término “sociedad democrática”.

derechos reconocidos y desarrollarse los recursos que de manera efectiva garanticen su respeto, protección y realización, donde la ciudadanía encuentre restricciones para participar individual y colectivamente en la definición de las políticas estatales y en el control de la gestión pública. Un entorno adverso es aquel donde se quiebra el tejido social y se introducen factores que afectan la formación y consolidación de liderazgos sociales. En nuestra región, no hay país que no exhiba algunos o todos de estos problemas, incluido el desdibujamiento de expresiones organizadas de la sociedad civil, entre ellas, las orientadas a promover la igualdad y la justicia de género, en condiciones de movilizar acciones ciudadanas, circunstancia que afecta críticamente la capacidad de negociación e influencia sobre las decisiones estatales.

No menos importante es advertir las debilidades en el terreno de la formación de opinión pública y en el manejo comunicacional. La problemática de la violencia contra las mujeres y la realidad de las mujeres bajo situación de conflicto armado y post conflicto necesita ser expresadas. A su vez, es crucial que se represente cuidadosa y responsablemente dicha realidad, de modo que se contribuya a proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, se favorezca la remoción de percepciones bajo estereotipos de género y se susciten soluciones compatibles con una vocación de paz. Se debe tener presente el papel fundamental que cumple la comunicación al respecto. Observamos en el actual escenario regional mezclas comunicacionales procedentes de diversos agentes en que se conservan o promueven significados y percepciones en función a sus particulares agendas.

Al cabo de veinte años, hay variaciones importantes que buscan nuevas expresiones discursivas. Por ejemplo, hoy es perceptible un creciente rechazo a continuar asociando a las mujeres al término “víctimas”,<sup>30</sup> apostándose en su lugar a una afirmación e incremento de sus capacidades personales y colectivas que se reflejen en disposición efectiva para el ejercicio de derechos, como el derecho a obtener justicia y el derecho a participar en la construcción de sus entornos.

---

<sup>30</sup> Hay quienes abogan por el término “sobrevivientes” a fin de transmitir una imagen que afirme a la persona y sus capacidades.

De otro lado, los impactos inferidos sobre la institucionalidad jurídica en los ámbitos nacionales y en los sistemas supranacionales de protección y promoción de derechos humanos, han abierto nuevas experiencias y expectativas. Si bien para las mujeres de nuestra región, la experiencia de justicia aún está lejos de ser una realidad efectiva, la experiencia de denuncia va abriendo nuevas visiones estratégicas que habrán de contribuir a orientar las iniciativas en el terreno del derecho y de las respuestas institucionales.

Ante la falta de compromiso por parte de nuestros Estados, de momento la tendencia sigue situándose, pese al incremento de denuncias, en el terreno de la autoprotección y la autorreparación a cargo de las afectadas. Cabe advertir al respecto una diferenciación en base a los recursos de que dispongan las mujeres bajo experiencias de violencia; la capacidad económica puede afectar en forma decisiva sus posibilidades de seguridad y recuperación. En una región con volúmenes mayoritarios de población femenina en pobreza y pobreza extrema, donde las capacidades de las mujeres en cuanto a acceso y a control sobre medios económicos son muy limitadas, resulta sumamente grave que los Estados continúen negando una justicia efectiva a las mujeres y postergando la adopción e implementación de medidas para garantizar su seguridad personal y la rehabilitación y restitución de derechos a fin de que puedan desarrollar una vida libre de violencia y en plenitud de capacidades.

Conviene, igualmente, advertir la urgencia de un debate regional respecto a propuestas jurídicas emergidas en el marco de procesos de reforma de la administración de justicia. Cuestiones como la desjudicialización de los procesos sobre violencia familiar, y específicamente el tema de los procedimientos conciliatorios que vienen promoviéndose e implantándose en la región, son causa de preocupación.

Sin embargo, hay quienes en la región encuentran necesario discutir más sobre la participación de las organizaciones de mujeres en dichas propuestas. En este punto de vista, subyacen los conceptos que de sí mismas tengan hoy las

mujeres y las consideraciones de valor que influyen sobre las mujeres para aceptar o cuestionar ciertos *arreglos*.

Habría que reconocer que los cambios no han sido tan profundos al grado que en la región las mujeres, en términos mayoritarios, se pronuncien desde la condición de sujetos de derechos y bajo un horizonte pro-igualdad. La expresión de muchas mujeres aún está fuertemente influenciada por su posición, la misma que las victimiza. El peso de un conjunto de símbolos y representaciones que impele a fórmulas instrumentales y a la reproducción de estructuras jerárquicas de género, es notablemente mayor que los mensajes pro-igualdad diseminados en las últimas dos décadas.

Lo referido por Vega Centeno, respecto a la experiencia peruana, es ilustrativo de ello. Esta autora estimó que los discursos sobre la problemática de género y sobre el papel de la mujer en el desarrollo, transmitidos a través de diversas pedagogías a las organizaciones populares, no necesariamente se habían traducido en prácticas efectivas de parte de las mujeres populares, quienes habían replicado una forma de actuar de *protección por carencia* que no implicaba transformación de sus sistemas socio-cognitivos:

“Inclusive en alguna intervención nuestra, pudimos comprobar que las mujeres de sectores populares a quienes estos discursos iban dirigidos los repetían delante de las activistas y promotoras sociales; posteriormente encontramos que los mismos no habían penetrado sus vidas, ni en sus prácticas sociales e institucionales y menos aún en sus prácticas matrimoniales; habían utilizado frente a las promotoras las mismas estrategias de supervivencia que sus abuelas frente a los colonizadores y a los catequistas, aparentando convencimiento, para recibir los beneficios inmediatos que podían traerles las activistas”.<sup>31</sup>

Lo advertido por Vega Centeno no es sólo aplicable a las mujeres populares. En una sistematización realizada por DEMUS sobre su experiencia en el

---

<sup>31</sup> VEGA CENTENO, Imelda, *¿Imaginario femenino? Cultura, historia, política y poder*, Lima, Escuela para el Desarrollo, 2000, p. 21.

servicio de orientación legal en la Primera Comisaría de Mujeres de Lima, se observó que las denunciantes, pertenecientes a diversos estratos, pese a la orientación recibida para la afirmación de derechos y el cese de relaciones de desigualdad y violencia, actuaban en no pocos casos en base al criterio de obtener un beneficio puntual pero manteniendo arreglos instrumentales fuertemente influenciados por estereotipos de género.<sup>32</sup>

Debemos tener en cuenta, además, que la percepción de las víctimas, respecto de los medios y procedimientos para obtener justicia, suele estar sesgada por el temor al que se encuentran sometidas y por la inseguridad sobre sí mismas. Ello es precisamente obra de la discriminación y violencia experimentada. Si a esto sumamos una institucionalidad que les proyecta la convicción sobre la inconveniencia de desarrollar recursos judiciales, es muy probable que bajo tales condiciones acabe siendo válido para ellas una justicia parcial o de segunda clase, si al menos ésta les parece alcanzable.

Sacar a la luz pública patrones extendidos y tolerados de violencia contra las mujeres fue y ha de seguir siendo un acción permanente, que en los años siguientes requerirá estrategias que vinculen a las mujeres de los sectores más expuestos con aquellas que disponen de recursos especializados o que se encuentran en posiciones donde se toman decisiones. Habrá que recuperar los lazos de solidaridad entre mujeres, reconociendo esta vez que tal encuentro reposa en un acto intencional ético-político. No hay que ser una aguafiestas para admitir la diferenciación de posiciones e intereses al interior de las mujeres.

Somos parte de estructuras que reproducen desigualdades y vivimos bajo entornos que vienen siendo impactados por sentidos hegemónicos responsables de que los intereses sean cada vez más particulares y los comportamientos menos solidarios. Las oportunidades de que hoy disponen y gozan algunas mujeres, no pueden ser privilegios reservados a una minoría, lo que se vuelve tanto más grave si desde esa nueva posición se acaba

---

<sup>32</sup> DEMUS, “El servicio de orientación legal de DEMUS en la Primera Comisaría de Mujeres de Lima (1994-1996). Informe de sistematización”, Lima, DEMUS, 1999, mecanografiado.

declarando que el ciclo de transformaciones dirigido a la igualdad entre varones y mujeres ha concluido.

En la construcción de nuestras agendas y en la formulación de iniciativas debemos ser conscientes de la pluralidad de condiciones, y hacer presente, con sus propias voces, a aquellas en quienes coinciden otras discriminaciones y/o situaciones adversas. Somos un continente en el cual coexisten diversas culturas y sangres, subsisten estratificaciones sociales por origen y donde las clasificaciones de sectores por ingresos pueden expresar diferencias abismales. Somos diversidad y somos contraste.

El racismo, la homofobia, la implacable agresión contra los pueblos indígenas, adquieren particulares connotaciones por género. Su persistencia siempre cobra la vida de mujeres. Aquellas en quienes convergen otras discriminaciones no pueden continuar siendo apreciadas como grupos específicos cuyas agendas sean leídas como particularidades en una agenda política de género. Están sobrerrepresentadas en las estadísticas de pobreza femenina, morbimortalidad materna, desempleo, desplazamiento. Son las excluidas de la justicia y su seguridad personal es la más asediada por las múltiples violencias.

Nadie puede discutir que en los últimos años, pese a los llamados a prestar atención y remediar los daños y desventajas por género, han sido especialmente limitadas e insuficientes las respuestas sociales e institucionales sobre la situación de las mujeres en entornos de violencia política, conflicto armado y post conflicto. No hay una conciencia pública al respecto, lo cual en una región como la nuestra es particularmente grave si consideramos el número de mujeres afectadas bajo tales entornos. Debemos tener presente que en la casi totalidad de nuestros países se observan los saldos de dictaduras siniestras, intervenciones militares, acciones armadas. Las imágenes no pertenecen a una realidad excepcional. La excepción la constituyen aquellos países cuyas generaciones actuales no han conocido la amenaza y los impactos de las armas.

En las últimas décadas, los conflictos armados han empujado población civil, mayoritariamente mujeres, al desplazamiento interno y transfronterizo, han multiplicado personas mutiladas, muertas y desaparecidas, han devastado los recursos locales y han sometido la continuación de la vida a economías de guerra. A pesar de las evidencias de que los costos, daños y desventajas participan de una distribución por género, en la planificación e implementación de respuestas de asistencia y ayuda humanitaria, al igual que en los procesos de pacificación y reconstrucción post conflicto, se ha continuado insistiendo en percibir a la población como si los impactos fueran homogéneos. A la vez, se ha proseguido con criterios discriminatorios basados en el género para definir la participación de las personas y no se han establecido medidas orientadas a prevenir, atender y sancionar aquellos patrones de violencia contra las mujeres que se exacerban bajo entornos de conflicto y de militarización. Lo emprendido en estas dos décadas no ha hecho otra cosa que reiterar sistemáticamente que la paz es un asunto que reposa en la voluntad o la potencia beligerante de las facciones en conflicto, y no una cuestión que deba involucrar a quienes sufren las consecuencias de la guerra. En términos generales, las heridas de la población femenina afectada bajo tales entornos, permanecen abiertas.

No podemos pasar por alto los impactos prolongados de los conflictos armados y de la experiencia de militarización sobre los sistemas socio-cognitivos. Debemos tener presente que en tales contextos los rangos de aversión a la violencia se reducen y se refuerzan símbolos de potencia que propician y orientan violencia contra las mujeres. Hay observaciones serias en el sentido de que “la aprobación social de matar o la legitimación de la violencia en tiempos de guerra produc[e] una reducción duradera de las inhibiciones para acabar con una vida humana”.<sup>33</sup> Archer y Gadtner han comprobado en un estudio que “después de la guerra, las naciones combatientes mostraron aumentos sustancialmente mayores en sus tasas de homicidio que las naciones no combatientes”.<sup>34</sup> En el caso peruano, ha podido observarse parecidos efectos en varios efectivos militares que fueron destinados a las

---

<sup>33</sup> GARCÍA SILBERMAN, Sarah y Luciana RAMOS LIRA, *Medios de comunicación y violencia*, México DF., Instituto Mexicano de Psiquiatría - Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 68.

<sup>34</sup> *Ibid.*

zonas de emergencia durante el conflicto armado interno, quienes a su retorno resultaron involucrados en graves incidentes de agresión contra sus parejas y sus hijos, mostrando como pauta común un profundo distanciamiento de sí mismos respecto de las consecuencias de sus propias acciones. A nadie puede sorprender la relación que estas conductas guardan con un esquema militar que ha sido especialmente fomentado bajo las llamadas estrategias de contrainsurgencia.

El militarismo sigue siendo un componente de nuestras sociedades que sistemáticamente amenaza el desarrollo de poder civil. El cultivo de una hipermasculinidad es estructural en los ejércitos, de lo cual se derivan graves impactos sobre las sociedades y sobre los entornos.

“Los militares, universalmente, comparten un perfil de género distintivo. En todas partes del mundo, los militares son burocracias profundamente masculinizadas (un hecho que apenas ha sido modificado por la introducción de pequeños porcentajes de mujeres en algunos de los ejércitos en el mundo)”.<sup>35</sup>

La violencia sexual contra mujeres, la prostitución y la esclavitud sexual femenina han sido cuestiones *justificadas* en zonas de ocupación militar con el argumento de *comprensibles necesidades masculinas*, e incluso han sido propiciadas y organizadas desde directivas castrenses.

Debemos advertir sobre el surgimiento en la región de ejércitos privados, muchos de ellos vinculados al narcotráfico, cuya acción viene traslapándose sobre conflictos sociales y políticos de antigua data, potenciando la intensidad de los enfrentamientos y alejando las posibilidades de pacificación. El narcotráfico y su influencia en la corrupción, circulación de armas y militarización en las áreas de producción, constituye un factor con impactos especialmente perversos sobre nuestros países.

---

<sup>35</sup> SEAGER, Joni, “Patriarcal Vandalism: Militaries and the environment”, en SILLIMAN, Jael and Ynestra KING (edit), *Dangerous Intersections. Feminist perspectives on Population, Environment and Development*, Cambridge MA, South End Press, 1999, p. 168.



En la región, antiguas y nuevas causas propician inestabilidad y conflicto. Las profundas desigualdades económicas y sociales, al lado de discriminación étnico-racial y postergación respecto de las poblaciones de localidades rurales, la fragilidad institucional de la mano de tendencias autoritarias, la adopción de severas políticas que propician exclusión y desesperanza para un grueso de la población, crean un escenario regional que permanentemente ofrece situaciones convulsivas.

Bajo tales coordenadas, nuevos patrones de violencia contra las mujeres emergen y nuevos conflictos echan por tierra su derecho a vivir en paz. Este Balance es una ocasión para actualizar nuestros apremios.

## **II. OPCIONES METODOLÓGICAS, CRITERIOS Y PASOS SEGUIDOS**

El presente informe presenta los resultados de un proceso que ha comprendido:

- a) Levantamiento y análisis de información procedente de diecisiete países de la región sobre marcos jurídicos, políticas estatales, programas gubernamentales y servicios públicos que han sido desarrollados sobre la problemática de violencia contra la mujer y sobre la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto.
- b) Sistematización de experiencias de siete organizaciones no gubernamentales localizadas en la sub región andina con intervenciones en torno a la problemática de violencia contra la mujer y frente a la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto.
- c) Levantamiento de información y examen sobre la acción de los sistemas supranacionales de promoción y protección de los derechos humanos

respecto de los desempeños estatales en diecisiete países de la región.<sup>36</sup>

- d) Consulta y debate, en base al avance de resultados, realizados en el contexto del VIII Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe.
- e) Mecanismos de ajuste de información.

Para facilitar la organización de la información y permitir un análisis comparado en los puntos “a” y “b”, se elaboraron herramientas con una base común en términos de focos de exploración y en materia conceptual. Estas herramientas se estructuraron bajo un formato de módulos, uno sobre respuestas sociales y otro sobre respuestas institucionales. Los módulos fueron aplicados por investigadoras de las diversas contrapartes comprometidas en la producción de este Balance Regional.

El diseño metodológico sobre el cual se elaboraron los módulos sobre respuestas sociales e institucionales ha estado orientado a evaluar las capacidades disponibles en los países comprendidos en el estudio, dando cuenta de la realidad-desafío, las fuentes u origen de las respuestas, características, agentes involucrados, factores y orientaciones que han influido en el desarrollo de dichas respuestas. Igualmente, se ha buscado propiciar una comprensión de las tendencias y advertir señales de desaceleración, debilitamiento o involución, de ser el caso, en las dos últimas décadas.

Bajo el concepto de evaluar las capacidades disponibles, se ha prestado atención tanto a la descripción y análisis de la medida o estrategia adoptada, como a su implementación o aplicación práctica. Para ello, se ha empleado como fuente la información suministrada por activistas y defensoras de cada país, requiriéndose a la vez casos concretos en que se hayan puesto de manifiesto los problemas identificados en el plano de la aplicación. En este sentido, se ha pretendido ofrecer mucho más que una relatoría o descripción de medidas, estrategias o eventos alineados en el tiempo.

---

<sup>36</sup> En el caso de Puerto Rico, son los Estados Unidos de Norteamérica el país obligado a rendir ante los sistemas supranacionales de derechos humanos sobre el cumplimiento de compromisos convencionales. Para efectos de este informe, se examinaron los documentos relativos a los EEUU considerados por el Comité de Derechos Humanos, órgano monitor del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En la reconstrucción de respuestas institucionales, se optó por captar, de un lado, las medidas dictadas en relación a la violencia contra las mujeres que pudieran responder a las categorías de violencia familiar y/o doméstica, y violencia sexual; y de otro, aquellas que tuvieran como objetivo la protección jurídica o institucional de los diversos derechos de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto (derecho a la vida, integridad y seguridad personal, derecho a la salud, derecho a la participación en la toma de decisiones, etc.).

Se ha tomado como período de indagación las dos últimas décadas, fijando como fecha de cierre para procesar información el mes de octubre de 1999. De manera que el Balance, excepcionalmente, ha incorporado datos posteriores a dicha fecha.

Ante la ausencia de estadísticas confiables y comparables sobre la incidencia de violencia de género en los países de la región, esta dimensión no ha sido incluida. La reducción o incremento de violencias de diverso tipo basadas en el género es un dato que, de momento, no está al alcance ofrecer. Las estadísticas elaboradas en base al número de denuncias recibidas por las instancias de la administración de justicia suelen ser indiferenciadas, limitadas a un ámbito territorial, se encuentran sesgadas por categorías definidas según tipo penal y no son necesariamente implicativas de mayor o menor incidencia.

Debemos llamar la atención sobre el obstáculo representado por la poca disponibilidad de información sistemática, proveniente de las oficinas gubernamentales en los diferentes países, que permitan desarrollar los indicadores propuestos por la CEPAL<sup>37</sup> para examinar avances respecto de la problemática de la violencia de género y en lo que concierne a la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto.

Estimamos urgente que, con ocasión de la revisión de mitad de período<sup>38</sup> sobre el avance de la Plataforma para la Acción Mundial, se dispongan las medidas

---

<sup>37</sup> Indicadores elaborados por la CEPAL para el seguimiento de la Plataforma para la Acción de Beijing.

<sup>38</sup> Beijing +5, Nueva York, junio 2000.

necesarias para que los gobiernos en la región resuelvan el problema, ya que dicha información es decisiva para medir la acción gubernamental y orientar la acción fiscalizadora de la sociedad civil.

Como marco de referencia para caracterizar y examinar las respuestas sociales e institucionales, hemos aplicado los siguientes criterios —en cuya base reposan las orientaciones reconocidas por los estándares internacionales de derechos humanos, los consensos internacionales alcanzados en la última década, y las conceptualizaciones procedentes de los espacios de activistas y profesionales de las organizaciones de mujeres que trabajan en el campo de la violencia de género y en acciones humanitarias y de desarrollo:

## RESPUESTAS INSTITUCIONALES

### **Protección jurídica**

- Suscripción, ratificación e incorporación al ordenamiento jurídico nacional de instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos de las mujeres por parte de los Estados.
- Desarrollo de legislación dirigida a: a) prevenir, sancionar y erradicar violencia contra la mujer, b) proteger derechos y libertades fundamentales de mujeres bajo contexto de conflicto armado, post conflicto, mujeres desplazadas y refugiadas.

Caracterización por:

- Materia (derechos protegidos, conductas lesivas condenadas).
- Origen (¿cómo surge?).
- Instancia de la que emana y jerarquía jurídica.
- Fecha de adopción y de entrada en vigor.
- Norma que enmienda y modificaciones posteriores (por norma jerárquica superior o equivalente o por jurisprudencia vinculante).

- Naturaleza (sustantiva o procesal / constitucional, civil, penal, otras).
  - Objetivos (prevención, acceso a la justicia, protección de derechos, asistencia a víctimas, sanción a responsables, otros).
  - Categorías incluidas en el ámbito de aplicación de la norma. Exclusiones.
  - Instancias o agentes involucrados y mandatos específicos.
  - Enfoques y supuestos de la norma adoptada.
- Examen de correspondencia entre marco normativo, condiciones y aplicación práctica para determinar progresos en materia de acceso y obtención de justicia. Sobre acceso a justicia: a) obstáculos prácticos para iniciar y sostener acciones ante la administración de justicia; b) requisitos formales para el desarrollo de recursos judiciales; c) grupos que enfrentan restricciones o desventajas particulares. Sobre obtención de justicia: a) nivel de instancia encargada de administrar justicia (jerarquía dentro de la estructura de la administración de justicia); b) tipo de protección jurídica (justicia constitucional, criminal, civil, etc.); c) procedimiento de resolución (judicial, judicial-conciliatorio, extrajudicial-conciliatorio); d) exigencias probatorias y garantías procesales; e) resultados (determinación de responsabilidad penal y aplicación de sanción, protección/restitución de derechos, rehabilitación y reparación de daños, mecanismos para garantizar el cumplimiento de resoluciones judiciales); f) duración de los procesos y ejecución; g) ideas o normas subsistentes que debilitan la protección jurídica del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

### **Políticas, programas y servicios públicos**

- Tipo (plan de igualdad, plan contra la violencia de género, programas sectoriales o intersectoriales, servicios) y descripción básica (materia, localización, cobertura, etc.).
- Instancia que aprobó dicha política o medida.
- Fecha de aprobación o lanzamiento.
- Origen.

- Instancias y agentes involucrados en su implementación.
- Participación de las organizaciones de mujeres en su formulación e implementación.
- Enfoques y supuestos subyacentes.
- Mecanismos de evaluación.
- Fondos dispuestos para su implementación y fuente de financiamiento.
- Implementación práctica.

## RESPUESTAS SOCIALES

### **1. Realidad respecto de la que surge la respuesta.**

#### *1.1. Violencia contra las mujeres.*

- Violencia en relación de pareja, medie o no vínculo conyugal, sea física, psicológica, sexual o patrimonial/económica, con impactos sobre la vida, integridad y seguridad personal, sobre las libertades, y/o sobre cualesquiera de las capacidades y esferas de autodeterminación.
- Abuso sexual incestuoso.
- Prostitución, sexualidad forzada y tráfico de mujeres, adolescentes y niñas con fines de explotación sexual.
- Violencia contra mujeres, adolescentes y niñas por no ajustarse a roles y estereotipos de género. Violencia contra mujeres en razón de orientación sexual.
- Abuso sexual a mujeres detenidas o en reclusión.
- Violencia sexual a mujeres en contextos laborales, espacios de educación, servicios de salud.
- Embarazos o abortos forzados. Esterilización forzada o aplicación no voluntaria de anticonceptivos. Otras modalidades de violencia contra las mujeres relacionadas con la esfera reproductiva.

1.2. *Situación de las mujeres bajo conflicto armado, post conflicto y en zonas militarizadas: En el curso de conflictos armados, si bien las mujeres y los varones comparten un conjunto de circunstancias que los exponen a la vulneración de sus derechos humanos, hay riesgos, daños y desventajas basados en el género que afectan particular o desproporcionadamente a las mujeres.*

- Incremento de cargas y responsabilidades bajo economías de guerra.
- Abuso sexual y hostigamiento por parte de miembros de las facciones en conflicto, durante detención, en circunstancias de refugio o búsqueda de atención/protección; esclavitud sexual, prostitución en campamentos militares.
- Violencia en relaciones de pareja.
- Violencia contra las mujeres en razón de su participación en decisiones y/o acciones para proteger/defender los intereses/derechos de la población o en iniciativas de pacificación o retorno.
- Salud reproductiva, morbimortalidad materna, salud mental, estado nutricional. Condiciones y cargas para el mantenimiento y recuperación de la salud de los otros miembros de la familia y la comunidad.
- Documentación, interlocución, organización, participación en toma de decisiones y cargos de representación.
- Situación de mujeres desplazadas, mujeres cabeza de familia, mujeres en las facciones en conflicto.

## **2. Origen de la respuesta.**

## **3. Condiciones y capacidades existentes en el entorno.**

## **4. Tipo de intervención desarrollada, enfoques a la base, alcances y potencialidades, obstáculos y facilitadores.**

- Capacitación en derechos a población en riesgo.

- Capacitación para otros aprendizajes significativos: desarrollo de autoestima, fomento de capacidades para construir relaciones no violentas, participación en toma de decisiones y desarrollo de recursos comunitarios.
- Capacitación a agentes estratégicos para atender casos de violencia contra las mujeres, prevenirla y sancionar a los responsables: agentes comunitarios, agentes estatales.
- Provisión de servicios a mujeres víctimas de violencia y oportunidades para la autonomía: orientación, consejería, defensa legal, refugio y protección personal, atención de la salud, oportunidades para la autonomía económica.
- Estrategias para modificar prácticas o comportamientos violentos en los varones
- Auxilio humanitario, intervenciones en el marco de economías de guerra, apoyo al retorno y acciones de reconstrucción.
- Apoyo a iniciativas de paz.
- Educación pública y campañas.
- Enmiendas normativas y desarrollo de protección jurídica
- Investigación y producción de información.
- Articulación entre mujeres en los ámbitos local- nacional - internacional.
- Vigilancia ciudadana y monitoreo a los compromisos y obligaciones del Estado.

El proceso fue iniciado en febrero de 1999, siguiendo como pasos la concertación con las contrapartes, la formulación de módulos de respuestas sociales y de respuestas institucionales, la aplicación de módulos y ajustes de información, el levantamiento de información de los Comités monitores de los tratados respecto de los desempeños de los diecisiete estados de la región incluidos en el estudio, la preparación de avances de los resultados, el Foro sobre Violencia de Género (VIII Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe), los ajustes de información, la redacción del informe de Balance Regional, los ajustes de información y la consulta final a contrapartes.

En febrero de 2000, en el marco de la Reunión Regional de ONGs de América Latina y el Caribe hacia Beijing +5, se presentó un informe preparado por CLADEM en base a los resultados del proceso, y se ofrecieron un conjunto de



recomendaciones, las cuales fueron debatidas y enriquecidas en este contexto. El presente informe recoge los aportes surgidos de dicho evento.

### **III. RESPUESTAS SOCIALES: ENTORNOS, AGENTES Y TRAYECTORIAS**

#### **VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: PROCESO REGIONAL DE RESPUESTAS SOCIALES**

Desde inicios de la década de los ochenta, los colectivos y las organizaciones no gubernamentales partícipes de la vertiente feminista, abordaron en la región la problemática de la violencia contra las mujeres como un punto crítico en la experiencia femenina y emprendieron respuestas sociales al respecto. Pese a su carácter sistemático y estructural en nuestras sociedades, los actos de agresión contra las mujeres habían permanecido representados como *asuntos personales*, sometidos a reserva. Hasta entonces ellos habían sido asignados al dominio de lo privado, espacio que, en contraposición a lo público, debía mantenerse fuera de la visión y de la intervención institucional.

Los planteamientos feministas desafiaron un imaginario social compartido por hombres y mujeres que, reforzado por mecanismos institucionales, moldeaba las percepciones de los individuos sobre *lo propio* y *lo impropio* a cada sexo, legitimaba selectivamente el ejercicio de la fuerza por parte de los varones

contra el sujeto femenino, prescribía el silencio de las mujeres ante la violencia y los daños experimentados, y convertía en regla de conducta la complicidad social frente a los abusos. Dicho imaginario, tradicionalmente incontestado, contraía las resistencias de las mujeres ante el ejercicio de la violencia en su contra, orientando sus pasos en función a las sanciones y recompensas socialmente dispuestas. A su vez, la violencia experimentada por las mujeres devastaba sus capacidades personales y bloqueaba el desarrollo de búsquedas colectivas. Como señala Dinnys Luciano Ferdinand, los sentimientos de temor movilizados por la violencia, al crear sentimientos de vulnerabilidad, desarticulan acciones colectivas conduciendo al aislamiento de las mujeres.<sup>39</sup>

Debemos tener presente que las respuestas sociales frente a la violencia contra las mujeres cobraron forma dentro de un proyecto político más amplio, encauzado por el feminismo contemporáneo. Fueron respuestas sociales que buscaban suscitar cambios sobre diversas esferas y relaciones; constituían una búsqueda de autotransformación del sujeto femenino desde el mutuo reconocimiento y de la afirmación de una comunidad de experiencias, valores e intereses como expresión de identidad.

Las mujeres que emprendieron la ruta de la afirmación de su identidad y el cuestionamiento a las normas sociales, pronto captaron que su crecimiento aparejaba una tarea de creación, pero también de crisis en sus entornos, procesos ambos que reclamaban espacios colectivos. El entorno más próximo, el ámbito familiar, era sin lugar a dudas un escenario de tensiones y resistencias ante sus expectativas de igualdad y autonomía:

“La apertura a nuevas formas de autoafirmación hace que la estabilidad del grupo familiar se empiece a sujetar a estos mismos procesos. Es decir, también entra en crisis. Dentro de una sociedad patriarcal se desarrollan entonces mecanismos de estabilización que hasta cierto punto dificultan aún más la lucha de la mujer. Es decir, por un lado se

---

<sup>39</sup> LUCIANO FERDINAND, Dinnys, “Silencios que matan”, en *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, ISIS Internacional, 1998, p. 65.

alienta a la mujer a que busque *otras cosas*, nuevos intereses, pero sin renunciar en ningún momento a su lugar de primera responsable de la cohesión familiar y de las tareas domésticas. Las dobles y triples jornadas de miles de mujeres hablan de esta realidad. Este crecimiento que es un proceso creador, lo realiza la mujer por un constante trabajo de concientización reflexiva y crítica de sí misma, de los otros y del mundo, lo que le permite ubicar lo ancestral interno, redefinirlo, y a través de un diálogo consigo misma y con otras mujeres integrarlo en la nueva mujer que quiere llegar a ser. La mujer que se da a esta tarea tiene a partir de entonces la posibilidad de reafirmar su propia subjetividad, su existencia como sujeto y también la posibilidad de trascenderla, penetrando en forma diferente en el discurso de la familia y de su sociedad.”<sup>40</sup>

La colectivización de experiencias en espacios de mujeres abrió paso a una reelaboración femenina de la distinción entre lo público y lo privado, dando lugar a que lo connotado culturalmente como transgresión a la reserva fuera resemantizado como un acto político. La dinámica dominación/sumisión/resistencia/autonomía, hasta entonces desplegada bajo el formato de experiencia individual, cobraría una dimensión colectiva, apelando a la *solidaridad entre mujeres*. Este concepto-valor, asumido por la vertiente feminista, sería incorporado como fundamento y estímulo para la acción sobre el cual tomaría impulso el proceso de respuestas sociales en la región.

En 1985, la Casa de la Mujer (Bogotá, Colombia) describió aquellos espacios en los siguientes términos:

“En cuanto a formas organizativas, las feministas rompemos los modelos tradicionales caracterizados por la jerarquización y las relaciones de poder entre hombres y mujeres, entre clases, razas y países, buscando alternativas que no reproduzcan el ejercicio tradicional del poder y posibiliten la participación igualitaria de todos los seres humanos.

---

<sup>40</sup> CASA DE LA MUJER, “Violencia y agresión en el marco familiar”, en *Nuevos espacios y otros retos. Propuesta a las mujeres*, Bogotá, Casa de la Mujer, 1986, pp. 93-94.

Impulsamos los grupos de autoconciencia, que permiten interiorizar la práctica feminista, crear nuevas formas de hacer teoría y no masificación de los procesos ideológicos y políticos.”<sup>41</sup>

Entre los principios que caracterizaron a estos grupos donde “las mujeres descubrimos que muchos de los problemas considerados como individuales son colectivos”, el equipo de trabajo de la Casa de la Mujer señaló:

- “- La solidaridad interpersonal y colectiva.
- La desinteriorización de roles de sumisión y pasividad ante el conocimiento y ante la vida.
- La ruptura con los mecanismos viciados de delegación de la palabra, de la decisión y del poder.”<sup>42</sup>

Las respuestas iniciales promovidas por las organizaciones feministas se dirigieron simultáneamente a desarrollar marcos explicativos respecto de las experiencias de violencia vividas por las mujeres y a recuperar, crear y sumar capacidades personales y colectivas entre las mujeres para proveer seguridad y apoyar a aquéllas bajo experiencias de violencia. Los recursos dispuestos en primera línea fueron aquellos dirigidos a establecer conexiones de confianza que permitieran a las mujeres afectadas *ex-presar* sus experiencias. Las que fueran acciones de escucha, de reconocimiento de emociones y sentimientos, y de acompañamiento para poner freno y enfrentar la violencia experimentada, devendrían en propuestas de intervención. La observación y preocupación por los profundos daños inferidos que restaban a muchas mujeres la fuerza vital y la seguridad en sí mismas, llevaron a que muchas propuestas desarrollaran indicaciones y recursos de orden terapéutico bajo planteamientos feministas. Un ejemplo de ello es el siguiente:

“[e]n CECOVID A.C, nos propusimos desarrollar una propuesta de intervención terapéutica que posibilitara un proceso de recuperación,

---

<sup>41</sup> CASA DE LA MUJER, “El movimiento de mujeres. Un nuevo eje para pensar la sociedad”, en *Nuevos espacios y otros retos...*, p. 14.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 17.

reconocimiento y revalorización de la mujer que le permitiera asumir su responsabilidad dentro de la relación y, de esta manera, recuperar su poder creador de una nueva identidad.”<sup>43</sup>

Al igual que en otros espacios, esta propuesta de intervención incluyó a grupos de autoayuda, con objetivos como los siguientes:

- “a) Que las mujeres compartan colectivamente sus experiencias de abuso analizando las razones sociales y los elementos patriarcales que sustentan la violencia contra la mujer.
- b) Que las mujeres se auto-exploren y se confronten colectivamente, para así empezar el proceso de autovalorización a través de la otra.
- c) La creación de vínculos afectivos entre mujeres con experiencias de vida similares para que, de esta manera, se rompa el aislamiento en el que han vivido a raíz del abuso.
- d) Abordar y reflexionar conjuntamente temas que surgen de las necesidades del grupo tales como: miedo, religión, las mujeres, el dinero y su simbología, maternidad, sexualidad, violación, hostigamiento sexual, etc. El análisis de estos temas apoyan el proceso de concientización sobre el hecho de ser mujeres en una sociedad patriarcal.”<sup>44</sup>

La falta de protección jurídica e institucional frente a agresiones en el ámbito familiar y la impunidad de crímenes tales como la violación sexual, motivarían el impulso de estrategias para el acceso y obtención de justicia. Las estrategias legales emprendidas combinarían recursos disponibles por el ordenamiento jurídico con prácticas *alternativas*. Una instrumentación crítica del Derecho sería la propuesta llevada adelante por muchas defensoras en las organizaciones de mujeres de América Latina:

---

<sup>43</sup> VALDEZ SANTIAGO, Rosario, “Propuesta de intervención terapéutica feminista para mujeres maltratadas”, en LEÓN, Guadalupe (edit.), *Donde empieza mi universo. Aportes sobre la violencia de género*, Quito, CEIMME Ediciones, 1992, p. 159.

<sup>44</sup> Ibid.

“Proponemos un trabajo crítico y deconstructivo de los supuestos del Derecho Tradicional y la construcción de respuestas alternativas que utilicen un abordaje multidisciplinario desde una perspectiva jurídico-social”.<sup>45</sup>

Bajo este marco, en diversos países de la región se llevaron adelante acciones de promoción y educación en derechos dirigidas a mujeres allí donde éstas convergían. El concepto de una pedagogía horizontal, no pensada como una acción de transmisión unilateral de conocimientos incuestionables, sino como intercambio de saberes desde el mutuo reconocimiento y valoración, fue uno de los criterios sobre los cuales se desarrollaron metodologías para alentar procesos de cambio.

Debemos anotar que a inicios de la década de los ochenta se expandieron, en varios países de la región, espacios locales que reunían a mujeres en torno a la colectivización de tareas para defender la subsistencia familiar o que eran parte de organizaciones vecinales que habían asumido tareas orientadas a la obtención, construcción y habilitación de un hábitat en el espacio urbano. Un ejemplo de esto es lo ocurrido en Villa El Salvador, poblado levantado sobre un arenal en la periferia de Lima:

“En todo este proceso, las mujeres juegan un papel muy importante, pero su participación es estimulada y reconocida en función de conseguir el servicio y no en función de su acción como persona.

Así como en otras zonas del país, en Villa El Salvador, producto de la crisis económica, se forman nuevas organizaciones donde la mujer tiene un rol protagónico: comedores populares, clubes de madres, Comités de Vaso de Leche, grupos de generación de ingresos, y en general, mujeres que participan en distintos programas de emergencia. Estas formas organizativas han surgido, en algunos casos por propia iniciativa y en otros casos, como pre-requisito para recibir ayuda del gobierno central, local o la iglesia.

---

<sup>45</sup> ZURUTUZA, Cristina, “El acceso a la justicia: Capacitación de promotoras legales populares”, en AA.VV., *Capacitación legal a mujeres*, Lima, CLADEM, 1991, p. 30.

La participación de las mujeres en estos nuevos espacios, hace que su vida se desarrolle entre el ámbito doméstico y la organización. El contacto con otras mujeres les permite pensar y actuar de manera colectiva, compartir responsabilidades, coordinar con otras organizaciones. En estos espacios se conversa, se discute, se confrontan las experiencias a partir de su práctica específica, de su vida cotidiana. [...]

Es así como la mujer pobladora, aquella que al igual que su marido ha luchado por el terreno y participa activamente en las acciones que se desarrollan en la comunidad, se va descubriendo en una identidad de género.

Por otro lado, la participación de la mujer en la comunidad, a través de sus organizaciones, ha democratizado ciertas formas de ejercicio de poder en la organización popular, cuestionando con su práctica ideas machistas que negaban su participación”.<sup>46</sup>

Tales espacios dieron ocasión a que luego se proyectara la organización de redes y recursos comunitarios forjados con la participación e iniciativas de la propia población. Otros espacios más institucionalizados, como los sindicatos y los partidos políticos, estuvieron menos abiertos o manifiestamente reacios, en no pocas ocasiones, a estas intervenciones.

A las organizaciones feministas se sumarían otras organizaciones no gubernamentales orientadas a la promoción del desarrollo, las que irían asumiendo la participación de las mujeres dentro de sus estrategias. Por lo general, tales organizaciones abrieron líneas de trabajo con mujeres. Las integrantes de estos equipos, en su búsqueda por comprometer mayor atención y recursos para abordar las cuestiones de género —entre ellas, la relativa a la problemática de la violencia contra las mujeres— a menudo encontraron resistencias e incluso hostilidad por parte de las instancias de dirección y de los miembros de otras áreas. En algunos casos, ello se tradujo en salidas y rupturas; en otros, fue posible hacer ceder los marcos

---

<sup>46</sup> YAÑEZ DE LA BORDA, Gina, “Mujeres sujetos de derecho”, en AA.VV., *Capacitación legal...*, p. 72.

institucionales a fin de incorporar políticas de género, requeridas crecientemente por las agencias de cooperación internacional a partir de los noventa. En la práctica, sin embargo, fue menor el compromiso en estas organizaciones respecto de intervenciones dirigidas expresamente a prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Propiamente tomaron nota de aquella ejercida en las relaciones familiares, advirtiendo sus impactos sobre la participación comunitaria, social y política de las mujeres. La violencia contra las mujeres como un obstáculo para el desarrollo fue un concepto cercano a sus preocupaciones, de modo que comenzaron a tomar en cuenta, en la formulación e implementación de proyectos, cuestiones como la autonomía económica y el desarrollo de la autoestima en las mujeres.

El concepto de la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos fue más afín a las organizaciones de mujeres de inspiración feminista. Por ello, sus estrategias involucraron servicios a las personas afectadas, acciones para desarrollar protección jurídica e institucional, capacitación a agentes estratégicos y educación pública. Sobre las organizaciones no gubernamentales de mujeres recayó el peso principal en materia de respuestas sociales a la violencia contra las mujeres.

Algunas de estas organizaciones asumieron la problemática en sus múltiples manifestaciones y contextos: la violencia en las relaciones familiares, en los ámbitos comunitario, laboral, en el espacio educativo, en los servicios de salud, en los medios de comunicación, en mujeres detenidas, vale decir, en un rango amplio de patrones de violencia experimentada por las mujeres por el hecho de ser tales, tanto en tiempos de paz como en contextos de represión política y conflicto armado. Otras optaron por concentrarse en un patrón específico.

En la práctica, la violencia familiar y en relaciones de pareja fue el patrón al que dichas organizaciones le otorgaron el mayor peso de esfuerzos dedicados, por su carácter masivo y especialmente influyente sobre la participación de las mujeres. En torno a la “violencia en la familia” se logró crear preocupación pública, motivando la atención de múltiples agentes con diversos discursos y agendas.



Otros patrones de violencia abordados por algunas de estas organizaciones fueron aquellos que tienen lugar en el espacio laboral: el hostigamiento sexual, la obtención y conservación de empleo a cambio de aceptación/sometimiento sexual, la imposición de anticoncepción y de pruebas de no embarazo exigidas por los empleadores, las prácticas de aislamiento y en general las condiciones laborales orientadas a intensificar la producción y la rentabilidad con desprecio a los derechos y libertades fundamentales de las trabajadoras. Sobre esta problemática, sin embargo, hubo menos respuestas sociales, especialmente en aquellos países en los que decayeron los sindicatos y el propio Estado propició condiciones laborales adversas para las mujeres, como en el caso de la maquila, otorgando privilegios para la inversión de capitales y desprotegiendo los derechos laborales.

En cuanto a la violencia sexual, se comenzaron a romper mitos que contribuían a su impunidad, y se promovió su condena como crimen contra las mujeres tanto en tiempos de paz como de conflicto. La remoción de normas discriminatorias en el tratamiento a la violencia sexual, el impulso de garantías para proteger a las denunciantes respecto de prácticas y procedimientos que daban lugar a revictimización, y el desarrollo de recursos para la atención y rehabilitación de las mujeres agredidas sexualmente, destacaron entre los puntos promovidos por el movimiento de mujeres y las defensoras de los derechos humanos de las mujeres.

De considerarse la violencia de género como expresión de relaciones de poder, apuntaladas social, cultural e institucionalmente, surgió la perspectiva según la cual con el incremento de capacidades personales y colectivas en las mujeres, el desarrollo de autonomía en los diferentes planos y un balance de género en los niveles de decisión, debía afectarse la posición subordinada de las mujeres y las condiciones que propician y sostienen dicha violencia.

Por ello, las acciones se dirigieron a:

- forjar conciencia sobre las relaciones de poder entre varones y mujeres, y su vinculación con las diversas formas y patrones que adquiere la violencia contra las mujeres,
- fortalecer la autoestima y la seguridad de las mujeres en sí mismas para asumirse como agentes del cambio en sus vidas,
- fomentar la organización de mujeres,
- acoger y dar soporte a mujeres frente a experiencias críticas,
- dar a conocer a la sociedad y a los Estados sus demandas en relación a la violencia contra las mujeres, buscando que sea reconocida como una preocupación pública y una cuestión de derechos humanos,
- modificar estereotipos y pautas sociales/culturales que legitiman la violencia de género o que propician tolerancia e impunidad,
- abogar por oportunidades igualitarias y un balance de género.

Igualmente, las organizaciones que más directamente abordaron el problema de justicia frente a la violencia de género, pusieron de manifiesto la selectividad de los sistemas jurídicos en lo que respecta a la condena a la violencia y la desigual protección de los derechos y libertades fundamentales por causa de género. Ante ello, las acciones se orientaron fundamentalmente a:

- desnormalizar la violencia de género y buscar la expresa condena por parte de la sociedad, los poderes del Estado y la comunidad internacional,
- crear y desarrollar recursos especializados para enfrentar la violencia de género (servicios de consejería, defensa legal, atención de la salud, refugio), ubicándolos en los ámbitos comunitarios y/o buscando su implantación en los ámbitos institucionales (agencias policiales, de administración de justicia, gobiernos locales),
- impulsar la adopción de iniciativas legislativas y medidas de orden programático por la administración central, monitorear su implementación y efectividad,
- ampliar o modificar la interpretación de las normas legales,
- difundir, en lenguaje accesible a la población, la legislación aplicable para enfrentar la violencia contra las mujeres,

- capacitar a las mujeres en sus derechos y sobre las vías para ejercerlos,
- entrenar a agentes estratégicos para un tratamiento adecuado a las personas afectadas y una aplicación efectiva de las normas que sancionan la violencia contra las mujeres,
- producir conocimientos sobre la materia introduciendo tópicos y preocupaciones relativos a ésta en el ámbito académico, en los sistemas de información y en los espacios de formulación de políticas,
- promover el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y lograr que las cartas constitucionales incluyan provisiones de expresa condena a la violencia contra las mujeres.

En las realidades nacionales se fue ganando consenso en torno a una urgente respuesta institucional. Ésta habría de incidir sobre todo en la violencia denominada “doméstica” o “intrafamiliar”, que había comenzado a ser considerada un asunto de preocupación pública, particularmente en el plano legislativo y en lo que respecta a la creación de instancias especializadas para recibir las denuncias. Sobre ambos planos se proyectarían indicaciones emergidas de las experiencias de las organizaciones de mujeres.

Las propuestas legislativas promovidas por estas incluyeron: el reconocimiento de diversas modalidades de violencia contra las mujeres como conductas lesivas denunciables, la disponibilidad de medidas de protección para las personas afectadas, las sanciones de orden penal, las medidas para garantizar el acceso a la justicia, y la intervención institucional especializada. En algunos países, además de promoverse procedimientos a través de los cuales desarrollar recursos judiciales, se abogó por políticas, programas y servicios especializados sobre el particular.

En el plano internacional, la presión de las organizaciones por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, lograría su objetivo. Los sistemas supranacionales de derechos humanos comenzaron a incorporar las cuestiones de género y a desarrollar instrumentos y mecanismos especializados, contando de esta manera las organizaciones y defensoras con

nuevos recursos con los cuales intervenir para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En los últimos años, algunas organizaciones de mujeres en la región vienen incorporando, dentro de sus estrategias, el uso de mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos de las mujeres, para lo cual muchas veces establecen alianzas locales, regionales y con organizaciones con trabajo internacional.

### **Traectorias, aprendizajes y proyecciones: Una mirada a la experiencia de una franja de organizaciones en la región andina**

#### *Los puntos de partida*

Siete organizaciones no gubernamentales de mujeres nos facilitaron la sistematización de sus experiencias para contribuir a este Balance Regional: el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer - CEPAM (Guayaquil, Ecuador), la Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho - COTMA (Ayacucho, Perú), el Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer - INCAFAM (Lima, Perú), la Corporación Grupo de Apoyo Pedagógico - GAP (Bogotá, Colombia), la Corporación Vamos Mujer por la Participación de la Mujer Popular - VAMOS MUJER (Medellín, Colombia), el Colectivo RAICES (Santiago, Chile), la Oficina Jurídica de la Mujer-OJM (Cochabamba, Bolivia).

COTMA, INCAFAM, GAP, VAMOS MUJER y OJM son organizaciones que no sólo tienen en común el haber adoptado, dentro de sus objetivos institucionales, aquellos vinculados al logro de la igualdad entre hombres y mujeres, la promoción y protección de los derechos humanos de éstas, la promoción del desarrollo con equidad de género y la mejora de las condiciones de vida de las mismas y sus familias. A estas organizaciones les ha tocado intervenir en escenarios impactados por conflicto y/o responder directamente y de modo diverso frente a la situación de las mujeres bajo conflicto armado, post conflicto o en zonas militarizadas.

No todas nacieron como una expresión organizada de la vertiente feminista. El origen de varias de ellas se sitúa más bien en el marco de otros movimientos sociales en América Latina, muy vinculados al desarrollo de organización popular para propiciar cambios en sociedades de profunda desigualdad y autoritarismo. Algunas experiencias nacieron asociadas a los movimientos de pobladores urbanos, al movimiento campesino, o al movimiento de derechos humanos. Su contacto con la realidad de las mujeres populares orientaría sus pasos hacia un trabajo comprometido para enfrentar la violencia y discriminación por género.

Bajo entornos refractarios a la participación comunitaria, social y política de las mujeres, estas organizaciones asumieron como misión la tarea de promover organización, experiencias ciudadanas y el ejercicio de derechos con mujeres de sectores populares.

Todas han referido que al inicio de sus acciones los recursos sociales e institucionales disponibles para enfrentar la violencia de género eran inexistentes o muy reducidos o inaccesibles o de baja calidad. A través de la acción de las organizaciones de mujeres se fueron produciendo variaciones importantes en el tiempo.

### *La formación de las respuestas*

En la formación de sus respuestas intervinieron diversos factores, que vale la pena considerar para comprender las opciones y trayectorias. Un primer elemento que merece destacarse es que estas experiencias tratan de encuentros *entre mujeres*, unas que buscaban producir cambios en la realidad, quienes, más allá de sus agendas iniciales, devinieron en agentes abiertas a dejarse imprimir experiencias y a crear lazos de paridad/solidaridad de intensidad afectiva; y otras que, movilizadas por la tarea de resolver necesidades familiares, comenzaron a encontrar en sí mismas razones e impulso para transformar sus vidas y sus entornos.

En realidades urbanas y rurales, fue en el ámbito comunitario, desde el cual las mujeres populares habían comenzado a emprender formas colectivas para enfrentar la supervivencia, donde se crearon espacios de reunión y contacto entre ellas que favorecieron la socialización de experiencias, la expresión de problemas y la formación de expectativas de cambio. El proceso que llevó a estas mujeres a empezar a abordar las cuestiones relativas a sus derechos y deseos, sin embargo, según nos narran algunas organizaciones, tuvo caminos y dificultades diversas.

VAMOS MUJER reconoce la heterogeneidad de las expectativas en las mujeres que conformaron las organizaciones. Muchas intervenían en éstas en función de la sobrevivencia y la consecución de ingresos. La apremiante necesidad era lo que con frecuencia concentraba su interés, limitando su participación en el espacio comunitario a la adquisición puntual de recursos. VAMOS MUJER llama la atención sobre el peso de la socialización de las mujeres, que les impone representar y legitimar toda decisión o acción en función de los hijos, la familia, etc. Pensarse a sí mismas es una posibilidad vivida como una conducta impropia. La maternidad inunda la identidad, deviniendo de ella la fuerza pero también el límite. Observaciones inquietantes sobre la ansiedad o la imagen de vacío en relación a sus propios deseos o respecto a la violencia ejercida por otros contra ellas, muestran la dificultad que muchas mujeres tienen en dar el paso que les permita percibirse y actuar como sujetos de derechos. VAMOS MUJER ha buscado, por ello, trabajar sobre la dimensión simbólica y sobre aquellos factores subjetivos que impiden el despliegue de potencialidades: los elementos transgeneracionales que reproducen —de madre a hija— criterios de anulación personal y una visión desvalorizada de sí mismas y de sus capacidades. INCAFAM, GAP y CEPAM-Guayaquil han compartido similares preocupaciones.

COTMA refiere que las organizaciones de mujeres de base, tan pronto probaron capacidades de fiscalización sobre la gestión pública, empezaron a ser objeto de diversas modalidades de hostilidad para inmovilizarlas. Una de ellas fue el asedio sexual, la diseminación de rumores, por parte de autoridades y agentes, en relación a sus vínculos afectivos y a su conducta sexual. Las presiones maritales por causa de tales rumores dieron lugar a que algunas líderes acabaran

abandonando la organización. A ésta ingresarían mujeres viudas y otras que lograron recomponer sus relaciones.

Para RAÍCES, una dificultad enfrentada fue el quiebre del tejido social debiendo orientar sus esfuerzos a desarrollar espacios desde los cuales articular aprendizajes significativos para las mujeres, lo que a su vez se vio dificultado por la falta de disponibilidad de tiempo de las trabajadoras.

Las cuestiones relativas a la salud tuvieron la capacidad de movilizar el interés de las mujeres populares. El CEPAM-Guayaquil definió, por ello, fuertemente sus respuestas en relación al derecho a la salud y a servicios en este campo.

Otro asunto de interés para las mujeres populares, sobre el que hubo una fuerte demanda, fue la adquisición de conocimientos legales. Para muchas mujeres, las organizaciones constituían los espacios que les permitían acceder a un conocimiento respecto del cual habían sido excluidas y que ellas valoraban en la medida que hasta entonces, en nombre de las leyes, habían sido objeto de abusos, despojos e intimidación por parte de diversos agentes, en la familia, en la comunidad, en su precaria inserción laboral, en los servicios públicos, en las instituciones. El “saber” cuestiones legales, las “autorizaba” y las dotaba de capacidad de respuesta. La “ley”, hasta entonces representada como un recurso ajeno a las mujeres, pero que recurrentemente era invocado para imponer autoridad y ordenar la sumisión o resignación femenina, comenzó a ser un recurso disponible para ellas. Incluso en tales espacios, lo legal fue objeto de reflexión crítica, circunstancia que propiciaría que las mujeres populares pudieran expresarse sobre las leyes, estimar si son justas o injustas, quebrando su naturaleza mítica de lo “dado” y percibiéndose en capacidad de reescribirlas.

La exploración sobre estas cuestiones serviría luego de base en las intervenciones frente a casos específicos. Establecer “justicia” comenzó a definirse desde un punto de vista que recogía algunos supuestos indispensables: no discriminación, derechos sustanciales en oposición a los formalismos, rechazo al sufrimiento como destino. La OJM señala que en sus primeras intervenciones recurrió tanto al ejercicio formal del derecho como a prácticas alternativas, lo que

generó a veces tensiones con los agentes formales de administración de justicia, quienes criticaron esta “apropiación” de competencias reservadas al poder público.

Fomentar la denuncia y hacer de la experiencia de abuso un hecho percutor de transformaciones, fue un elemento presente en varias de las respuestas sociales.

### *Los espacios de acción*

El ámbito comunitario se convirtió en el principal espacio para desarrollar experiencias educativas y de formación de promotoras comunitarias desde las cuales difundir derechos y brindar asistencia. Algunas organizaciones, como en el caso del GAP, participaron en la construcción de espacios físicos en el barrio (“Mujeres de Concreto”), que sirvieron de referencia para atender a mujeres y otras personas afectadas por violencia en las relaciones familiares.

Otras organizaciones combinarían sus acciones comunitarias con otras de diverso tipo. RAÍCES, siguiendo su opción de trabajar sobre el problema de la violencia contra las mujeres en el trabajo, emprendió acciones en los espacios organizativos de las trabajadoras. La OJM, dados sus recursos formados en Derecho, llevó su acción al terreno de intervenciones preventivas y de vigilancia sobre los desempeños estatales en el contexto de cárceles, a través de visitas para verificar la situación de las personas detenidas. INCAFAM evaluaría la necesidad de comprometer a las autoridades y desarrollar capacidades en la institucionalidad local.

Avanzado el influjo del movimiento de mujeres, el campo de acción se fue ampliando llevándolas a terrenos de mayor complejidad. A los anteriores espacios de acción se agregaron aquellos en donde se formulan las leyes, las políticas públicas, las decisiones, la gestión pública y la formación de funcionarios y agentes gubernamentales.



Habría que señalarse que los medios de comunicación no han sido un espacio de acción relevante; la mayoría de las experiencias se desplegaron bajo la idea de un contacto personal.

### *El objeto de preocupación*

Todas las organizaciones asumieron la violencia en las relaciones familiares y de pareja como asunto sobre el cual producir respuestas. Algunas de ellas se ocuparon, además, de otros patrones de violencia contra las mujeres.

La OJM estuvo atenta a la violencia sexual, la tortura, las detenciones, las revisiones corporales arbitrarias o invasivas, los despojos, la prostitución y la esclavitud sexual.

INCAFAM abordó la problemática del abuso infantil. Además, durante el conflicto armado interno que vivió el Perú, dedicó esfuerzos para responder a la problemática de los riesgos contra la vida y la seguridad personal de las mujeres organizadas y de la población, que se encontraban en un grado de fuerte exposición entre varios fuegos: por un lado, las fuerzas de seguridad que realizaban detenciones indiscriminadas, entre ellas, a mujeres inocentes de organizaciones de supervivencia; y de otro lado, el accionar terrorista de Sendero Luminoso, que hizo de las líderes de organizaciones populares un blanco privilegiado debido a la opción de las organizaciones de mujeres de manifestarse por la defensa de la paz y de la vida.

RAÍCES optó por tratar la violencia contra las mujeres en el campo laboral, definiendo ésta como un conjunto de actos, situaciones o condiciones en el contexto del trabajo que producen daños sobre la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres. RAICES, igualmente, enfrentó la problemática de la violencia sexual y la prostitución de niñas y adolescentes.

### *Valores y enfoques*

Entre los valores recurrentes en todas las experiencias destacan el de la solidaridad entre mujeres, el reconocimiento de las otras mujeres como portadoras de saberes y como agentes de cambio, el concepto de horizontalidad (trato igualitario), la fuerza colectiva (la organización), la revalorización de la subjetividad, los sentimientos y las emociones, la creatividad, la autonomía, la transgresión a lo injusto, la recuperación y revalorización de lo femenino, la demostración de los afectos, la celebración, el duelo, la noción de acompañamiento, el desafío al miedo, la idea de resistencia, el quiebre del silencio, la importancia de expresarse y de ser escuchadas.

El enfoque de género fue incorporado como una perspectiva para desnormalizar la discriminación y la violencia contra las mujeres, para captar estereotipos, tratos y normas convencionales de carácter sexista, y para proyectar propuestas de equidad respecto de todos los ámbitos y dimensiones en los que se despliegan las cuestiones de género. En algunas organizaciones se aprecia, no obstante, cierta desconfianza por un abuso tecnicista del enfoque de género. VAMOS MUJER, por ejemplo, defendió los aportes del feminismo pero también los de otras corrientes, como las forjadas en torno a la preocupación por el medio ambiente, e igualmente consideró relevante las reflexiones desde la ética y la contribución de los estudios sobre la subjetividad.

### *Fuentes de la demanda*

Todas las organizaciones mencionan que al preparar sus intervenciones tuvieron altamente en cuenta la participación de las personas con las cuales iban a trabajar o hacia las cuales las intervenciones eran dirigidas. En este sentido, compartieron la imagen de que “no se puede hacer crecer un árbol tirando de sus ramas”, lo que equivale a decir que en la propia población deben existir los nutrientes del emprendimiento.

“En el proceso educativo asumimos que somos agentes externas y, como tales, incorporamos a las trabajadoras en el diagnóstico para la elaboración de los programas. Creemos en el aprendizaje y respeto mutuos, sin intentar solucionar problemas desde nuestra perspectiva

(mucho menos salvar a otra/os); por ello postulamos el crecimiento autónomo para los propios caminos de búsqueda. Creemos que la búsqueda de alternativas se hace en proceso y con otra/os. Los grupos, la organización, constituyen un espacio que favorece e impulsa el crecimiento personal y social, otorgando perspectivas más reales de cambio en el adverso ambiente del trabajo.” (RAÍCES).

### *Una historia*

#### Historia de CEDMUJER

##### Elaboración colectiva

(Esta historia se comenzó a contar en un taller y la vamos a seguir tejiendo en otros. Por ahora es sólo un cuento)

En el año de 1990 el Grupo de Apoyo Pedagógico entró a trabajar con madres comunitarias del sector de Bosa, con las Asociaciones de Argelia, Villa de Suaita, El Regalo, Piamonte, Bosanova, y así sucesivamente, hasta llegar casi a toda la localidad. El trabajo también lo hizo con casas vecinales, escuelas y con el grupo de recicladoras de Villa de los Comuneros.

Las asesoras del GAP trabajaban con nosotras identidad, pedagogía social, salud, organización. En identidad se hacían talleres dictados por todo el equipo, donde se hablaba de la situación de la mujer, de autoestima; allí se contaba y se desahogaba sobre el maltrato que recibíamos o recibimos las mujeres por parte de nuestros maridos y en sí por la sociedad. En el barrio Argelia específicamente, una madre comunitaria muy cercana tenía muchos líos con su esposo y una noche éste la golpeó y echó de la casa y ella no tuvo dónde ir porque le daba

pena acudir adonde alguna de nosotras por temor a que la juzgaran, al qué dirán y al rechazo por parte de nuestras familias y de nuestros vecinos en general. Así que esa noche la pasó deambulando por las calles, contándole al viento sus tristezas. Cuando les contamos a las asesoras del GAP esta triste historia, ellas nos respondieron que si nos organizábamos podíamos formar un hogar de paso que diera apoyo a las mujeres golpeadas, despojadas por sus esposos. En ese momento sentíamos vergüenza, pero ellas nos comentaron que no solamente nosotras teníamos esa clase de problemas, sino también las mujeres de este sector y en general todas las mujeres, aun de sectores con mayores ingresos. Pero recalcaban que la idea sería bueno realizarla con los grupos a los cuales el GAP apoyaba.

Luego se abrieron talleres de capacitación de los jueves, donde asistimos de cuarenta a sesenta mujeres. Allí seguimos animándonos con el ideal de tener el hogar de paso, que, con el tiempo, se le fue dando el nombre de Centro para la Mujer. Se producían discusiones de que si hombres con ideales comunitarios podían hacer parte de este Centro y muchas no estaban de acuerdo, porque este Centro sería específicamente para dar apoyo a la mujer, en especial, a la maltratada física y psicológicamente.

Se dio la ocasión de comprar dos lotes en el Barrio Villa Sonia, que antes eran parcelas. Éstos se compraron entre los grupos de Ventana, ASODIG y GAP. AMCOBOSA no apoyó financieramente, porque no se contaba con recursos. Las escrituras se hicieron a nombre del GAP, porque en aquel entonces ningún grupo contaba con personería jurídica y el GAP prestó la suya con la condición de que, una vez se tuviera la del Centro, se haría el traspaso, y se vinculó al proyecto de plantas medicinales del Area de Salud del GAP.

Luego vinieron las reuniones en la Alcaldía de Bosa para presentar los proyectos al plan de desarrollo. Y todas las organizaciones que estábamos trabajando por el Centro asistimos y presentamos el Proyecto,

donde se pedía financiación para la capacitación de las mujeres y la dotación del Centro. Pero hasta el día de hoy todo no ha sido sino promesas.

En 1995 se hizo una reunión para planear cómo debíamos trabajar más en firme para ir volviendo ese sueño en realidad. Y una de las compañeras del GAP dijo que sería bueno conocer más a fondo los casos de violencia, cómo se presentaban, por qué. Y fue así como surgió la idea de hacer un diagnóstico donde nosotras participaríamos como promotoras de las encuestas. Allí se dijo que sería importante hacerlo en todo Bosa, y por eso se acordó invitar a algunas compañeras de FUNDAC como encuestadoras.

Se escogieron ocho compañeras de las tres organizaciones de la zona, más cuatro de FUNDAC, y se hizo un Taller en Choachi sobre Violencia Intrafamiliar, sobre metodologías y se conocieron las encuestas hechas por PROFAMILIA y Medicina Legal. En una reunión se hicieron las preguntas. Luego durante ocho meses se hicieron talleres por grupos y se aplicaron ciento ocho encuestas y se entrevistaron a trece mujeres.

En setiembre de 1996 nos reunimos las cuatro organizaciones para constituirnos como organización jurídica, después de muchas reuniones durante todos estos años. Los estatutos los había ayudado a redactar la doctora Martha Tamayo, de la Defensoría del Pueblo, que también había colaborado en los estatutos de AMCOBOSA, AMCOLOMBIA y de todas las filiales a nivel distrital. Se eligió una Junta Directiva.

El 25 de noviembre de 1995 se hizo el Foro Alternativas Comunitarias contra la Violencia hacia la Mujer, en el Colegio Claretiano de Bosa. Asistieron la doctora Elsa Galán Sarmiento, de Bienestar Familiar, el padre Avelino, de la Parroquia, la doctora del Bienestar Social y otros doctores. Allí se presentaron los resultados del diagnóstico, pero no resultó ninguna acción de las instituciones presentes.

En enero de 1996 nos reunimos nuevamente las cuatro organizaciones en Choachi para hacer un plan de trabajo y conocer lo que cada una de nosotras estaba pensando sobre cómo querían que fuera el Centro. Luego, en marzo, vinieron dos españolas a visitarnos. Las llevamos a los lotes y a los grupos, y nos contaron que CIPIE había aprobado el proyecto para la construcción del Centro. En abril se puso la primera piedra en un acto muy sencillo, al cual habíamos invitado a todas las organizaciones de la localidad, al Alcalde, a los grupos de mujeres, a muchas compañeras de organizaciones de Bosa, pero sólo nos acompañaron Cindy, de ILSA, e Irma, de OXFAM. Muchas de las compañeras lloraron ese día al ver que después de tantos años de esfuerzo al fin iba a ser realidad nuestro sueño de contar con un sitio donde poder atender a las mujeres maltratadas y donde nosotras podremos hacer nuestras reuniones y las jóvenes capacitarse para que no les pase lo que a muchas de nosotras nos ha ocurrido, que por ignorancia aceptamos que nos violen nuestros derechos.

Ahora cuando el Centro es una realidad, la gente de Bosa está contenta y muchos hombres, que antes se burlaban porque eran las mismas mujeres las que estaban construyendo, ahora se admiran de lo bonito que quedó el edificio, a pesar de que lo hicieron “puras viejas”, como dicen ellos.

Nos parece muy importante el trabajo que han realizado las promotoras con las familias sobre el conocimiento de los derechos de nosotras las mujeres y de los menores. Han dictado más de mil cuatrocientos talleres en la localidad, más que todo en la parte baja del río. También acompañan a las mujeres que tienen problemas a hacer las vueltas ante las instituciones, como la Comisaría de Familia o Medicina Legal. Este acompañamiento sí que es bueno, porque las mujeres no se sienten tan solas, como nos ha pasado a tantas de nosotras, que cuando tuvimos problemas ni siquiera contamos con quien hablar. Porque nos daba pena y creíamos que éramos las únicas a quienes les sucedía que el marido le

pegara.

### *Sus respuestas frente a la violencia contra las mujeres*

A fin de caracterizar el tipo de respuesta propusimos los siguientes conceptos clasificatorios producidos por L. Kelly y P. Sen.<sup>47</sup>

#### Respondiendo a la violencia de género

##### *Sanciones:*

Se aplican a los perpetradores y son acciones que comunican la inaceptabilidad de la conducta y la imposición de algún tipo de costo por ella. De ordinario, son raramente invocadas en el plano de las comunidades, en el sistema legal u otros sistemas.

##### *Santuario:*

Se trata de respuestas dirigidas a las mujeres y las niñas. Incluyen: garantizarles seguridad inmediata, proveerles refugio. También incluyen: escucharlas, creer en ellas, brindarles consejería, *advocacy*, vincularlas a apoyos organizados y redes. La evidencia, tanto en el Norte como en el Sur, sugiere que el santuario a menudo es provisto por otras mujeres, familiares, amistades o a través de organizaciones de mujeres.

##### *Respuestas informales:*

Las mujeres y las niñas mayoritariamente suelen buscar apoyo de redes informales, las que incluyen amigos, vecinos, colegas del trabajo, redes comunitarias, etc. A pesar de ser a menudo formas cruciales de apoyo,

---

<sup>47</sup> Cf. *Memoria del Taller Internacional sobre Violencia contra las Mujeres*. El taller fue organizado por OXFAM y se llevó a cabo en la ciudad de Sarajevo, en 1998.

muchas mujeres y niñas encuentran hostilidad y descreimiento por parte de quienes las rodean.

*Respuestas formales:*

Se refieren a las acciones provenientes de organizaciones e instituciones, inclusive a las políticas y disposiciones estatales, a las normas comunitarias y estructuras. Comprenden: marcos legales (ley civil, penal), policía, sector salud, servicios sociales, partidos políticos, educación, agencias de cooperación, instituciones religiosas y servicios especializados, como refugios y líneas telefónicas (*crisis lines* o *hot lines*).

Las organizaciones han combinado los cuatro planos para responder a la violencia de género. En una primera etapa todas —a excepción de la OJM— se orientaron a las respuestas *informales* y a aquellas comprendidas bajo la categoría de *santuario*. Sin embargo, progresivamente avanzaron hacia respuestas más *formales*, promoviendo servicios y el desarrollo de la protección jurídica e institucional. Si bien se estimuló la denuncia, no fueron frecuentes los esfuerzos por lograr la *sanción* respecto de los agresores.

En todas las organizaciones hubo un planteamiento de acción difusa en base a la capacitación de agentes comunitarias y multiplicadoras. Tres de ellas (CEPAM-Guayaquil, GAP, OJM) lograron implementar la provisión de servicios estructurados para la atención de mujeres afectadas por violencia de género. VAMOS MUJER incluyó la consulta individual y la asesoría personal para forjar conciencia y desarrollo de autoestima. INCAFAM consideró la necesidad de comprometer a las autoridades locales respecto a la provisión de servicios y al mejoramiento de la calidad de los mismos; en esta línea, proporcionó capacitación a agentes formales de la administración de justicia. Aquellas organizaciones que no prestaron directamente servicios especializados de atención a víctimas, se preocuparon por trabajar con redes de derivación.



VAMOS MUJER buscó, además, desarrollar acciones en las zonas rurales que tuvieran la potencialidad de responder a diversos planos (protección, seguridad alimentaria, autoestima, habilidades para la producción y el manejo del medio ambiente). En las zonas de conflicto y con población desplazada, se vio en la obligación de responder a través de acciones que nunca antes había imaginado, entre ellas, las relativas a apoyo humanitario.

### *Resultados, lecciones y aprendizajes*

Algunas de las organizaciones tienen una larga trayectoria en la producción de respuestas sociales frente a la violencia contra las mujeres; en otras, esta trayectoria es más corta. Algunas han expandido sus campos de intervención; otras, los han concentrado. Algunas han tenido ocasión de ejecutar acciones sostenidas y de cumplir un papel de liderazgo frente a la violencia de género; otras, por determinadas circunstancias, a veces dramáticas, han sido impelidas a producir respuestas. Algunas presentan cambios institucionales profundos, virajes conceptuales; en otras, destaca lo permanente.

Algunas tuvieron, desde sus orígenes, objetivos y estrategias definidas para la acción, lo que les permitió desarrollar un proceso acumulativo. La OJM lo hizo fusionando, desde un inicio, dos líneas de acción fundamentales: de un lado, la vigilancia, denuncia y defensa de los derechos, en especial de las mujeres; y de otro, la educación y promoción de estos derechos y los mecanismos para su defensa. CEPAM-Guayaquil, tuvo un proceso acumulativo en base a sus intervenciones en las que combinó la promoción de la salud con la orientación y defensa para el ejercicio de derechos. El GAP, por su parte, propició un proceso acumulativo a favor de las organizaciones locales de mujeres, las que, tras identificar necesidades, intereses y capacidades locales, adquirieron experiencia de logro bajo diversas estrategias. RAICES concentró su quehacer sobre la experiencia de las mujeres en su dimensión laboral, y luego, sobre la base de un conocimiento sistemático de la problemática, emprendería acciones tales como campañas públicas con objetivos y mensajes muy precisos.

La valoración de diagnósticos para proyectar sus intervenciones con la participación de los grupos de mujeres, fue un rasgo común a todas las organizaciones:

“La práctica nos ha demostrado que tener un diagnóstico de la situación, priorizar la problemática a intervenir y planificar con las organizaciones y grupos de mujeres urbanas y rurales permite diseñar estrategias y ejecutar acciones que permitan mejorar las condiciones de vida y sus relaciones consigo mismas, el entorno físico, familiar, grupal y social.” (VAMOS MUJER).

En cuatro de las organizaciones, además de las intervenciones directamente orientadas a enfrentar la violencia contra las mujeres, se abordaron múltiples dimensiones. Algunas han considerado como un reto incrementar sus intervenciones, de manera que las mujeres puedan participar más activamente en la construcción de sus entornos y mejorar su posición:

“En la intervención con las mujeres de la ciudad tenemos grandes retos como el de intervenir en el mejoramiento de las condiciones materiales alrededor de propuestas económicas sostenibles rentables, de seguridad alimentaria, educación para el empleo a través de las cuales se incida en la posición de las mujeres. Nos interesa consolidar algunas de estas propuestas económicas con mujeres que han vivido un proceso de formación a través del Centro Escuela de Capacitación.” (VAMOS MUJER).

Igualmente, varias de ellas le conceden importancia a las estrategias de prevención en la socialización temprana y a la posibilidad de incidir en los contextos de educación formal. INCAFAM y VAMOS MUJER se inscriben en estos desafíos. Esta última, además, se plantea como reto abordar el campo de los medios de comunicación.

Cuestiones como la dependencia afectiva y económica en tanto dispositivos que inhabilitan o paralizan a las mujeres para la denuncia y la transformación de

situaciones dañinas, son dimensiones que esperan ser trabajadas tempranamente.

Por lo que se refiere a la participación de las mujeres, varias organizaciones reconocen que partieron de un ideal y modelo al respecto, pero consideran, como lo hace VAMOS MUJER, que éste “terreno es complejo”.

Sobre interlocución, negociación e incidencia con el Estado, las opiniones de las organizaciones difieren. La OJM considera que, pese a los roces y confrontaciones que se generan con los organismos del Estado, es imprescindible la acción conjunta con ellos para tareas educativas, de prevención, de mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, la sanción de la violencia, el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, el auxilio inmediato las víctimas de violencia, etc. A RAÍCES, en cambio, le resulta difícil ser parte de iniciativas surgidas o avaladas por el aparato estatal o grandes conglomerados sociales, dado que éstas distan mucho de ser experiencias ciudadanas. VAMOS MUJER considera que “ha habido una debilidad en la incidencia para la definición de políticas generales sobre atención y prevención de la violencia, en las cuales se mantienen esquemas que buscan recomponer ideales de hombres, mujeres y familia, desconociendo las múltiples formas culturales de relacionamiento entre la población, las composiciones familiares cambiantes en el tiempo”.

Igualmente disímiles son sus experiencias en relación a emprender acciones para incidir sobre el plano institucional. Respecto de las acciones llamadas de cabildeo y *advocacy*, VAMOS MUJER manifestó que “este es uno de los planos más débiles que afecta al movimiento de mujeres. Hay expresiones del movimiento, mujeres a título individual que han desarrollado esta capacidad y efectivamente han hecho las relaciones y alianzas adecuadas que han permitido logros legislativos y políticos importantes. Sin embargo, cuando son un hecho ya no hay nada que hacer. Además se suele actuar en forma coyuntural.”

El manejo articulado del ámbito local con los ámbitos nacional, regional y global, constituye uno de sus desafíos. Para VAMOS MUJER la experiencia de la Ruta

Pacífica de las Mujeres hizo que “nos metamos el país en la cabeza”; además, “el trabajo medio ambiental también ha permitido pensar lo global para actuar en lo local”.

Esta misma organización destaca que el trabajo desarrollado por la Ruta Pacífica de las Mujeres incluyó una propuesta sobre la seguridad y la defensa, la que tenía el siguiente planteamiento:

“Proponemos reformular la formación militar, orientada a fortalecer el desarrollo de la Paz en el país y a la protección de la ciudadanía, partiendo del principio de construir una sociedad civilista y no guerrerista:

Para ello:

- Necesitamos una reforma de la seguridad nacional y las fuerzas armadas que disminuya el nivel de gastos actual, replanteando el objetivo mismo del ejército, convirtiendo su tarea exclusivamente en la de proteger a la sociedad civil en su conjunto, una sociedad diversa, pluriétnica y multicultural.
- El Estado y el Gobierno Colombiano debe hacer efectiva la profesionalización del ejército formándolo en un real respeto a los derechos humanos de todos los ciudadanos y ciudadanas e inculcándole la seguridad nacional como un asunto estratégico que requiere de especialistas y que ubica el enemigo por fuera de las fronteras del país.
- Reorientar la inversión estatal mermando el presupuesto de las fuerzas armadas y aumentando la inversión social.
- Respetar la objeción de conciencia. El servicio militar obligatorio debe ser reemplazado por el servicio social que beneficie a la población, propiciando la profesionalización de las fuerzas armadas. Las mujeres en Ruta Pacífica consideramos este derecho como una de las formas de contribuir, rodear y apoyar la decisión de nuestros hijos varones de no participar en la guerra, en el conflicto armado del país.
- Velar por la no incorporación ni reclutamiento de menores en las filas de los diferentes ejércitos.”

Por razones explicables, en Colombia, las organizaciones de mujeres y en general el conjunto de ONGs tienen una relación tensa, escéptica, de desconfianza respecto de las instituciones como el Ejército y la Policía; de ahí que no hayan trabajado para provocar cambios al interior de éstas. Las ONGs se encuentran en medio de dos fuegos: así como son acusadas como parasubversivas por las instituciones del Estado, la guerrilla a su vez las señala como paraestatales.

Respecto a su disponibilidad económica, las organizaciones resienten la falta de recursos para responder a nuevos retos. Algunas manifiestan que no están libres de la posibilidad de desaparecer. Entre las estrategias para enfrentar esta situación, se encuentra la realización de acciones conjuntas, para lo cual las ONGs de mujeres se vienen asociando a través de consorcios y/o convenios.

Otro problema al que deben hacer frente es que el ciclo de proyectos está definido por periodos de corto plazo. De modo que intentan mantener sus acciones recurriendo a voluntarias y multiplicadoras, y a la contratación de personal por tiempos parciales que, en la práctica, se extienden.

La mayoría de las organizaciones declaró que no hay recursos aplicados para procurar el sostenimiento del interno. RAÍCES tenía espacios y mecanismos para el autocuidado y de desarrollo personal con agentes externos, pero se interrumpieron por falta de recursos. Sobre el particular, la OJM ha hecho el siguiente comentario:

“El estar en permanente contacto con mujeres víctimas de violencia es duro, pues mina la fortaleza interna del personal, traducándose en malestares psicológicos, físicos hasta tensiones entre compañeras de trabajo. Los testimonios de las mujeres víctimas de violencia son impactantes por la gravedad que revisten, muchas veces las profesionales encargadas de atender se ven afectadas e imposibilitadas de mantener la distancia necesaria y recomendable del problema. A éstos se suma el enfrentamiento que a veces se suscita con instituciones como la Policía, el

Ministerio Público, jueces o personal subalterno y abogados. Cuando las profesionales de la OJM acuden a los centros de detención para la vigilancia de los derechos humanos de las detenidas, son objeto de discriminación y maltrato, debido a que su trabajo resulta cuestionador de prácticas autoritarias vigentes. Aunque la razón nos indica la necesidad de hacer un alto para brindar apoyo psicoemocional a las integrantes del equipo, fortalecerles y cuidar el interno institucional, lamentablemente no es posible hacerlo en términos óptimos, debido a las limitaciones de orden económico y la cantidad de demanda de atención que recibe la OJM”.

Varias organizaciones indican que existe presión de las agencias en lo que se refiere a la productividad. Algunas han señalado expresamente que la “programación en ningún caso se ha adaptado a los financiamientos aportados” (RAÍCES).

Asimismo, varias manifiestan que experimentan dificultades en relación al seguimiento, evaluación y medición de impactos:

“Las acciones que tienen que ver con los resultados de las intervenciones de orden legal no han sido medidas. El uso de instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación exige recursos que se encuentran aplicados a la ejecución de acciones [...] La definición de indicadores de intangibles o de gran dificultad para mensurarlos como la identidad, los procesos subjetivos, la toma de decisiones, los miedos, la sexualidad, entre otros muchos, se convierten en una tarea gigantesca.” (VAMOS MUJER).

En cuanto a la ética en el manejo de casos y en las actuaciones, VAMOS MUJER refirió que existían en la organización compromisos de cuidados mutuos de no sacar afuera lo tratado en los talleres a fin de no exponer a las personas. En referencia al mismo aspecto, la OJM manifestó:

“La acción institucional está orientada a evitar en lo posible la doble victimización, recurriendo a la interpelación de los funcionarios, la denuncia a sus superiores y los medios de comunicación. Así como la OJM exige de

las autoridades y la sociedad el respeto y el trato adecuado a las mujeres y niñas/os víctimas de violencia, el trato que el equipo de la institución brinda a las personas es sometido a permanente observación, seguimiento y enriquecimiento teórico y humano. Algo que no podemos olvidar las personas que trabajamos con poblaciones multiculturales es que no podemos forzar a las personas que asisten en busca de orientación asimilen nuestras propuestas como verdad absoluta, mucho menos que adopten aquellas conductas que esperamos desde nuestro lugar de personas con formación académica y acceso a recursos que no se hallan al alcance común de la gente. La tolerancia, el respeto a los procesos individuales, el respeto a la diversidad étnico cultural, a las orientaciones sexuales, son normas que están presentes en la institución. Una de las reglas es la veracidad y no participar en ninguna forma de corrupción a funcionarios.”

La OJM, a diferencia de otras organizaciones, ha tenido una presencia sistemática en los medios de comunicación, sean éstos de prensa, radio o televisión. Ello les ha permitido “poner en el debate público nuestras propuestas de modificación a las leyes y nuestros cuestionamientos a políticas implementadas por el Estado o la empresa privada, así como nuestras reflexiones sobre determinados temas que pasan desapercibidos para el común de la gente”.

El hecho de que todas estas experiencias se hayan desarrollado en medios populares, en zonas donde se concentra población mayoritariamente en situación de pobreza y pobreza extrema, ha motivado en estas organizaciones reflexiones sobre las cuestiones de género bajo tales condiciones y contextos.

Un elemento que destacan es la sobrecarga de trabajo y de responsabilidades que recaen sobre las mujeres de estos sectores. Las iniciativas para lograr desarrollar autonomía económica en éstas y obtener una mayor valoración de sus aportes por parte de sus entornos, no han significado la reducción de su quehacer en el ámbito doméstico. Cuando dicha carga ha sido desplazada, ha recaído sobre otras mujeres, muchas veces adolescentes y niñas, quienes se han visto obligadas a desempeñar responsabilidades adultas. Si bien los proyectos de

generación de ingresos han supuesto beneficios para sus comunidades y sus familias, cabe preguntarse por la carga de trabajo adicional que tales proyectos han involucrado para las mujeres. VAMOS MUJER advierte que en las mujeres populares hay una búsqueda de reconocimiento de otros. Ello ha sido observado también en otras experiencias, lo cual, aun cuando puede obrar como factor de impulso, abre interrogantes sobre las consecuencias e impactos sobre las mujeres.

La exigencia de resolver día a día las necesidades familiares, no siempre es compatible con la proyección de acciones dirigidas a objetivos menos inmediatos. Las mujeres de estos sectores no disponen de recursos que puedan ser “distráidos” a otros planos; la mayoría, no tiene control sobre sus recursos económicos, aunque sean ellas quienes generen los ingresos.

Un problema estructural que afecta dramáticamente a quienes se encuentran en situación de pobreza es el referido al acceso a la justicia y la obtención de resultados. Las mujeres en tal situación no cuentan con servicios que garanticen su derecho a la defensa, ni cuentan con los medios que les permitan aportar las pruebas requeridas por un sistema jurídico particularmente formalista. Además, la condición de precariedad económica suele ser compartida por quienes son sus agresores, limitando la posibilidad de reparaciones. La OJM abordaba precisamente este problema como una realidad desafiante:

“Si bien lo deseable es que las mujeres cuyos derechos son conculcados reciban un justo resarcimiento, por las condiciones de precariedad económica de los que son señalados como agresores nos obliga a aceptar la disculpa como reparación.”

De otro lado, la OJM y RAÍCES muestran preocupación por la criminalización de la pobreza, la cual se manifiesta en batidas de prostitutas, alcohólicos e indocumentados. Durante el conflicto interno en el Perú, INCAFAM observó los riesgos de residir en espacios como San Juan de Lurigancho, distrito sobre el cual, al igual que otros ubicados en los conos de pobreza que circundan Lima, se



llevaron a cabo “rastrillajes” permanentes, por la sospecha de ser guarida de terroristas.

El conjunto de experiencias han intervenido sobre realidades multiculturales o con poblaciones sobre las que se ejerce discriminación étnica, racial y cultural. Prestar atención sobre las maneras específicas en que estas poblaciones se relacionan entre sí y con el entorno, pero también su conflictiva relación con otros sectores, ha sido uno de los campos abordados. En sus intervenciones, las organizaciones han tomado en cuenta el reconocimiento de identidades, a la vez que han promovido una reflexión crítica sobre aquellos aspectos de nuestras culturas y de la cultura hegemónica que propician violencia y discriminación contra las mujeres, con el propósito de buscar su modificación.

## **SITUACIÓN DE LAS MUJERES BAJO CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA, CONFLICTO ARMADO, POST CONFLICTO Y EN ZONAS MILITARIZADAS: PROCESO REGIONAL DE RESPUESTAS SOCIALES**

En el curso de conflictos armados, varones y mujeres comparten un conjunto de circunstancias que los exponen a situaciones especialmente adversas y a la vulneración de sus derechos humanos. Sin embargo, hay riesgos, daños y desventajas, basados en el género, que afectan particular o desproporcionadamente a las segundas.

Los conflictos armados, en las diversas versiones conocidas, traen como consecuencia la desestructuración de la vida cotidiana de la población y una situación de emergencia que exige la dedicación de importantes recursos a la seguridad, a la atención de los daños ocasionados por la violencia armada, al sostenimiento de la vida bajo marcos adversos y recursos escasos. La sustracción de población productiva hacia actividades bélicas, la pérdida de vidas humanas en el marco de los enfrentamientos o por la condición límite a la que quedan sometidas, los daños físicos y mentales que impiden o limitan desempeños funcionales, todo ello da lugar a una redistribución de las cargas y

responsabilidades *normalmente* asignadas bajo los criterios con los cuales un grupo social o una sociedad se organiza.

La división de roles por género bajo entornos de guerra o conflictos armados, tradicionalmente ha encomendado a los varones la aplicación de acciones de defensa y de funciones militares, depositando en las mujeres la tarea de producir los medios para atender las necesidades exigidas en el desarrollo de la vida de la población impactada. El rol de defensa adjudicada a los varones cobra una valoración sobreacentuada, dando pie al protagonismo —para la historia oficial— del sujeto masculino. Las mujeres quedan libradas a la representación de soporte de fondo o de botín para las facciones en conflicto.

Cuanto más prolongado o brutal es un conflicto, en mayor medida la desinstitucionalización y el caos penetran en todos los órdenes. Las pautas de género resultan afectadas, redefinidas, conmocionadas. La guerra remece el cuerpo cultural, amenaza la existencia colectiva y desestructura los vínculos. La muerte, desaparición, desplazamiento, quiebra la organización familiar y comunitaria, hace de los referentes concretos —las personas— elementos volátiles, transitorios.

Para una sociedad *virilizada* por la situación de guerra, la percepción del daño al otro, o incluso la autopercepción sobre los daños experimentados, deja de ocupar un lugar significativo, tendiendo a subestimarse la lesividad sobre las personas y también los daños ocasionados sobre el medio ambiente. Cabe advertir que, en términos militares, se suele emplear un lenguaje sanitario para expresar los actos contra la vida, la integridad física, psicológica o sexual.<sup>48</sup>

Las experiencias mundial y regional nos advierten que las mujeres, por razones de género, suelen enfrentar, como condiciones frecuentes en el marco del conflicto, desplazamiento o refugio:

---

<sup>48</sup> Expresiones como “*daños colaterales*”, “*bajas*”, “*limpieza*”, “*despeje*”, “*exterminio*” abundan en los informes o reportes de guerra producidos por quienes participan en operaciones militares, para describir los resultados de sus acciones sobre las personas.

- Incremento de cargas y responsabilidades bajo economías de guerra.
- Incremento de cargas y responsabilidades bajo economías de guerra.
- Abuso sexual, embarazos forzados y hostigamiento por parte de miembros de las facciones en conflicto, durante ocupación, detención, en circunstancias de refugio o búsqueda de atención/protección; esclavitud sexual, prostitución en campamentos militares. Agresiones mutilantes sobre sus cuerpos (mutilaciones genitales).
- Violencia en relaciones de pareja.
- Violencia en razón de sospechar su participación en proveer asistencia a facciones en conflicto o por su vínculo con las personas que son parte de las decisiones y/o acciones para proteger/defender los intereses/derechos de la población o por su participación en iniciativas de pacificación o retorno.
- Inatención y daños sobre su salud reproductiva. Aumento de la morbimortalidad materna. Daños sobre su salud mental, desnutrición. Condiciones y cargas desproporcionadas y bajo condiciones adversas para el mantenimiento y recuperación de la salud de los otros miembros de la familia y la comunidad.
- Desventajas y trato desigual para alcanzar refugio, obtener protección y atención frente a violaciones a sus derechos humanos, y para ejercer derechos ciudadanos. Suelen estar afectadas por problemas de documentación, no son reconocidas en la interlocución con diversos agentes, tienden a ser excluidas para ejercer cargos de representación y para participar en la toma de decisiones.
- Interrupción de la escolaridad que, si bien afecta tanto a niños como a niñas durante el conflicto, en el caso de éstas es determinante, pues tienen menos posibilidades de reinsertarse a la vida escolar. El embarazo de adolescentes durante el conflicto es un factor que de manera importante aleja sus posibilidades de continuación de estudios.

Debe advertirse, sin embargo, la diversidad de situaciones y condiciones que afectan a ciertos grupos de mujeres. Las mujeres desplazadas, las desplazadas transfronterizas, refugiadas, repatriadas, las mujeres cabeza de familia, las mujeres pertenecientes a grupos discriminados por razones étnico

raciales, las mujeres rurales, las mujeres monolingües, las mujeres en las facciones en conflicto, entre otras, afrontan problemáticas particulares que no siempre son observadas.

Ahora bien, no sólo se trata de estar atentas a un *checklist* sobre las formas de violencia y discriminación por género que recaen sobre las mujeres bajo entornos de conflicto. El párrafo que introduce el ensayo de Segura y Meertens, “Colombia. Lo que dejan las Guerras”, ilustra un campo de preocupación que es de la mayor relevancia para captar los diferenciales de género:

“La experiencia de vivir en medio de una guerra no es igual para un hombre que para una mujer. Las marcas de género determinan las maneras de enfrentar el dolor, el desarraigo y la sobrevivencia.”<sup>49</sup>

Precisamente estas autoras, en relación al caso colombiano, abordan la dimensión subjetiva y los *equipamientos* de hombres y mujeres, llamando la atención sobre el modo cómo se reflejan en la secuencia violencia-desplazamiento-reubicación-reconstrucción:

“Sin pretender establecer jerarquías en el dolor, la angustia o el miedo de hombres y mujeres, sí es importante anotar que son *distintos*, que ambos enfrentan crisis de orientación e identidad propias y cuentan con «equipamientos» no siempre adecuados para afrontar la etapa de transición y la superación de los impactos de desarraigo. En la secuencia violencia-desplazamiento-reubicación-reconstrucción, parecen desplegarse fortaleza, debilidades y recursos que pueden asociarse a grandes rasgos con la división del trabajo por sexo.

Así, las mujeres parecen ser más vulnerables en el momento de desarraigo, expuestas intempestivamente a la viudez, las amenazas, la clandestinidad, la huida, el quiebre de relaciones primarias organizadas en torno a lo doméstico, en fin, el abandono del entorno físico y social. Los hombres parecen estar más equipados para afrontar este momento

---

<sup>49</sup> SEGURA ESCOBAR, Nora y Donny MEERTENS, “Colombia. Lo que dejan las guerras”, en AA.VV., *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1998, p. 30.

y las pérdidas y dificultades iniciales. En las etapas subsiguientes parecería invertirse las posibilidades para ambos sexos. La búsqueda de la subsistencia y la inserción en el mercado laboral urbano tienden a inclinarse a favor de la mujer en virtud de sus destrezas y saberes domésticos, mientras que para los hombres, el sector agropecuario ofrece muy poca continuidad con las actividades factibles en la ciudad. En esta fase el trastocamiento inducido por el desplazamiento opera de manera más aguda sobre el hombre, en cuanto experimenta una ruptura más fuerte en su estatus masculino como gestor económico y como figura de autoridad y respeto.”<sup>50</sup>

Lo observado por Segura y Meertens para el caso colombiano coincide con lo advertido en el caso peruano. Las trayectorias de varones y mujeres en el marco del desplazamiento de zonas rurales y el asentamiento en localidades urbanas de recepción, presentaban diferencias significativas. Las mujeres, al insertarse en el escenario urbano tras los impactos de la violencia y de la huida, cobraban un rol protagónico, siendo sustancial sus desempeños para conectarse a las redes sociales existentes, muchas de ellas gestionadas por otras mujeres (p.e. comedores populares), y proveerse de ingresos en base a actividades vinculadas a habilidades domésticas (lavado de ropa, preparación y venta de alimentos). Los varones, por su parte, encontraron graves dificultades para integrarse al medio urbano. Sin posibilidades de desempeñar el rol de proveedores y atados a pautas tradicionales de género que inhibían su participación en actividades socialmente asignadas a las mujeres, desarrollaban fuerte ansiedad e inseguridad que no pocas veces era traducida en violencia contra sus parejas.<sup>51</sup>

En la región, la situación de las mujeres bajo conflicto y post conflicto no ha merecido un análisis sistemático a la luz del enfoque de género. Reconstruir la realidad que ellas han enfrentado en los últimos veinte años, es una tarea que reposa casi exclusivamente sobre imágenes fragmentadas. No obstante que

---

<sup>50</sup> Ibid., pp. 38-39. *Cursivas de las autoras.*

<sup>51</sup> TAMAYO, Giulia, “Género, desplazamiento y desarrollo”, Informe de consultoría - diagnóstico sobre la situación de las mujeres desplazadas en el Perú, Lima, UNIFEM/PNUD, 1992.

los diversos conflictos pueden corresponder a contextos particulares, la información recuperada respecto de experiencias y vivencias en México, Centroamérica y Sudamérica, puede arrojar ventanas para afinar la mirada y escrutar algunas dimensiones significativas para la comprensión de la problemática.

### **El escenario y la realidad identificada como desafío**

En América Latina y el Caribe, la seguridad nunca ha sido definida y administrada por sus habitantes a través de procedimientos ciudadanos. Las cuestiones relativas a la seguridad estuvieron, en las últimas cinco décadas, fuertemente definidas desde un punto de vista político-militar, bajo el peso de los alineamientos políticos mundiales. En el marco de la *guerra fría* la llamada *doctrina de la contención* fue la tendencia dominante, y los aparatos encargados de la defensa y la seguridad se centraron en el control de la *subversión interna*, entendida como la amenaza principal. En la década de los setenta cobraría forma y se generalizaría la doctrina de la *seguridad nacional*. Según ésta, la seguridad colectiva debía estar bajo un liderazgo castrense. En muchos países de la región la doctrina de la seguridad nacional impulsó a las Fuerzas Armadas a tomar la dirección del Estado, bien bajo regímenes militares, bien mediante fuertes engranajes de poder en regímenes formalmente democráticos. La militarización de la sociedad y el otorgamiento de descomunales facultades policiales fueron los rasgos predominantes, afectando severamente el desarrollo del poder civil. La población fue percibida bajo sospecha de esconder al enemigo interno, y la seguridad quedó definida como la *estabilidad* producida por la capacidad policial-militar de ejercer represión sobre la población.

Bajo estas coordenadas gravitaron los sucesivos conflictos en la región por medio siglo, dejando a su paso devastación y profundos daños sobre la infraestructura y las capacidades. Prácticamente, ningún país se salvó de ser escenario de violencia política militar o de sufrir en alguna medida sus consecuencias: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto

Rico, Perú, Paraguay, Uruguay, República Dominicana, Venezuela. También Costa Rica fue alcanzada como espacio de refugiados y desplazados transfronterizos.

Fue bajo este escenario que las mujeres de América Latina y el Caribe reivindicaron su derecho a una vida libre de violencia, articulando en su denuncia tanto la violencia política militar como aquella ejercida en los ámbitos excluidos hasta entonces de la intervención pública, como el de las relaciones de pareja. No es casual que en 1981, durante el Primer Encuentro Feminista de América Latina y el Caribe realizado en Colombia, se eligiese como fecha para instaurar el Día de la No Violencia contra la Mujer el 25 de noviembre, conmemorando el asesinato de las hermanas Mirabal, ordenado por el dictador Trujillo en República Dominicana.

A lo largo de la década de los ochenta, la *solidaridad con los pueblos* que enfrentaban la experiencia de conflicto armado, dictaduras e intervenciones militares estuvo presente en las expresiones y acciones de las diversas organizaciones de la región de inspiración feminista. Pero también en esa década algunos conflictos comenzaron a adquirir nuevas connotaciones y presentar nuevos actores. Los casos de Perú, Colombia y Bolivia, así como los alzamientos en zonas como Chiapas en México, iban a presentar características más complejas.

Al finalizar la *guerra fría*, con cierto triunfalismo la comunidad internacional proyectó la idea de *un nuevo orden mundial* que extendería la democracia y los derechos humanos. En la región, sin embargo, los saldos del pasado continuaron prolongando sus secuelas, y nuevos conflictos e intereses dieron al traste con los sueños de paz.

En el panorama mundial actual se observan conflictos de diversa intensidad, los cuales, más allá de factores locales, empiezan a reflejar conexiones con los nuevos arreglos o desarreglos del orden global. Las crisis humanitarias adquieren nuevas formas y magnitudes. Las amenazas sobre la población y las comunidades políticas se han vuelto difusas. Las facciones en conflicto no

reconocen en absoluto las reglas humanitarias, ni se inclinan por el respeto a los derechos humanos. El director internacional del Servicio Jesuita a Refugiados en Roma, Mark Raper S.J., ha señalado al respecto:

“Es importante observar la naturaleza de las guerras actuales. La característica más obvia es que son “salvajes”, sin reglas. No parece haber ningún respeto por las convenciones internacionales ni por los derechos humanos. Casos bien conocidos son Srebrenica, Sierra Leona o las acciones inhumanas de los paramilitares en Colombia.”<sup>52</sup>

Los desafíos no pueden ser respondidos bajo los marcos previos; los conflictos se prolongan a través de una trama de intereses cada vez más particulares.

La crisis de gobernabilidad y el colapso de la vida institucional en los países con economías en transición y en varios de los que fueran agrupados bajo la expresión “*en vías de desarrollo*”,<sup>53</sup> ofrecen condiciones para que afloren conflictos y se traslapen expectativas de suma cero, atizados por apetitos económicos y geopolíticos y un descontrolado flujo de armas.

La impunidad y falta de garantías para la vida en tales países, alimentan la desconfianza de la población, que percibe cada vez menos factible encontrar protección por parte de los Estados en sus territorios. A su vez, los Estados de los países receptores de migrantes forzados, solicitantes de asilo y refugiados, buscan contener la llegada de los *extranjeros* y crean cada vez más nuevos mecanismos y procedimientos para excluirlos, llegando a quebrar principios básicos de derecho humanitario, como el de *repatriación voluntaria*.

El fracaso de la comunidad internacional en crisis como la de Ruanda, la ex Yugoslavia, Somalia, Sierra Leona, Chechenia, Sudán, Congo Brazaville, refleja serias fallas en el sistema y poca atención sobre los impactos de las nuevas configuraciones políticas, las secuelas del *nuevo orden económico* y la

---

<sup>52</sup> RAPER, Mark, “Refugiados y población desplazada”, en *Política Exterior*, Vol. XIII N° 68, Madrid, marzo/abril 1999, p. 130.

<sup>53</sup> Países marcados más propiamente por los niveles de pobreza y pobreza extrema de sus habitantes, pero también por sus recursos y territorios, que alientan intereses económicos internos y foráneos.



globalización sobre los países en los cuales las crisis vienen estallando, y en donde cada vez más las víctimas de los conflictos son civiles.

No es posible continuar dando palos de ciego sin reparar en las estructuras que influyen sobre los conflictos y en las representaciones que instruyen la violencia. Es importante señalar que les compete a los Estados afrontar las raíces de los conflictos, propiciar un desarrollo sobre bases más sólidas y asegurar un mejor desempeño respecto de sus deberes de respetar, proteger y ayudar a realizar los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

En el caso de la población desplazada es especialmente crítico el papel de los Estados, ya que el sistema internacional humanitario está menos preparado para intervenir. En la región, el problema del desplazamiento interno y transfronterizo ha adquirido nuevos escenarios y volúmenes. Luego de la crisis centroamericana, en Sudamérica dos países —Perú y Colombia— pasaron a añadirse como focos de desplazamiento.

En el caso peruano, se estimó en 600,000 el número de personas bajo esta condición entre 1980 y 1992. En la actualidad se considera que alrededor de 430,000 personas continúan requiriendo de atención por los impactos derivados del desplazamiento. Luego de 8 años de concluido el conflicto armado interno, sólo 74,000 personas habrían retornado a sus regiones de origen. El porcentaje de las jefas de hogar en zonas de repoblamiento es de 33% y el de jefas de hogar viudas de 26%.<sup>54</sup>

En el caso colombiano, se estimó que cada tres horas son obligadas a huir cuatro familias con vínculo rural de su lugar de vivienda y trabajo, por acción o decisión de diversos actores armados y en desarrollo de múltiples estrategias políticas, económicas y sociales.<sup>55</sup> En 1995, la población desplazada fue estimada en 600,000 personas, en 1997 ya había superado las 800,000 personas, y hoy se considera que alcanza a 1 millón de personas. De acuerdo

---

<sup>54</sup> Datos de la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción (Perú).

<sup>55</sup> GUTIERREZ ARGÜELLO, Soraya, *Colombia: Mujer y Derechos Humanos*, Bogotá, Corporación Colectivo de Abogados, 1999, p. 8.

al Grupo de Apoyo a Desplazados (GAD), las mujeres representan el 53% del total de la población desplazada,<sup>56</sup> el 54% son menores de 18 años, y son cabeza de hogar en el 36% de las familias desplazadas.

Hay escenarios de conflicto cuya realidad apenas ha logrado suscitar atención. Las políticas contra el narcotráfico, llevadas a cabo en algunos países de la región andina, conllevan abusos y represión indiscriminada y provocan enfrentamientos con la población que habita las zonas productoras de hoja de coca. Bajo estos contextos, las mujeres vienen siendo impactadas por la violencia y por la destrucción de recursos alimentarios, como se ha informado respecto del caso del Trópico de Cochabamba en Bolivia.

Las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que jugar, por un lado, en el plano de la atención y defensa de los derechos de las personas directamente victimizadas como resultado de los conflictos, como es el caso de la población desplazada y refugiada, y de otro, en la formación de consensos ciudadanos.

El movimiento de mujeres, si bien ha tenido y tiene un rol importante respecto al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y ha tomado parte en acciones de solidaridad ante la situación de aquellas bajo conflicto, no ha promovido una reflexión y una expresión política sostenida y contundente alrededor de las crisis y conflictos armados en la región. No obstante que en los planos nacional y regional ha logrado formar opinión y mayor conciencia pública sobre las desigualdades y violencias basadas en el género, la realidad de las mujeres bajo conflicto y post conflicto no ha llegado a ser encaminada de manera sostenida hacia la arena de la preocupación pública. La participación femenina en la construcción de la paz todavía es representada sólo como una cuestión que concierne a las mujeres bajo entornos de conflicto, de lo que resultan estrategias reactivas pobremente acompañadas. No hay una visión de alerta temprana que vincule y gesticione una comunidad de intereses y valores para prevenir situaciones convulsivas.

---

<sup>56</sup> Un estudio de la Conferencia Episcopal estimó que el 58,2% eran mujeres y niñas.

El problema de agendas de género fragmentadas se encuentra acompañado de una débil comprensión sobre las interrelaciones entre los diversos fenómenos con que nuestros entornos se van estructurando. Francis Deng y Roberta Cohen, dos observadores de las Naciones Unidas, han señalado lo siguiente sobre la situación en Colombia:

“La raíz de estos problemas es la enorme disparidad en la distribución de la tierra y la riqueza, la pérdida de la legitimidad por parte del gobierno, la crisis y la ineficiencia de las instituciones, un sistema social y político oligárquico, basado en el favoritismo, el uso por parte del Estado de métodos terroristas, la rotura de las relaciones sociales, la inaccesibilidad del poder para la mayoría de los colombianos, la ausencia física del Estado en muchas regiones, y una sociedad altamente militarizada.

La violencia está guiada por un complejo entramado de fuerzas, entre las que se incluyen el desarrollo industrial; la ambición por la tierra que contiene ricos recursos minerales y petrolíferos; el desarrollo del canal seco, una gran autopista para el reparto de mercancía; el camino hacia una economía global; el comercio lucrativo de drogas; y las siempre existentes divisiones entre ricos y pobres, con el resultado de una sociedad desigual.”<sup>57</sup>

Uno de los temas cruciales en la región es el militarismo, el cual de manera sistemática amenaza el desarrollo del poder civil. La exacerbación de la masculinidad es parte estructural de los ejércitos y de ella derivan graves violaciones a los derechos humanos, con el consiguiente impacto sobre las sociedades y sus entornos.<sup>58</sup> En zonas ocupadas militarmente, la violencia sexual contra mujeres, la prostitución y la esclavitud sexual femenina, son justificadas por los militares en razón de entendibles necesidades masculinas, siendo incluso organizadas y propiciadas por los propios mandos castrenses.

---

<sup>57</sup> Citados en RAPER, Mark, *Op. cit.*, p. 131.

<sup>58</sup> SEAGER, Joni, *Op. cit.*, pp. 163-188.

## *Sexualidad y reproducción*

La violencia sexual y sus secuelas —entre ellas, los embarazos no deseados— son cuestiones que, pese al ocultamiento de que han sido objeto, las podemos hallar fuertemente implicadas en las experiencias de mujeres en el marco de conflictos en la región.

Respecto del conflicto armado que duró más de tres décadas en Guatemala, el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) dio cuenta de 1,465 hechos de violación sexual, siendo las víctimas, en el 88.7% de casos, mujeres mayas de diferentes edades, desde niñas hasta ancianas. Las violaciones sexuales fueron cometidas en su mayoría por miembros de las patrullas militares, que invadieron, masacraron y eliminaron comunidades, como parte de los actos represivos que implementaron. Hermelinda Magzul Patal, del Grupo de Mujeres Mayas Kaq'la', se ha expresado con estas palabras al respecto:

“Es importante reflexionar y analizar las consecuencias y efectos de las violaciones sexuales sufridas y padecidas por las mujeres Mayas; de esa manera se pueden implementar medidas reales de reparación del daño. Porque la reparación no significa simplemente dar unos centavos para algunas obras sociales, que es obligación permanente del Estado y no debe formar parte de políticas de resarcimiento, sino que va más allá de lo material, tiene que ver con sentimientos y emociones. Si se toma la reparación como «borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer, tanto como sea posible, la situación que, con toda probabilidad, hubiera existido si ese acto no se hubiera cometido; volver las cosas a su estado anterior ocurrido el hecho», se debe pensar entonces en un plan de reparación integral dirigido a personas individuales (víctimas directas) y también a colectividades, porque el daño ha trascendido. Debe contemplar apoyo económico y material como apoyo también en salud física, psicológica y espiritual.”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> MAGZUL PATAL, Hermelinda, “Mujeres violadas y medidas de reparación”, en *JOTAYTZIL*, mensuario, Guatemala, 18 de julio de 1999. La cita inserta en el texto citado corresponde a VÁSQUEZ,

Magzul Patal propone, a modo de recomendaciones, llevar adelante las siguientes acciones:

“1. Apoyo económico para impulsar proyectos que les brinden algunos beneficios económicos para sobrevivir. 2. Apoyo en salud física y psicológica para superar las limitaciones y traumas. 3. Promoción de la espiritualidad, dependiendo de su creencia y fe, por la espiritualidad alterada. Debe incluir también un proceso educativo a la población en general para responsabilizarse de no asumir actitudes y acciones prejuiciosas, escuchar y tratar de entender a las víctimas y desarrollar planes o programas específicos.”<sup>60</sup>

Respecto del caso de las mujeres en Chiapas, México, Hernández Castillo ha manifestado lo siguiente:

“Como lo han señalado los análisis de género en otras regiones militarizadas [...] en contextos de conflicto político-militar la sexualidad femenina tiende a convertirse en un espacio simbólico de lucha política, y la violación sexual se instrumentaliza como una forma de demostrar el poder y la denominación sobre el enemigo. Chiapas no ha sido una excepción, y a pesar de los espacios de resistencia ganados por las mujeres indígenas, la militarización ha afectado de manera específica a las mujeres, volviéndolas más vulnerables de frente a una guerra sucia no declarada. Los cuerpos de las mujeres, literal y metafóricamente, han sido la materia prima para un nacionalismo oficial basado en el mito del México homogéneo y mestizo; para un movimiento indígena que fundamenta su discurso en la reivindicación de las tradiciones «milenarios» y que considera a las mujeres como transmisoras por

---

Gabriel, “Obligación del Estado y perspectivas para la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos”, Ponencia presentada en el Congreso contra la Impunidad del 10 al 11 de junio de 1999, Guatemala.

<sup>60</sup> Ibid.

excelencia de la cultura, y para una guerra de baja intensidad que se vale de la violación como estrategia desmovilizadora.”<sup>61</sup>

En el Perú, la violación sexual contra mujeres durante la ocupación de sus localidades por parte de las fuerzas de seguridad y durante su detención, fue documentada como una práctica sistemática.<sup>62</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe N° 5/96 Caso 10.970, Raquel Martín de Mejía c. Perú, del 1 de marzo de 1996, incluyó lo siguiente:

“La credibilidad de la versión presentada por la denunciante, en concepto de la Comisión, se ve corroborada por diversos informes de organismos internacionales y no gubernamentales en los que se documenta la existencia de numerosas violaciones de mujeres en Perú perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia y donde se hace referencia al caso concreto de Raquel Mejía, describiéndolo como representativo de esta situación. En efecto, el Relator Especial contra la Tortura, designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su informe de 1992 ha señalado que en Perú, en las áreas sujetas a estado de emergencia, los efectivos militares frecuentemente recurren al abuso sexual. Asimismo, en su informe de 1993, en la sección correspondiente a Perú, ha manifestado «[e]l Relator Especial recibió también abundante información sobre la práctica de la violación y la agresión sexual de que con frecuencia [son] víctimas las mujeres en el marco de la campaña de las fuerzas de seguridad contra los grupos insurgentes... En las zonas de estado de emergencia... la violación parece utilizarse como forma de intimidación o castigo contra grupos de civiles sospechosos de colaborar con los grupos insurgentes.»<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída, “México. Los cuerpos como materia prima”, en AA.VV., *Vidas sin violencia...*, p. 54.

<sup>62</sup> HUMAN RIGHTS WATCH, AMERICA'S WATCH AND THE WOMEN'S RIGHTS PROJECT, *Untold Terror: Violence Against Women in Peru's Armed Conflict*, 1993.

<sup>63</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 1995*, OEA/Ser.L/V/II.91, Doc.7 rev., p. 187.

COTMA, ha descrito el fenómeno de la violencia sexual en Ayacucho (Perú) durante el conflicto interno, y el *continuum* de dichos crímenes:

“las violaciones [...] se han incrementado en los últimos 15 años. Durante el periodo de violencia política las violaciones eran cometidas por los militares, la Policía y luego los ronderos. Actualmente las violaciones son cometidas por jóvenes y adultos producto del alcohol o consumo de drogas o de las experiencias vividas durante los años difíciles que se traducen en la repetición de situaciones como círculo vicioso.”

En relación al conflicto en las zonas productoras de hoja de coca en Bolivia, la OJM ha referido lo siguiente:

“la militarización en la zona [del Trópico de Cochabamba] ha significado para las mujeres la exposición al riesgo de abuso sexual y el hostigamiento. Las circunstancias en las que se producen estos hechos son las acciones de interdicción, la ocupación de comunidades enteras y los allanamientos domiciliarios. [...] En los retenes de control policial, las mujeres quechuas y aymaras por ser productoras de la hoja de coca son identificadas como potenciales narcotraficantes y como tales sometidas a revisiones corporales incluyendo sus partes íntimas bajo el pretexto de búsqueda de droga, sin el menor respeto a su dignidad. Se ha visto que en los retenes de los caminos vecinales suceden hechos similares, pero más dirigidos a mujeres jóvenes. Los vehículos de transporte público son interceptados por los efectivos policiales para una revisión, bajan a los pasajeros y después de un momento ordenan que continúen su marcha, dejando a una de las mujeres jóvenes, previamente elegida bajo el pretexto de continuar con las investigaciones. Conocedores los pasajeros, en especial las mujeres adultas, del riesgo de abuso sexual que corren las mujeres elegidas, se niegan a continuar mientras no retorne al vehículo la víctima. No obstante ser habituales estas prácticas de las fuerzas policiales, no existen denuncias formales por miedo a una mayor represión y por la falta de instancias donde pueda denunciar con la certeza de lograr la sanción de los agresores. Según testimonios de

las mujeres, en los enfrentamientos o allanamientos, los militares y policías intentan detener a las mujeres más jóvenes (hijas de los coccaleros) como una forma de hostigamiento, provocación y presión. La intención implícita es abusar sexualmente de ellas. Ante este hecho, las primeras en salir en defensa de sus hijas son las mujeres adultas que llegan hasta el forcejeo físico con los agentes para evitar que las jóvenes sean tomadas a la fuerza.”

Sobre lo acontecido en la zona de Urabá (Colombia), VAMOS MUJER ha informado:

“el cuerpo de las mujeres se toma tanto como uno más de los trofeos de los guerreros, para escarmentar al otro o simplemente para hacer gala de su poder de inmovilizar a otra persona, ante la fuerza y la amenaza. [...] En la guerra el triunfo sobre el otro o su eliminación implican la toma de posesión y control del territorio, bienes, mujeres. Poseer violentamente a las mujeres busca vulnerar el *honor* del vencido.”

Según los testimonios de mujeres en los talleres organizados en Navidad por la Ruta Pacífica:

“a las mujeres las violaron, las unían (cosían), las capaban (les mutilaban los órganos genitales) y destrozaban.”

En cuanto a la esfera de la sexualidad y reproducción, la situación de las mujeres desplazadas, de aquellas en el escenario del conflicto, de aquellas pertenecientes a pueblos indígenas y de aquellas involucradas en las facciones, presenta características particulares.

VAMOS MUJER, informó que, en la zona de Urabá, en las comunidades de paz, se había observado un alto número de embarazos. Al interrogarlos sobre las causas de dicho comportamiento reproductivo, algunos varones señalaban que,



“nacen tantos niños aquí es porque se necesita estar al lado de una mujer parida para asegurar tener la comida”.

En Ayacucho (Perú), en la etapa de post conflicto, se notificaron numerosos casos de esterilización no voluntaria de mujeres en pobreza y pobreza extrema, muchas de ellas desplazadas, en el marco de la implementación del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000.

Durante las dictaduras del Cono Sur, fueron numerosos los casos de mujeres violadas como forma de tortura, de parturientas sometidas a las más abominables prácticas de trato cruel, degradante e inhumano, y de recién nacidos secuestrados por los torturadores de sus madres, hechos sobre los cuales hasta hoy sus familias no han sido satisfechas en sus demandas de justicia y verdad.

En el Perú, las observaciones levantadas en 1992 sobre la situación de mujeres de pueblos indígenas (asháninkas) en campamentos de refugio en la Amazonía dieron cuenta de un alto número de embarazos respecto de los cuales las gestantes, pese a los altos riesgos de mortalidad materna en razón de sus condiciones y del entorno, se expresaban positivamente, expresando más bien temor a una extinción de su pueblo (idea de muerte colectiva). Es de considerar que el pueblo *asháninka* fue uno de los grupos más severamente afectados en el marco del conflicto interno peruano, perdiendo un volumen significativo de su población en los 14 años de guerra.

En el caso de mujeres en los grupos alzados en armas durante el conflicto armado en el Perú, se tuvo noticias de la imposición de anticonceptivos, incluidos abortos forzados, como parte de las exigencias de las estructuras político-militares de tales grupos.

Sobre las experiencias de mujeres que se integraron a las facciones en conflicto, en lo que concierne al comportamiento sexual y reproductivo al interior del grupo, es poca la información que ha salido a luz. Como excepción se puede mencionar la investigación realizada durante 1995 y publicada por

Las Dignas en El Salvador, bajo el título *Mujeres-montaña*, en la que se analiza los cambios en las concepciones y prácticas sexuales y maternas de ex guerrilleras y ex colaboradoras del FMLN a raíz de su participación en la guerra. Haciendo referencia a esta investigación, Norma Vásquez señala:

“En lo que hace a la maternidad [...] durante la guerra se cuestionó la supuesta naturalidad de los embarazos como consecuencia lógica del ejercicio de la sexualidad. Las mujeres aprendieron a controlar su fecundidad y aunque algunas de ellas se sintieron violentadas por la presión de los maridos para que usaran anticonceptivos, otras pudieron tener relaciones sin temor a quedar embarazadas, lo que contribuyó a que cuestionaran uno de los imperativos más fuertes de la identidad tradicional femenina en El Salvador: la obligación de parir. Esta sacudida al *continuum* sexualidad-reproducción no tuvo el mismo impacto en los hombres. Al dirigir exclusivamente las políticas de contracepción a las mujeres, el FMLN desaprovechó una oportunidad para combatir la irresponsabilidad masculina en el ejercicio de su sexualidad y reforzó la idea de que son las mujeres las únicas responsables de los efectos de una relación sexual sin precauciones.”<sup>64</sup>

En relación a la sexualidad de las mujeres integrantes de los grupos alzados en armas, la misma autora añade:

“A diferencia de lo que han expresado públicamente algunos hombres ex guerrilleros, las mujeres relatan con bastante unanimidad que el placer era un elemento esporádico y generalmente ausente de sus relaciones sexuales. [...]

Resulta evidente que la cotidianidad y la convivencia en los campamentos guerrilleros —donde la proporción de hombres y mujeres era muy desigual y los controles familiares, en el caso de las más jóvenes, desaparecieron— propiciaba un tipo de relacionamiento erótico entre los géneros bastante distinto a la visión tradicional sobre la pareja.

---

<sup>64</sup> VÁSQUEZ, Norma, “Centroamérica. Herederas de revoluciones frustradas”, en AA.VV., *Vidas sin violencia...*, p. 49.

Constatamos que la mayoría de las mujeres asignan el adjetivo de «promiscuo» al tipo de vínculo sexual que predominaba en las filas guerrilleras, con un énfasis descalificador que expresa bastante claramente su rechazo hacia el mismo. Además, la doble moral tiñó tanto sus valoraciones como las del resto del FMLN en tanto se considera que la sexualidad masculina no tiene límites ni admite demoras en su satisfacción y, por tanto, la promiscuidad en los hombres se acepta sin cuestionamiento. Las mujeres promiscuas tienen aquí una imagen negativa que el FMLN se encargó de reforzar mediante la amenaza de castigos para ellas —que en ocasiones se llegaron a concretar. Así, pues, la posibilidad que la guerra ofreció [de] realizar y validar prácticas sexuales más libres por parte de hombres y mujeres, fue abortada por la predominancia de prototipos sexuales que exigen a las mujeres costumbres recatadas en este ámbito pues ellas son consideradas las depositarias del «*honor revolucionario*».<sup>65</sup>

### *Economías de guerra*

Durante los conflictos, las mujeres suelen hacerse cargo, además de las labores usualmente confiadas a éstas por la división de roles por género, una diversidad de tareas no asignadas en tiempos *normales* al sujeto femenino. En algunos casos, como en el peruano, hubo comunidades que quedaron virtualmente gestionadas por mujeres, ante la salida de los varones por los riesgos de persecución y reclutamiento forzado por parte de las fuerzas de seguridad y las facciones en conflicto. También se observó, luego de varios años y finalizado el conflicto, que las mujeres volvieron a ser desplazadas por los varones de la conducción comunal sin tener en cuenta las trayectorias y habilidades ganadas.

COTMA, ha señalado lo ocurrido al respecto con las mujeres en Ayacucho, Perú, durante el conflicto interno:

---

<sup>65</sup> Ibid. *Cursivas nuestras.*

“Las mujeres se sobrecargaron de responsabilidades y funciones, asumiendo muchas veces roles nunca antes asumidos en circunstancias normales. No sólo representaban a la familia, sino a la comunidad ante la ausencia de los varones y el desactivamiento de las organizaciones. En muchos casos, en las comunidades resistentes han tenido que incorporarse a los comités de autodefensa para cumplir con la vigilancia diurna o colaborar para el mantenimiento de las rondas en condiciones desventajosas y de subordinación.”

VAMOS MUJER, informó que las mujeres de la Comunidad de Paz San Francisco de Asís en Pavarandó (Colombia), han estado completamente a merced de las donaciones. La *mano cambiada* y el trueque han sido formas de agenciarse de elementos básicos. Durante el trayecto de huida, las condiciones de las desplazadas fueron particularmente precarias:

“Durante el desplazamiento a Pavarandó, apenas se alimentaron de frutos silvestres [...] No sólo tenían que enfrentar el dolor el miedo, la tristeza de todo lo sucedido, sino que a su vez era impostergable estar al frente de la salud, de la alimentación, el cuidado, la limpieza. Así hubiera unos pocos hombres que colaboraban en dichos asuntos, el mayor peso recaía sobre las mujeres. Mientras esto pasaba, muchos de los hombres sólo jugaban cartas.”

### *Devastación de medio ambiente, e infraestructura física y social*

Entre las consecuencias de las guerras y los conflictos, cabe considerar el daño ocasionado a las tierras, los animales y el medio ambiente. Los ataques armados, los bombardeos, el uso de químicos nocivos, la emigración, entre otros, empobrecen el hábitat de los pueblos.

Al respecto, merece reproducirse lo advertido por COTMA en relación de Ayacucho, uno de los departamentos más gravemente impactados por los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los grupos insurgentes en el Perú:

“[...] la destrucción de la ya precaria infraestructura física del departamento, los trastornos en la vida productiva, la disminución de las áreas cultivadas, el acentuamiento de diferencias intrarregionales y el aumento de la pobreza. Adicionalmente hay que mencionar la destrucción de muchas organizaciones sociales, el debilitamiento de la comunidad campesina y la muerte de muchos principales líderes de la región, víctimas del conflicto. La muerte, el desplazamiento de las personas, la destrucción de la infraestructura y base productiva y de las redes sociales fueron consecuencias directas tanto de las acciones de Sendero Luminoso, como de la respuesta contrainsurgente del Estado que, en ambos casos, percibieron a la población civil como a enemigos reales y/o potenciales.”

La OJM informó que en el Trópico de Cochabamba, zona donde se concentra las acciones del gobierno contra el narcotráfico, se viene viviendo una economía de guerra con impactos severos en términos de inseguridad alimentaria:

“Ante la incertidumbre provocada por la violencia por parte de las fuerzas represivas instaladas en la zona se da una suerte de inseguridad alimentaria, por tres razones: 1. Por el presupuesto mínimo que el gobierno asigna para la alimentación de los efectivos policiales y militares encargados de la erradicación de las plantas de coca y la represión del narcotráfico, éstos se ven en la necesidad de invadir los chacos de los cocaleros para sacar productos agrícolas (yuca, frutas, etc.). 2. Muchas veces durante las acciones de erradicación, además de erradicar la coca, pisotean y destruyen otros cultivos 3. Durante los allanamientos domiciliarios no sólo destrozan o decomisan objetos de uso familiar, también echan al suelo los alimentos que encuentran a su paso.”

En el Trópico de Cochabamba, las mujeres deben adaptar sus desempeños domésticos a condiciones precarias. Así, la preparación de alimentos debe

enfrentarse sin los utensilios adecuados por temor a su destrucción o decomiso; tampoco pueden tener dinero porque se les arrebató con el argumento de que es producto de la comercialización de la droga. La OJM ha informado que bajo estas condiciones las mujeres han tenido que volver a una economía de trueque para los intercambios entre pisos ecológicos a fin de obtener alimentos esenciales.

### *Jefas de hogar con carácter temporal o prolongado*

En tiempos de conflicto armado, son las mujeres las que habitualmente permanecen en la comunidad y en la casa. Los varones con frecuencia están ausentes del hogar, sea que luchen como combatientes, fueran raptados por alguna facción en conflicto, mueran a consecuencia de los enfrentamientos o huyan de los grupos en pugna que ejercen sobre ellos fuerte presiones. Quienes transitoria o permanentemente quedan a cargo de la subsistencia de la familia y la defensa de la tierra y la comunidad son las mujeres, las que pasan a desempeñarse como jefas de hogar. Cuando las mujeres se desplazan huyendo del conflicto, asumen en otras tierras el mismo rol.

Sobre este tema, COTMA ha descrito lo siguiente en referencia al caso ayacuchano:

“La jefatura femenina del hogar con carácter temporal se presentó básicamente durante los periodos más difíciles de violencia, en la población desplazada por partes. Los varones, que son blancos directos tanto de Sendero como de las fuerzas del orden, son los primeros que se desplazan en la mayoría de los casos, sea a nivel interno como extrarregional. Las mujeres lo hacen después con los hijos, pero en muchos casos se quedan en las propias comunidades o replegadas en comunidades más próximas [...] o a nivel de distritos y la propia capital de provincia. Sin embargo, durante el periodo post conflicto también se dio jefaturas temporales por la migración estacional del cónyuge de la zona de inserción o retorno a otras zonas por exigencias de trabajo o cuando realizaron los retornos de prueba en que adelantan los varones,

pero fue en menor proporción [...] Las mujeres cabezas de hogar con carácter prolongado o permanente, constituyen la mayor parte (por muerte, desaparición, prisión, reclutamiento o integración a facción beligerante).”

Respecto a lo ocurrido en Chapare, la OJM ha señalado:

“[...] por la militarización de la zona, en épocas que se intensifican las acciones de represión a las comunidades, las mujeres asumen la jefatura del hogar porque los varones regresan temporalmente a sus comunidades de origen o migran a las ciudades para evitar ser detenidos bajo acusaciones de vinculación con el narcotráfico, aunque para ello no exista ningún indicio. Por tal razón las mujeres se quedan como responsables de todas las actividades de producción agrícola. Este hecho tiene efectos inmediatos en la producción agrícola por la disminución de la mano de obra familiar, la pérdida de cosechas, el retraso de la siembra etc., con la consiguiente disminución de los ingresos de la familia. Otra razón por la cual las mujeres se quedan como jefas de hogar en períodos más cortos de tiempo, son por las acciones militares de interdicción. Los varones en el intento de huir de la violencia emprendida en la erradicación forzosa de los cocales por las fuerzas combinadas (militares y policías) se internan al monte donde permanecen durante días durmiendo a la intemperie y comiendo alimentos silvestres, hasta que la intensidad de las acciones disminuyen. En este período las mujeres junto a sus niño(a)s hacen frente a los allanamientos de domicilios, muchas veces nocturnos, quedando expuestas a la violencia física, interrogatorios violentos y otro tipo de hostigamientos físicos y verbales. Las mujeres que asumen la jefatura del hogar con carácter prolongado y/o permanente son aquellas que han quedado viudas por muerte de sus esposos o abandono definitivo del hogar. [...] Otra razón por la que las mujeres quedan como jefas de hogar es la detención de los esposos en operativos realizados por fuerzas policiales y de erradicación y más tarde el encarcelamiento. Estos operativos consisten en la detención masiva de pobladores con

residencia fija en estas zonas (colonos) y población flotante, para posteriormente ser remitidos ante los Juzgados de Sustancias Controladas —en las capitales de departamento— con Diligencias de Policía Judicial, en muchos casos artificiosamente elaboradas por los efectivos policiales, con la única finalidad de incriminar al mayor número de personas, y de este modo justificar la eficiencia de la Ley 1008.”

### *Mujeres y Organización*

En la época de conflicto y en tiempos de post conflicto la labor de las organizaciones de mujeres ha sido fundamental, no sólo en relación a la lucha por la subsistencia alimentaria de la población, sino también con respecto a las demandas de paz y respecto de los derechos humanos.

COTMA, respecto del caso de Ayacucho, ha informado lo siguiente:

“En principio el tejido social se deterioraba rápidamente, los partidos políticos estaban desacreditados, el gobierno también perdía crédito, así como los demás sectores estatales. Las organizaciones de base, por la delicada situación social, se encontraban pasivas. Las mujeres, individualmente o mediante sus organizaciones que se fortalecían en ese contexto, realizaban diferentes acciones de sobrevivencia, las famosas ollas comunes, los comedores populares, etc. No había condiciones para que los varones, individual o colectivamente asumieran el liderazgo en esos momentos.”

Sin embargo, las mujeres organizadas y sus organizaciones tuvieron que enfrentar dificultades y graves amenazas por parte de diversos agentes. Respecto del caso ayacuchano, COTMA ha referido las estratagemas que empleaban los funcionarios estatales para impedir la participación de las mujeres en las organizaciones comunitarias:

“Se informó sobre el asedio de parte de funcionarios, empleados públicos y otros para frenar el liderazgo de las mujeres y su acción



fiscalizadora. [...] En otros casos inventaron amantes a las dirigentas y lo comunicaron a los maridos. Así, muchas mujeres fueron objeto de celos y maltrato de parte del marido y terminaron abandonando sus funciones y participación en la organización, pero otras lograron superar dialogando con la pareja o fueron reemplazadas por mujeres jefas de hogar, que no tenían presión de pareja.”

En el Perú las mujeres y sus organizaciones han desempeñado un rol gravitante no sólo en las cuestiones relativas a la supervivencia. La Asociación Nacional de Familiares de Desaparecidos (ANFASEP), es una organización que, al igual que en los países del Cono Sur, ha aglutinado a las mujeres familiares de detenidos y desaparecidos. Las mujeres, además, adquirieron protagonismo en defensa de la paz, corriendo altos riesgos, tanto en Lima como en provincias. Sobre el particular COTMA ha señalado:

“[...] la organización de las mujeres de base sufría presión tanto de Sendero como de los militares; sin embargo, ellas tomaron una actitud de autonomía impulsando marchas por la paz, promovieron la formación de federaciones provinciales en todo el departamento y constituyeron la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho.”

Entre las tareas asumidas por esta organización de mujeres en la etapa de post conflicto, podemos mencionar la atención y orientación frente a casos de violencia contra las mujeres y sobre derechos de las mismas. Veamos estos pasajes de la entrevista a la Presidenta de la Federación, recogida por COTMA:

“[...] cuando hay algún atropello, violencia o maltratos, entonces nos dan conocimiento a la Federación y entonces hacemos respetar a las mamás con las instituciones. Como hemos hecho cursos, ya sabemos a dónde acudir... Hacemos demanda, sacamos orden de la Defensoría, del juez de familia, o si no, para que reconozca a sus hijos, sacamos orden de comparecencia de la DEMUNA. Inclusive las miembras de la Federación van a notificar a sus casas y les traen a los maridos.”

En Colombia, la Ruta Pacífica de las Mujeres, iniciativa emprendida por organizaciones de mujeres y mujeres independientes, ha realizado importantes esfuerzos en defensa de la paz. Recorriendo el país, en particular las zonas de conflicto, la Ruta no sólo ha denunciado los crímenes cometidos en contra de las mujeres durante el conflicto armado, también a exigido el cese de éste y ha buscado una tramitación negociada del mismo. En noviembre de 1998, emitió el siguiente pronunciamiento:

“...En la persistencia encontramos la fuerza y el empeño para proponer y luchar para que la vida y la solidaridad sean el camino que se nos depare.

Por eso, nosotras Mujeres de La Ruta Pacífica, persistimos en nuestra lucha por la tramitación negociada del conflicto armado en Colombia y hoy 25 de noviembre, en un nuevo aniversario de la jornada internacional por la No Violencia Contra las Mujeres, queremos instalar simbólicamente un Tribunal de la Verdad que deleve, haga contención y denuncie los crímenes contra la dignidad humana cometidos y que se siguen cometiendo en el conflicto armado en Colombia, entre los cuales se encuentran las violaciones de mujeres.

Nuestra reflexión y compromiso con la vida nos convoca hoy a no dejar impunes estos crímenes, nos llama a pronunciarnos contra la guerra y la barbarie, y nos empuja a movilizarnos para que el miedo y la impotencia no nos paralicen permitiendo que siga reinando la barbarie demostrada en Machuca, Mitu, el sur de Bolívar, Yolombó y en diversos lugares de Colombia que sería muy largo enumerar.”

### *Educación y socialización*

Durante los conflictos armados se interrumpen los procesos educativos que a través del sistema formal permiten a la población acceder a ciertos logros y aprendizajes esenciales, como la lecto escritura y la matematización. Dependiendo de la duración de los conflictos, la interrupción de la escolarización puede afectar a una o más generaciones, salvo que el

desplazamiento o refugio les proporcione acceso a tales servicios. Aun así, los impactos de la violencia vivida afectan con severidad los aprendizajes. En el caso de las niñas, suele significar su apartamiento definitivo de oportunidades educativas.

A la privación de la educación formal, se suman pautas de socialización que, en el caso de los niños, tienden a afianzar comportamientos agresivos, incluso el manejo de armas. Los niños son, además, frecuentemente reclutados por las facciones en conflicto. En el Perú y en Colombia, al igual que ocurrió en Centroamérica, ha tenido lugar un reclutamiento masivo de niños y adolescentes.

La experiencia de una sociedad militarizada crea, a su vez, profundas marcas con consecuencias tanto más graves cuanto han llegado a estructurar la vida en comunidad. Sobre esto, es ilustrativo lo señalado por COTMA en referencia a Huanta (Ayacucho):

“el 80% de las comunidades campesinas están organizadas en rondas, y a ellas se atribuye en cierta medida la derrota a la subversión; pero, por otro lado, éstas cometieron muchos abusos con campesinos con quienes antes tenían conflicto, principalmente con las mujeres. Este contexto genera daños psicológicos y emocionales muy serios en la población, principalmente en las mujeres, jóvenes y niños. En el caso de estos últimos, llegan a reproducir la violencia en el hogar, sea por su experiencia en el ejército, las rondas campesinas, o en el propio contexto.”

Debemos también anotar la adquisición o profundización de ciertos hábitos generados o profundizados en el marco del conflicto, con impactos sobre las familias, en particular sobre mujeres y niños. COTMA ha llamado la atención sobre el problema del alcoholismo, tanto de varones como de mujeres:

“[en los varones el alcohol funciona] principalmente como un mecanismo para tomar valor, para resistir, salir de patrullas y rastrillajes y enfrentar a

la subversión, cuyos efectos actuales son la adicción y mayor propensión para generar violencia contra la mujer y los hijos.”

### *El retorno y la reconstrucción*

Terminado el conflicto, las acciones del retorno adquieren múltiples características. Los retornados y retornadas deben hacer frente a dificultades y procesos a veces dolorosos de reinserción. El retorno tiene una serie de connotaciones, especialmente para las mujeres, entre ellas, el desarraigo, la soledad, la desocupación y la pobreza.

El retorno de familias desplazadas puede presentar mayor complejidad, cuanto más prolongada haya sido la salida del lugar de origen. La experiencia del retorno suele ser contemplada bajo diferentes consideraciones por varones y mujeres. No siempre se presta atención al derecho de las mujeres desplazadas a un retorno voluntario. En el caso peruano, se observó que algunas mujeres desplazadas, aquellas que habían logrado insertarse en el medio urbano, se mostraban resistentes al retorno, más aún cuando en sus localidades de retorno carecían de acceso y calidad de servicios esenciales de salud, educación, agua, saneamiento. La débil inversión del gobierno peruano en las zonas rurales ha creado, por otro lado, condiciones críticas para la obtención de ingresos, y los varones se ven obligados a desplazarse, no ya a causa de conflicto armado, sino por razones económicas (desplazamientos estacionales).

En el caso ayacuchano, el retorno ha introducido nuevas formas de activación organizativa y fomentado debates para proyectar el desarrollo regional. COTMA ha señalado al respecto:

“Luego del conflicto vinieron los retornados, y a través de sus organizaciones Comités de Retornantes y Comités de Reconstrucción y del conjunto de las instituciones que los apoyan (articuladas en la Mesa Regional de Desplazamiento) han expresado cierto dinamismo social y propiciado algún nivel de discusión de los problemas de la vida regional.”

## **Una mirada al marco para las intervenciones en las etapas de conflicto y post conflicto**

De acuerdo a la experiencia mundial y regional, durante los conflictos se suelen desplegar las siguientes líneas de intervención:

- Estrategias de asistencia humanitaria.
- Promoción y protección de derechos humanos.
- Apoyo a iniciativas de paz y promoción de resolución no violenta de conflictos.
- Estrategias de desarrollo y reconstrucción.

Las estrategias de asistencia humanitaria suelen incluir el plano de la ayuda de emergencia respecto a necesidades esenciales (alimentos, asistencia médica, vivienda, campamentos de refugio, protección a refugiados y desplazados durante sus trayectos). Guardan interrelación con la protección de los derechos humanos durante los conflictos, prestan especial atención en la protección de los derechos de las personas desplazadas, refugiadas y repatriadas, y ven lo concerniente a la situación de personas en reclusión.

La promoción y protección de derechos humanos, en el marco de conflictos no internacionales, comprende la vigilancia respecto del respeto de tales derechos por parte de las facciones en conflicto y de los particulares. Los Estados y las facciones beligerantes están obligados a aplicar como mínimo las disposiciones contempladas en el artículo 3 de los Convenios de Ginebra sobre Conflictos No Internacionales (trato humano a las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, sin distinción alguna de índole desfavorable). En relación a los actos de vulneración de derechos humanos cometidos por los particulares, los Estados están obligados a sancionarlos donde quiera que ocurran. La responsabilidad estatal por actos de particulares

ha sido afirmada de modo consistente por los sistemas internacionales de promoción y protección a los derechos humanos.

A través de campañas, algunas organizaciones no gubernamentales buscan impedir el reclutamiento de niños y de niñas por las facciones en conflicto, así como el tráfico de personas y la esclavitud sexual, cuestiones que, además de constituir graves violaciones a los derechos humanos, son causa de desplazamiento.

Las estrategias de apoyo a iniciativas de paz y promoción de resolución no violenta de conflictos, se proponen desarrollar las capacidades personales, comunitarias, sociales e institucionales que permitan el cese de las hostilidades, reducir la expansión e intensificación del conflicto y preparar las condiciones para un proceso que permita salidas negociadas.

En cuanto a las estrategias de desarrollo, debemos advertir experiencias que en el curso de la implementación de programas y proyectos han debido enfrentar o han sido alcanzadas por los impactos de un conflicto. Algunas organizaciones no gubernamentales se han visto obligadas a abandonar el escenario en el que se localiza el conflicto; otras han tenido que ajustar sus intervenciones para dar respuesta a los impactos de la violencia; y otras han buscado proyectar modalidades de intervención que permitan a la población proteger o desarrollar capacidades teniendo en perspectiva la fase de reconstrucción. Tras el cese del conflicto, la tarea a enfrentar combina desafíos en varios planos. Como señala Raper:

“Después de cualquier conflicto, el proceso de reintegración, y rehabilitación es arduo. Los sistemas legales, educativos o laborales tienen que ser reconstruidos. Tras las guerras abundan los huérfanos y las viudas. El trabajo más profundo —la reconciliación y la construcción de la paz— dura décadas y sólo empieza cuando el dolor empieza a desaparecer.”<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> RAPER, Mark, *Op. cit.*, p. 132.

Lo expresado por Raper nos lleva a comprender que la reconstrucción no es una fase de mera reparación de daños en términos de infraestructura. Se requiere rehabilitar las capacidades humanas devastadas por los conflictos. Ello implica el reconocimiento de los daños ocurridos, el esclarecimiento de la verdad y un esfuerzo colectivo por confiar en un proyecto de convivencia humana en el que cobre forma y realidad un tipo de seguridad de carácter integral, que no le dé la espalda a condiciones injustas. Implica, a su vez, dar pasos sólidos para configurar una institucionalidad, valores y prácticas democráticas, continente preciso para garantizar los derechos humanos, el desarrollo y la paz.

En la experiencia de la región, muchas de las estrategias aquí descritas han sido limitadas, y en ellas, a excepción de una pequeña franja de organizaciones de mujeres, las cuestiones de género no han sido involucradas. En términos generales, las estrategias no han sido integradas: muchas veces la respuesta se ha reducido a la asistencia, sin proyectar acciones con vistas a la reconstrucción en una perspectiva de desarrollo; en otros casos, las cuestiones de derechos humanos han quedado postergadas, y las iniciativas de paz han sido poco ensayadas o pobremente acompañadas.

Durante el conflicto se tiende a proyectar la elemental supervivencia, y concluido el mismo, se tiende a archivar lo pasado y con ello a sus víctimas. Latinoamérica requiere con urgencia trascender este ciclo.

La protección de las personas, de sus vidas y de sus capacidades, no sólo es una exigencia del derecho humanitario, constituye una pieza clave para que un país enfrente las exigencias de la pacificación, reconstrucción y desarrollo. Como la experiencia mundial ha demostrado, las capacidades humanas son el valor sustancial con el que una nación puede emprender rutas sólidas para reducir riesgos y producir bienestar, vale decir, seguridad humana.

Lamentablemente, los conflictos en la región han ofrecido como característica agresiones devastadoras contra la población civil y muy pocos esfuerzos de

parte de los Estados para impedir las, reparar los daños, sancionar a los responsables y recuperar las capacidades afectadas.

*Durante el conflicto el menor daño posible*, concepto que ha estado presente en la misión de diversas organizaciones humanitarias, ha sido ajeno en el desempeño de los actores gubernamentales. Muchas veces, la llamada asistencia de emergencia y los procesos de pacificación y reconstrucción han estado orientados por conceptos e indicaciones militares y muy poco centrados en las personas y sus derechos. Menos aún han tenido en cuenta indicaciones de equidad, y no pocas veces las intervenciones han reproducido o profundizado relaciones de desigualdad, entre ellas, las de género.

Las organizaciones no gubernamentales que en la región trabajan en zonas de conflicto, suelen enfrentar serios riesgos y no cuentan con recursos suficientes para llevar adelante sus acciones. Cumplen un papel crucial en la protección de los derechos humanos, constituyéndose en la voz pública por la no impunidad de diversos crímenes cometidos en el marco de los conflictos y para la protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad. No obstante, muchas de ellas han tenido serias fallas y debilidades en lo que concierne a los derechos humanos de las mujeres. La violencia sexual, pese a la evidencia de ser una práctica sistemática en el marco de conflictos, no ha motivado, por lo general, acciones de denuncia y atención a las víctimas. Tampoco han logrado desarrollar una mayor sensibilidad para captar y responder frente a la situación de las mujeres desplazadas y refugiadas. Cuando las mujeres han sido incorporadas a las intervenciones de las ONGs en las localidades en conflicto, demasiadas veces se les ha asignado funciones bajo criterios tradicionales o adoptando formas paternalistas. Las metodologías, en la mayoría de los casos, no han sido ajustadas para promover la participación de las mujeres y estimular su acción como ciudadanas y como agentes de desarrollo.

Por lo que se refiere a las organizaciones no gubernamentales de inspiración feminista o mixtas que han ganado sensibilidad de género y llevan estrategias de trabajo con mujeres, algunas han desarrollado experiencias orientadas a atender los impactos de la violencia sobre las mujeres desplazadas y mejorar



sus capacidades para insertarse en la localidad receptora. Igualmente, han buscado promover su organización y participación en instancias desde las cuales abogar por sus intereses y derechos. En otros casos, han buscado acompañarlas en torno a los procesos de relocalización y retorno. Las organizaciones de mujeres que cuentan con equipos de defensa de derechos humanos, así como las organizaciones de derechos humanos que han ido ganando sensibilidad de género y mayor compromiso con los derechos humanos de las mujeres, últimamente vienen uniendo capacidades para responder al respecto.

Merece mencionarse aquí una de las recomendaciones que CLADEM presentó ante la Reunión Regional de ONGs de América Latina y el Caribe hacia Beijing +5,<sup>67</sup> la misma que está orientada a promover una mayor atención a la situación de la mujer bajo conflicto, post conflicto y en zonas militarizadas:

“Impulsar e implementar una instancia de monitoreo regional especializada en lo que respecta a la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto, incluidas aquellas en localidades militarizadas. Dicha instancia deberá, desde una perspectiva de derechos humanos y bajo un enfoque de género, orientar a los Estados a que cumplan con brindar protección adecuada, efectiva y oportuna a la población femenina bajo dichas circunstancias, incluida población desplazada y refugiada. Igualmente deberá velar por la participación de las mujeres en los procesos de pacificación y reconstrucción.”

Esta iniciativa fue respaldada por las organizaciones participantes del evento, y encontró fuerte adhesión y disposición para pasar al terreno de la implementación por parte de organizaciones y activistas de países sudamericanos, como Colombia, Perú y Ecuador.

---

<sup>67</sup> En Lima, 5, 6 y 7 de febrero de 2000. Las recomendaciones de CLADEM tomaron como base los resultados del proceso dirigido a facilitar el Balance Regional sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

La formulación de orientaciones estratégicas en la región respecto de las cuestiones de género y los derechos humanos de las mujeres bajo entornos de conflicto y post conflicto, deberá contar en su base con una nueva lectura sobre el objeto y los alcances de la preocupación, de modo que, al lado de intervenciones para reducir los costos que desproporcionadamente recaen sobre las mujeres en contextos de conflicto, pueda propiciar el desarrollo de capacidades personales, colectivas, sociales e institucionales que efectivamente logren incidir y hacer ceder el intimidante espectro de violencia que pende sobre las mujeres de nuestro continente.

#### **IV. LA ARENA PÚBLICA Y LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES**

##### **VISIÓN REGIONAL DEL PROCESO**

###### **Período 1975-1985**

En el marco del decenio abierto tras la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (México, 1975) e instados los Estados a que dieran inicio a políticas públicas para eliminar la discriminación contra las mujeres y crear condiciones para la igualdad de oportunidades y la participación de éstas en el desarrollo, cobró impulso en la región un proceso de enmiendas en el campo legislativo y un primer grupo de acciones gubernamentales en el terreno programático.

Conviene precisar que la perspectiva de dicha Conferencia se ciñó a la prohibición de discriminación por sexo, sin que las experiencias específicas de las mujeres derivadas de relaciones históricas de poder fueron objeto de observación. Así, la problemática de la violencia contra las mujeres, si bien comenzaba a ser materia de acciones públicas por parte de un emergente movimiento feminista, no lograría plasmarse explícitamente como tema de preocupación en los consensos resultantes. La comunidad internacional no se

pronunció al respecto. De manera que permanecieron sin reconocerse como violaciones a los derechos y libertades fundamentales, diversas prácticas de agresión en contra de las mujeres y de negación a su autodeterminación en esferas tales como la sexualidad y la reproducción. Tampoco se sometió a crítica ciertos criterios restrictivos aplicados por el derecho internacional de los derechos humanos. A lo largo de este período, la igualdad de derechos fue considerada fundamentalmente igualdad de trato en el espacio público, en espejo respecto de la experiencia masculina. La promesa era la incorporación de las mujeres a un mundo ya constituido.<sup>68</sup>

Lo concerniente a la situación de las mujeres bajo conflicto armado, tampoco fue un área de preocupación especialmente relevada, aun cuando la Conferencia mencionada abordó las cuestiones relativas a la paz.<sup>69</sup> La hipótesis de una conflagración nuclear, amenaza latente en el marco de la llamada *guerra fría*, fue la preocupación dominante desde la perspectiva de las potencias. Debe anotarse, sin embargo, que los territorios en donde se desplegaron conflictos de diversa intensidad con graves saldos sobre la población civil, en particular las mujeres, estuvieron localizados en las regiones del denominado Tercer Mundo, las que, bajo una configuración mundial bipolar, devinieron en áreas sobre las cuales demarcar influencia y establecer alineamientos.<sup>70</sup>

La adopción, a fines de la década de los setenta, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, llamada también Convención de la Mujer, instrumento que fuera suscrito y ratificado progresivamente a lo largo de la década de los ochenta por los Estados de la

---

<sup>68</sup> CHARLESWORTH, Hilary, “¿Qué son los ‘derechos humanos internacionales de la mujer’?”, en COOK, Rebecca (editora), *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Santafé de Bogotá, PROFAMILIA, 1997, pp. 55-80.

<sup>69</sup> En las conferencias mundiales sobre la mujer, se buscó comprometer tres dimensiones: igualdad, paz y desarrollo. La igualdad fue una cuestión abogada especialmente por los países occidentales; la paz era defendida en la agenda de los países del bloque socialista; el desarrollo fue la preocupación principal de los países denominados en vías de desarrollo, entre ellos, los de la región de América Latina y el Caribe.

<sup>70</sup> La región de América Latina y el Caribe fue concebida como zona de influencia norteamericana, reservada a regímenes afines a los intereses estadounidenses. Estos regímenes fueron apoyados en términos políticos, económicos y militares—independientemente de su legitimidad o adhesión a estándares democráticos y de derechos humanos— a fin de mantener el control y el orden interno bajo las llamadas políticas de contención (al comunismo).

Región, contribuiría a desencadenar procesos de enmienda y desarrollo legislativo en torno al principio de igualdad y prohibición de discriminación por razón de sexo. Hacia 1985, 23 Estados de América Latina y el Caribe habían suscrito y ratificado la Convención de la Mujer (ver Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1:**

**Países signatarios de la Convención de la Mujer que la habían ratificado hasta 1985**

<b>PAÍS</b>	<b>FIRMA</b>	<b>RATIFICACIÓN</b>
Argentina	17-7-80	15-7-85
Barbados	24-7-80	16-10-80
Brasil	31-3-80	1-2-84
Colombia	17-7-80	19-1-82
Cuba	6-3-80	17-7-80
Dominica	15-9-80	15-9-80
Ecuador	17-7-80	9-11-81
El Salvador	14-11-80	19-8-81
Guatemala	8-6-81	12-8-82
Guyana	17-7-80	17-7-80
Haití	17-7-80	20-7-81
Honduras	11-6-80	3-3-83
Jamaica	17-7-80	19-10-84
México	17-7-80	23-3-81
Nicaragua	17-7-80	27-10-81
Panamá	26-6-80	29-10-81
Perú	23-7-81	13-9-82
República Dominicana	17-7-80	2-9-82
Saint Kitts and Nevis		25-4-85
Santa Lucía		8-10-82
San Vicente y Granadinas		4-8-81
Uruguay	30-3-81	9-10-81

Venezuela	17-7-80	2-5-83
-----------	---------	--------

Fuente: Cuadro confeccionado en base a la información obtenida en el [www.un.org](http://www.un.org), visitado el 20 de mayo de 2000 (ver Anexo C).

### **Período 1985-1995**

Al momento de la III Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985), en los países de la región se contaba con consolidadas expresiones organizadas de activistas y defensoras de los derechos de las mujeres. Acompañando esta dimensión, las acciones político-culturales conducidas por las expresiones feministas acertarían con impactos sostenidos sobre el espacio público haciendo visible la problemática de la violencia contra las mujeres e impulsando su transformación.

En términos políticos institucionales, en el escenario regional tenían lugar procesos de retorno a la democracia, a los que contribuyeron de modo importante los movimientos de mujeres. Bajo este marco, en algunos países se abrieron oportunidades para el debate público y la demanda de respuestas institucionales respecto de los intereses y derechos de las mujeres, teniendo como instrumentos de apoyo los consensos internacionales y la Convención de la Mujer.

De otro lado, se advertían en algunos países de la región conflictos de diversa intensidad, algunos de larga data<sup>71</sup> y otros más recientes,<sup>72</sup> con saldos graves en términos de derechos humanos y que arrojaban a numerosa población al desplazamiento o la migración externa. Aunque que las mujeres constituían un sector mayoritario dentro de la población desplazada y refugiada, las cuestiones de género no fueron tomadas en cuenta para proyectar e implementar asistencia humanitaria, y en los procesos de pacificación no fueron contemplados de manera relevante sus intereses y derechos. En cuanto

---

<sup>71</sup> En Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Nicaragua. En Sudamérica: Colombia.

<sup>72</sup> En el Perú el conflicto armado interno se desencadenó al inicio de la década de los ochenta.

a los crímenes cometidos durante las dictaduras militares —entre ellos, violaciones y abusos sexuales contra detenidas, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones de mujeres, trato cruel, degradante e inhumano contra gestantes y parturientas, y secuestros de recién nacidos—, continuaron en la impunidad y sin esclarecer, no obstante los procesos de retorno a la democracia abiertos en la región.

Avanzada la década de los ochenta, un número considerable de constituciones nacionales había incorporado provisiones sobre la igualdad entre hombres y mujeres, despejando de sus textos aquellas indicaciones que manifiestamente establecían distinciones o restricciones basadas en el sexo de las personas.<sup>73</sup> En correspondencia con tales arreglos constitucionales, también se produjo la remoción de normas discriminatorias en los ordenamientos jurídicos nacionales, principalmente aquellas que establecían limitaciones sobre la capacidad civil de las mujeres.

La demanda por respuestas institucionales respecto a la problemática de la violencia contra la mujer, encontraría como soporte un movimiento de mujeres en expansión. A ello habría que sumar la experiencia acumulada por parte de organizaciones de mujeres en el campo de la promoción, atención y defensa de los derechos de las mujeres, aunada a una reflexión crítica sobre los marcos tradicionales y a la vez propositiva sobre el plano jurídico-institucional, todo lo cual les brindaría solvencia en los debates públicos.

Tras la Conferencia de Nairobi, cobraría mayor impulso el desarrollo de articulaciones de activistas y defensoras de los derechos de las mujeres a escala regional. La interconexión contribuiría a forjar estrategias y reflexiones compartidas para estimular y alimentar los procesos de cambio en los planos nacionales (regionalización de demandas y propuestas). En este período se sitúa el momento en que en algunos países se empiezan a crear espacios

---

<sup>73</sup> En general, la tendencia fue la de incorporar escuetamente el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por sexo. Excepcionalmente, las constituciones desarrollaron en sus textos la conceptualización aportada por la Convención de la Mujer. Tampoco hubo mayor preocupación por afirmar el principio de igualdad o formular indicaciones significativas para las mujeres en áreas sobre las cuales se sostenían interpretaciones discriminatorias.

institucionales especializados en la atención de casos de violencia contra la población femenina, como las Comisarías o Delegaciones Policiales de la Mujer. Los procesos de reforma constitucional que se llevaron a cabo en la región, fueron ocasión, a su vez, para plantear iniciativas sobre provisiones constitucionales específicas frente a la violencia en el ámbito de las relaciones familiares. En este período, tuvo lugar un primer desarrollo de normas y procedimientos legales sobre violencia contra las mujeres, en particular, sobre la violencia doméstica.

Iniciada la década de los noventa, el movimiento internacional de mujeres, sus expresiones regionales y nacionales, llevaron al terreno de los consensos mundiales el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, impulsando de forma organizada propuestas para los sistemas supranacionales de promoción y protección de los derechos humanos en correspondencia con dicho reconocimiento.

Hacia 1993, un nuevo grupo de naciones de América Latina y el Caribe era parte del listado de países signatarios de la Convención de la Mujer que habían ratificado este instrumento (ver Cuadro Nº 2). Cuando se celebró la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la práctica totalidad de países de la región<sup>74</sup> eran Estados Partes de la Convención de la Mujer, y los que menos reservas habían hecho respecto de sus provisiones.<sup>75</sup>

**Cuadro Nº 2**  
**Estados que ratificaron la Convención de la Mujer entre 1985 y 1993**

PAÍS	FIRMA	RATIFICACIÓN
Antigua y Barbuda		1-8-89
Bahamas		6-10-93

<sup>74</sup> En la medida que Estados Unidos no es Estado Parte de la Convención de la Mujer, Puerto Rico no se encuentra vinculado jurídicamente a las obligaciones contempladas por la Convención.

<sup>75</sup> El mayor número de reservas de los países de la región fue en relación al artículo 29 (1), que trata sobre controversias entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la Convención de la Mujer (procedimiento de negociaciones, arbitraje y sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia). Los Estados Partes que formularon reserva a este artículo fueron: Argentina, Bahamas, Brasil, Cuba, El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

Belice	7-3-90	16-5-90
Bolivia	30-5-80	8-6-90
Chile	17-7-80	7-12-9
Grenada	17-7-80	30-8-90
Paraguay		6-4-87
Surinam		1-3-93
Trinidad Tobago	27-6-85	12-1-90

Fuente: Cuadro confeccionado en base a la información obtenida en el [www.un.org](http://www.un.org), visitado el 20 de mayo de 2000 (ver Anexo C).

La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) fue el estímulo decisivo para emprender la remoción de sesgos de género en el plano de los sistemas internacionales de promoción y protección de derechos humanos, lo que incluyó la generación de instrumentos y mecanismos especializados, algunos de los cuales se concretarían antes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, como fue el caso, en el ámbito regional, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada también Convención de Belem do Pará.<sup>76</sup>

En setiembre de 1995, fecha en que se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, la Convención de Belem do Pará presentaba un considerable número de países signatarios, muchos de los cuales, además, la habían ratificado/aceptado/adherido e incorporado en sus ordenamientos jurídicos (ver Cuadro N° 3 y notas adicionales)

### **Cuadro N° 3**

#### **Estados Partes de la Convención de Belem do Pará**

---

<sup>76</sup> La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) fue adoptada por la séptima sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 9 de junio de 1994. El Proyecto de Convención fue redactado bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Mujeres, cuyas Delegadas y Secretaría impulsaron la realización de una Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia en 1990, redactando y aprobando un texto en los dos años siguientes. Tras su adopción por la Asamblea General, entró en vigor en marzo de 1995.



PAÍSES	FECHA	RA/AC/AD	DEPÓSITO	INST
Argentina	10-6-94	9-4-96	5-7-96	RA
Bahamas	16-5-95	3-5-95	16-5-95	AD
Barbados	16-5-95	8-2-95	16-5-95	RA
Belize	15-11-96	25-11-96	25-11-96	AD
Bolivia	14-9-94	26-10-94	5-12-94	RA
Brasil	9-6-94	16-11-95	27-11-95	RA
Chile	17-10-94	24-10-96	15-11-96	RA
Colombia		3-10-96	15-11-96	AD
Costa Rica	9-6-94	5-7-95	12-7-95	RA
Dominica		30-6-95	6-6-95	RA
Ecuador	10-1-95	6-30-95	15-9-95	RA
El Salvador	14-8-95	13-11-95	26-1-96	RA
Guatemala	24-6-94	4-1-95	4-4-95	RA
Guyana	10-1-95	8-1-96	28-2-96	RA
Haití		7-4-7	2-6-97	RA
Honduras	10-6-94	4-7-95	12-7-95	RA
México	4-6-95			
Nicaragua	9-6-94	6-10-95	12-12-95	RA
Panamá	5-10-94	26-4-95	12-7-95	RA
Paraguay	17-10-95	29-9-95	18-10-95	RA
Perú	12-7-95	2-4-96	4-6-96	RA
República Dominicana	9-6-94	10-1-96	7-3-96	RA
San Vicente y Granadinas	5-3-96	23-5-96	31-5-6	RA
Santa Lucía	11-11-94	8-3-95	4-4-95	RA
Saint Kitts and Nevis	9-6-94	17-3-95	12-6-95	RA
Trinidad y Tobago	3-11-95	4-1-96	8-5-96	RA
Uruguay	30-6-94	4-1-96	2-4-96	RA
Venezuela	9-6-94	16-1-95	3-2-95	RA

Fuente: Información extraída del [www.oas.org](http://www.oas.org), visitado el 20 de mayo de 2000 (ver Anexo C).

Notas adicionales:

1. Colombia incorporó la Convención de Belem do Pará a su ordenamiento jurídico, el 29 de diciembre de 1995, mediante Ley 248.
2. Chile ratificó la Convención de Belem do Pará, el 15 de noviembre de 1996 y la incorporó a su ordenamiento jurídico por Decreto N° 1.640, del 23 de setiembre de 1998.
3. Honduras aprobó la Convención de Belem do Pará por el Congreso Nacional mediante Decreto N° 72-95, del 25 de abril de 1995.
4. En México, el Senado de la República aprobó la Convención de Belem do Pará, el 26 de noviembre de 1996.
5. Panamá ratificó la Convención de Belem do Pará y la incorporó a su ordenamiento jurídico mediante la Ley 12, del 20 de abril de 1995.
6. Paraguay ratificó la Convención de Belem do Pará y la incorporó a su ordenamiento jurídico mediante la Ley N° 605-95.
7. Uruguay ratificó la Convención de Belem do Pará y la incorporó a su ordenamiento jurídico mediante la Ley N° 16.735, del 5 de enero de 1996.

Los datos sitúan en el período 1994-1996 el momento central de respuesta positiva por parte de los Estados de América Latina y el Caribe a este nuevo instrumento regional de protección de los derechos humanos de las mujeres, especializado en prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra ellas. El Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas, contenido en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos 1997, se expresaba en los siguientes términos respecto de dicha respuesta: “A pesar de que la Convención de Belem do Pará es el instrumento interamericano más reciente sobre derechos humanos, es el instrumento más ratificado, y ya cuenta con 27 Estados Partes.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 1997*, Washington D.C., OEA, Secretaría General, 1998, p. 1029.

La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) favoreció también una acción más atenta por parte de los Comités Monitores de los Tratados a fin de evaluar el desempeño de los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales.

En el período previo a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se intensificaron las respuestas institucionales —de manera destacada en el plano normativo— en materia de derechos humanos de las mujeres, particularmente en lo concerniente a la violencia ejercida en su contra.

En lo que respecta a la problemática de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto, en dicho período no se produjeron de parte de los Estados respuestas que considerasen las cuestiones de género a fin de proteger jurídica e institucionalmente los derechos humanos de las mujeres y brindarles a éstas la atención debida para enfrentar la situación de vulnerabilidad. Menos aún fueron tomadas en cuenta en los procesos de pacificación y reconstrucción.

Los Estados de la región, a efectos de confrontar situaciones de convulsión política o conflicto armado, persistieron en estrategias bajo conducción castrense de intensa capacidad lesiva sobre la población civil. Con mandos militares y operativos formados en concepciones inspiradas en la llamada “doctrina de seguridad nacional”, las mujeres continuaron siendo objeto de diversas formas de violencia, destacándose la impunidad de estos hechos.<sup>78</sup>

Las acciones de carácter humanitario desplegadas por organismos gubernamentales e intergubernamentales se caracterizaron por profundos sesgos de género, omitiendo la atención de daños y riesgos específicos, e incluso reforzando en ocasiones desventajas de género.

---

<sup>78</sup> En el caso peruano, las violaciones sexuales a mujeres detenidas no fueron procesadas. Las prácticas de sexualidad forzada perpetradas por las fuerzas de seguridad en zonas bajo “estado de emergencia”, fueron incluso justificadas por los mandos militares. A la vez, las prácticas de sexualidad forzada cometidas por los grupos alzados en armas, particularmente en contra de mujeres de pueblos indígenas, no fueron visibilizadas. En el caso de Chiapas (México), fueron notificados diversos casos de violencia sexual contra mujeres indígenas por parte de las fuerzas de seguridad o grupos vinculados a la acción contrainsurgente.

En el marco del proceso preparatorio a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe, señalaba entre las manifestaciones críticas de la violencia contras las mujeres aquella ocurrida “en el marco de los conflictos armados/zonas militarizadas: detención arbitraria, tortura, violación, sexualidad forzada, asesinatos selectivos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas. Las mujeres constituyen el mayor número (de personas bajo la condición) de refugiadas y desplazadas en la región, situación que afecta remarcablemente a las mujeres indígenas.”<sup>79</sup> Entre las prioridades levantadas se consignó: “Que los graves saldos para las mujeres producidos en el marco de los conflictos armados sean atendidos y se involucre la activa participación de las mujeres en los procesos de pacificación y reconstrucción”.<sup>80</sup>

Hacia 1995, fecha de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la región mostraba a favor lo siguiente:

- Además de la Convención de la Mujer, respecto de la cual todos los Estados de la región habían quedado vinculados jurídicamente,<sup>81</sup> la Convención de Belem do Pará contaba con un número significativo de países signatarios y avanzado el proceso de ratificación.
- La respuesta legislativa de los Estados, luego de incorporar el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por sexo, con la consiguiente remoción de normas restrictivas sobre la capacidad civil de las mujeres, se concentró en la problemática de la violencia dirigida contra ellas, y dentro de ésta, la violencia doméstica o intrafamiliar. En el campo de la violencia doméstica, al menos tres países de la región habían introducido provisiones constitucionales con indicaciones específicas sobre el tema<sup>82</sup> y once países

---

<sup>79</sup> COORDINACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “América Latina y el Caribe: Hacia la IV Conferencia de la Mujer”, en *Diálogos de Mar y Viento. Huellas de las Mujeres en la Regional del Mar de Plata*, Lima, CLADEM, 1995, p. 41.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>81</sup> Estados Unidos continuó sin ratificar la Convención de la Mujer, con consecuencias sobre Puerto Rico.

<sup>82</sup> Brasil, Colombia y Paraguay. En el caso de Nicaragua, el capítulo IV sobre Derechos de la Familia estableció que las relaciones familiares descansan en el respeto, solidaridad e igualdad absoluta de

de América Latina y el Caribe habían desarrollado legislación especializada.<sup>83</sup> La experiencia de espacios especializados para recibir denuncias en la órbita policial, iniciada en Brasil, fue replicada, con adaptaciones, en diferentes países de la región.

- En materia de violencia sexual en los diferentes ámbitos, algunos países emprendieron reformas legislativas, particularmente en la definición de estos delitos.<sup>84</sup>

Sin embargo:

- La respuesta institucional en relación a programas sectoriales fue limitada. Algunos programas creados no fueron implementados o fueron dotados de escasos recursos. Acciones tales como capacitación a operadores o asistencia a víctimas continuaron reposando sobre organizaciones no gubernamentales.
- En el contexto de la implementación de políticas de ajuste, la protección jurídica e institucional decayó y se dibujaron tendencias por la cual las mujeres fueron expuestas, con anuencia o tolerancia por parte de los Estados, a nuevos patrones de violación de sus derechos y libertades fundamentales.
- Los daños, riesgos y desventajas experimentados por las mujeres bajo conflicto armado no fueron objeto de atención estatal. Los Estados no realizaron ningún esfuerzo por incorporar a las mujeres en los procesos de pacificación y reconstrucción. En un considerable número de países, en

---

derechos y responsabilidades entre hombre y mujer. Igualmente, la disposición sobre la prohibición de torturas, penas o tratos crueles degradantes e inhumanos, incluyó la protección a la integridad física, psíquica y moral. El Perú incorporó un artículo similar dirigido a garantizar todas las dimensiones de la integridad personal.

<sup>83</sup> Ver Cuadro N° 5.

<sup>84</sup> El proceso de correctivos reconoció y desarrolló protección jurídica respecto de la integridad y la libertad sexual. El concepto de honor de las mujeres (honra u honestidad) comenzó a ser removido de los textos legales.

cambio, la acción estatal y los agentes gubernamentales fueron señalados por violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Ante los avances muy desiguales que presentaban los Estados de las diversas regiones, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer abordaría los siguientes asuntos de preocupación:

- falta de acceso de las mujeres a información, orientación y defensa legal;
- ausencia de leyes que efectivamente condenen la violencia contra las mujeres;
- deficiencias en la reformulación de las leyes existentes a fin de ajustarlas a los estándares internacionales de derechos humanos;
- esfuerzos inadecuados por parte de las autoridades públicas en promover conciencia de y hacer cumplir las leyes existentes;
- falta de conciencia y no aplicación de estándares internacionales de derechos humanos dentro de los procesos judiciales;
- subrepresentación de mujeres en el sistema de justicia;
- inadecuado monitoreo de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres;
- desventajas adicionales sobre ciertos grupos de mujeres para acceder a información y a mecanismos para hacer valer sus derechos por: raza, lenguaje, etnicidad, cultura, religión, discapacidad, clase socioeconómica, pertenencia a pueblos indígenas, ser trabajadoras migrantes, desplazadas y refugiadas;
- no sanción de los actos violentos contra mujeres perpetrados por particulares y personas en posiciones de autoridad en el marco de situaciones de conflicto y de no conflicto;
- presión social que genera en las mujeres vergüenza en denunciar actos de violencia en su contra.

La Plataforma para la Acción Mundial, resultante de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, desarrolló los siguientes objetivos estratégicos:

### Sobre **violencia contra las mujeres:**

- D.1. Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres.
- D.2. Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y la eficacia de las medidas de prevención.
- D.3. Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres.

### Sobre **derechos humanos de las mujeres:**

- I.1. Promover y proteger los derechos humanos de las mujeres, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, en especial la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- I.2. Garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica.
- I.3. Fomentar la adquisición de conocimientos jurídicos elementales.

### Sobre las **mujeres y los conflictos armados:**

- E.1. Incrementar la participación de las mujeres en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a aquellas que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o bajo ocupación extranjera.
- E.2. Reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos.
- E.3. Promover formas no violentas de solución de conflictos y reducir la incidencia de las violaciones de los derechos humanos en las situaciones de conflicto.
- E.4. Promover la contribución de la mujer al logro de una cultura de paz.
- E.5. Proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a aquellas desplazadas que necesitan protección internacional y a las desplazadas internamente.
- E.6. Proporcionar asistencia a las mujeres de las colonias.

Como acciones a cargo de los gobiernos e instituciones regionales e internacionales de carácter intergubernamental, se incluyeron, entre otras:

- ejercer debida diligencia en prevenir, investigar y, de acuerdo a la legislación nacional, sancionar los actos de violencia contra las mujeres, sean perpetrados por el Estado o personas particulares;
- hacer cumplir y/o reforzar las sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en la legislación interna para castigar y encarar los daños causados a las mujeres y a las niñas que han sido sometidas a cualquier forma de violencia, sea en el hogar, espacio laboral, la comunidad o sociedad;
- adoptar, implementar, periódicamente revisar y analizar la legislación para asegurar su efectividad en la eliminación de la violencia contra las mujeres, enfatizando en la prevención de la violencia y la persecución de los agentes de violencia; tomar medidas para asegurar la protección a las mujeres sujetas a violencia, acceso a remedios justos y efectivos, incluida compensación e indemnización a las víctimas y rehabilitación a los perpetradores;
- revisar y enmendar la legislación penal y procedimientos que sean necesarios para eliminar cualquier discriminación contra las mujeres a fin de asegurar que la ley penal y procedimientos garanticen a las mujeres efectiva protección y la persecución de los crímenes particularmente dirigidos contra ellas o que las afectan desproporcionadamente, independientemente de las relaciones entre el perpetrador y la víctima, y de impedir la revictimización durante la investigación de los crímenes;
- ratificar y/o implementar las normas de derechos humanos e instrumentos que se relacionan con la violencia contra las mujeres;
- proveer a las mujeres acceso a los mecanismos de justicia y, según la legislación interna, proveerles remedios justos y efectivos por el daño que hayan sufrido, e informarles de sus derechos a fin que sean atendidas a través de esos mecanismos;



- crear o fortalecer mecanismos institucionales de manera que las mujeres y las niñas puedan notificar actos de violencia en su contra en un entorno seguro y confidencial, libres de temor de sanciones y cargos;
- adoptar leyes, de ser el caso, y reforzar las existentes que sancionen a la policía, fuerzas de seguridad u otros agentes del Estado involucrados en actos de violencia contra las mujeres en el desempeño de sus funciones; revisar la legislación existente y tomar medidas efectivas contra los perpetradores de tal violencia;
- tomar acciones en la investigación y sanción a los miembros de la policía, seguridad y fuerzas armadas y otros que perpetran actos de violencia contra las mujeres.

Además de las indicadas acciones, se incluyeron otras para ser llevadas adelante por los gobiernos, incluidos los gobiernos locales, y las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas, los sectores público y privado, y los medios de comunicación, según corresponda:

- proveer refugio y soporte para niñas y mujeres, consejería, servicios legales gratuitos o de bajo costo, asistencia apropiada para habilitarlas a encontrar medios de subsistencia;
- establecer servicios lingüística y culturalmente accesibles para niñas y mujeres migrantes.

En materia de mujeres y conflictos armados, la Plataforma para la Acción Mundial consideró como asuntos de preocupación a tratar los siguientes:

- la frecuente violación de los derechos humanos de las mujeres en el marco de los conflictos armados, las agresiones masivas en la forma de genocidio, limpieza étnica, violación sexual y embarazos forzados, esclavitud sexual;
- la no investigación de crímenes cometidos contra las mujeres, la no persecución, el no juzgamiento por tribunales imparciales, y la no

sanción a los responsables de tales crímenes ni de otros cometidos por particulares, autoridades o funcionarios (impunidad);

- el no respeto a la regla que prohíbe el ataque a civiles, conducta que afecta desproporcionadamente a mujeres y niños;
- el desplazamiento, que afecta desproporcionadamente a las mujeres;
- la carga sobre las mujeres para atender las necesidades y sostener la vida bajo condiciones adversas;
- las dificultades en obtener asilo o la condición de refugiadas;
- la subrepresentación de las mujeres en posiciones de toma de decisiones para la resolución de conflictos, mantenimiento de paz, defensa y asuntos de relaciones exteriores;
- la falta de reconocimiento de la contribución de las mujeres como educadoras para la paz.

Como acciones a cargo de los gobiernos e instituciones regionales e internacionales de carácter intergubernamental, se incluyeron, entre otras:

- tomar acciones en la investigación y sanción a los miembros de la policía, seguridad y fuerzas armadas y otros que perpetran actos de violencia contra las mujeres, violaciones al derecho humanitario internacional y violaciones a los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado;
- respetar plenamente las normas del derecho humanitario internacional en conflictos armados y tomar todas las medidas requeridas para la protección de mujeres, niños y niñas, en particular contra la violación, la prostitución forzada, la esclavitud sexual; fortalecer los mecanismos para investigar y sancionar a todos los responsables y entregar a los perpetradores a la justicia;
- asegurar igual representación de mujeres en todos los niveles de toma de decisión en las instituciones nacionales e internacionales que formulan o influyen políticas en materia de mantenimiento de paz, diplomacia preventiva y actividades conexas, en todas las fases de mediación y negociación de la paz;

- integrar una perspectiva de género en la resolución de conflictos armados u otros conflictos, ocupación externa y buscar el balance de género en la nominación y promoción de candidatos para cargos judiciales y otros en todos los cuerpos internacionales relevantes;
- fortalecer la participación de las mujeres en los procesos de reconciliación nacional y reconstrucción tras todas las formas de conflicto;
- abordar la conversión de los recursos militares e industrias vinculadas, hacia objetivos dirigidos al desarrollo y la paz;
- abordar la reducción del gasto militar, comercio de armas e inversión en producción y adquisición de armas, a fin de permitir asignaciones adicionales al desarrollo económico y social, en particular para el avance de la mujer;
- abordar la cuestión de las armas especialmente nocivas y de efectos indiscriminados, entre ellas las minas antipersonales, y promover su eliminación;
- combatir el tráfico ilícito de armas;
- desalentar la adopción de medidas unilaterales no acordes con el derecho internacional, que supongan impedir el logro de desarrollo económico y social de la población; reafirmar que los alimentos y las medicinas no pueden ser usados como una herramienta de presión política; aliviar el impacto negativo sobre las mujeres y los niños derivado de sanciones económicas.

Además de las indicadas acciones, se incluyeron, entre otras, las siguientes para ser llevadas adelante por los gobiernos, incluidos los gobiernos locales, y las organizaciones comunitarias, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones educativas, los sectores público y privado, y los medios de comunicación, según corresponda:

- dar pasos para asegurar que las mujeres estén plenamente involucradas en la planificación diseño, implementación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de corto y largo plazo que provean asistencia a mujeres refugiadas, a aquellas desplazadas que requieren protección

- internacional y a desplazadas internamente, incluida la administración de campamentos y recursos;
- ofrecer adecuada protección y asistencia a mujeres y niños desplazados dentro de sus países y encontrar soluciones a las causas en las que reside su desplazamiento con vistas a prevenirlo y, cuando sea apropiado, facilitar su retorno y reasentamiento;
  - dar pasos para proteger la seguridad y la integridad física de las mujeres refugiadas y aquellas desplazadas durante su desplazamiento y a su retorno a las comunidades de origen;
  - tomar, en respeto al principio de no repatriación, todas las medidas adecuadas para asegurar el derecho de las mujeres al retorno voluntario;
  - asegurar que las mujeres bajo conflicto dispongan de conocimientos sobre sus derechos y procedimientos;
  - asegurar protección al derecho a la reunificación familiar;
  - proveer programas de educación, aprendizaje del idioma de la localidad receptora, consejería para mujeres víctimas de violencia, formación ocupacional y para la gestión de pequeñas empresas;
  - crear conciencia pública sobre la realidad y capacidades de las mujeres desplazadas, alentando la aceptación mutua,
  - capacitar y sensibilizar en derechos humanos de las mujeres al personal policial y militar en áreas de conflicto armado y de refugio.

En las presentaciones de plenaria, en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ocho países de América Latina y el Caribe lanzaron compromisos en materia de violencia contra la mujer (ver Cuadro N° 4).

**Cuadro N° 4**

**Países de la región que durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer lanzaron compromisos en materia de violencia contra la mujer**

PAÍS	COMPROMISO

Barbados	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eliminar la violencia basada en el género.</li> </ul>
Belice	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortalecer campañas para incrementar conciencia y sensibilidad en el personal médico y en los oficiales que les corresponde hacer cumplir las leyes sobre violencia doméstica.</li> <li>➤ Desarrollar leyes para proteger a las mujeres contra el asedio sexual.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reconocer la violencia contra las mujeres como un crimen y tomar medidas para prevenir y sancionarla a través del sistema judicial.</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres.</li> </ul>
Guyana	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Adoptar Ley sobre Violencia Doméstica.</li> <li>➤ Apoyar el establecimiento de una casa refugio para mujeres maltratadas.</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fortalecer vigorosamente el</li> </ul>

	<p>cumplimiento de las leyes que sancionan todas las formas de violencia contra las mujeres.</p>
Trinidad y Tobago	<p>➤ Ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y promover un enfoque multisectorial para la prevención y eliminación de la violencia contra las mujeres en el país.</p>
Venezuela	<p>➤ Planificar y ejecutar con las organizaciones del sector público y privado programas para enfrentar y eliminar las causas de la violencia.</p>

Fuente: Extractos tomados de los resúmenes preparados por el “Equipo Media Committee” en Beijing y actualizados por InterAction's Commission on the Advancement of Women.

### **Período 1995-2000**

En el período inmediatamente posterior a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, un nuevo grupo de países de la región se agregaba al conjunto de países signatarios que habían ratificado la Convención de Belem do Pará (ver Cuadro N° 3).

En el terreno de la normatividad interna continuó el proceso de enmienda y desarrollo legislativo. Siguiendo la tendencia iniciada a comienzos de la década de los noventa, en varios países de la región se promulgaría legislación especializada sobre violencia familiar, intrafamiliar o doméstica (ver Cuadro N° 5). Igualmente, diversos países incorporaron enmiendas o desarrollaron legislación sobre violencia sexual (ver Cuadro N° 6). Algunos países llegaron a incorporar en sus constituciones nacionales disposiciones que guardan relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (ver Cuadro N° 7).

**Cuadro N° 5**  
**Legislación sobre Violencia Familiar<sup>85</sup>**

<b>PAÍS</b>	<b>FECHA</b>	<b>NORMA/MATERIA</b>
Puerto Rico	1989	Ley 54 Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica.
Trinidad y Tobago	1991	Ley 10 sobre Violencia Doméstica.
Bahamas	1991	Ley sobre Ofensas sexuales y Violencia Doméstica.
Barbados	1992	Ley de Ordenes de Protección sobre Violencia Doméstica.
Belice	1992	Ley sobre Violencia Doméstica (Domestic Violence Act).
Perú	1993	Ley 26260 Ley sobre la Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar. Modificada por la Ley 26763 en 1997. Texto Unico Ordenado y Reglamento.
Argentina	1994	Ley 24.417 Ley de Protección contra la Violencia Familiar. Ley Nacional de aplicación en el ámbito de la Capital Federal. Desde 1992 se venía desarrollando

<sup>85</sup> La información ha sido ordenada cronológicamente.

		legislación local especializada en violencia familiar.
Chile	1994	Ley 19.325 Ley de Violencia Intrafamiliar.
Panamá	1995	Ley 27 Tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato a menores. Ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de víctimas, se reforman y adicionan artículos del Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas.
Uruguay	1995	Ley 16.707 Ley de Seguridad Ciudadana. El art. 18 incorpora al Código Penal (art. 321 bis) el delito de violencia doméstica y declara su perseguibilidad de oficio.
Islas Virgenes Británicas	1995	Ley sobre Violencia Doméstica.
Ecuador	1995	Ley 103 Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
Bolivia	1995	Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica. Señala procedimiento, modifica el Código Penal, especifica sanciones y dispone soporte institucional.
Costa Rica	1996	Ley 7586 Ley contra la Violencia Doméstica.
Guyana	1996	Ley de Violencia Doméstica.
México	1996	Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar (Distrito Federal).
Nicaragua	1996	Ley 230 Modificaciones al Código Penal. Disposiciones sobre Violencia Intrafamiliar.
Colombia	1996	Ley 294 para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar. Modificada parcialmente por la Ley 575 de febrero del 2000.
Jamaica	1996	Ley sobre Violencia Doméstica.



Guatemala	1996	Decreto Ley 97-96 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar.
El Salvador	1996	Decreto 902 Ley contra la Violencia Intrafamiliar. En 1998 se aprueba la reforma del art. 200 del Código Penal sobre sanciones en violencia familiar.
República Dominicana	1997	Ley 24-97 Tipifica delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto.
Honduras	1997	Decreto N° 132-97 Ley contra la Violencia Doméstica.
Venezuela	1998	Ley sobre Violencia contra la Mujer y la Familia. Tuvo como antecedente el Capítulo V De los Derechos contra la violencia y los abusos incluido en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer del 28/9/93, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.635.

Notas adicionales:

1. Brasil tiene un proyecto en discusión desde noviembre de 1992.
2. En el Paraguay la Cámara de Senadores, en marzo del 2000, aprobó un proyecto.

**Cuadro N° 6**  
**Legislación sobre Violencia Sexual<sup>86</sup>**

<b>PAÍS</b>	<b>FECH</b>	<b>NORMA/MATERIA</b>	<b>OBSERVACIONES/MEDIDAS</b>
	<b>A</b>		<b>NORMATIVAS POSTERIORES</b>
Puerto Rico	1979	Ley # 6 Añadió la Regla 154 de Procedimiento	Mediante R.C. del S. 2471(1976) se asignó a los Departamentos de Ginecología, Obstetricia y de

<sup>86</sup> La información ha sido ordenada cronológicamente, de acuerdo a la primera medida legislativa adoptada. En la cuarta columna se han anotado medidas posteriores y, de ser el caso, observaciones.

	<p>Criminal. Prohíbe que en cualquier procedimiento por el delito de violación o su tentativa se admita evidencia de la conducta previa o historial sexual de la perjudicada o evidencia de opinión o reputación acerca de esa conducta o historial sexual para atacar su credibilidad o para establecer su consentimiento, a menos que existan unas circunstancias especiales que indiquen que dicha evidencia es relevante.</p>	<p>Psiquiatría de la Escuela de Medicina de la Universidad de Puerto Rico dinero para la creación de un Centro de Ayuda a Víctimas de Violación con servicios de prevención y tratamiento y rehabilitación a las víctimas de este crimen.</p> <p>Ley # 123 (1994). Prueba de Corroboración Enmienda la Regla 154 de Procedimiento Criminal, Juicio. Elimina el requisito de Prueba de Corroboración en un proceso por el delito de violación o tentativa de cometerlo, cuando de la prueba surja la existencia de relaciones amistosas o amorosas o íntimas con el acusado.</p> <p>Ley # 28 (1997). Crea el Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales Violentos y Abuso contra Menores.</p> <p>Ley # 2 (1998) Enmienda el Código Penal. Dispone que el término prescriptivo de la acción penal por delitos sexuales y de maltrato contra menores de edad será de 5 años si la víctima es mayor de 21 años al momento de someterse el delito y en los casos en que la víctima sea menor de 21 años, 5 años a partir de la fecha que la víctima haya cumplido esa</p>
--	---	---

			<p>edad.</p> <p>Ley 3 (1998). Prohíbe el hostigamiento sexual contra los y las estudiantes de escuelas públicas y privadas. Garantiza el que tengan el derecho de realizar sus estudios, libres de la presión que constituye el hostigamiento sexual en las instituciones de enseñanza.</p> <p>Ley 16 (1998). Enmienda las reglas de evidencia. Establece los procedimientos y normas a seguir en cuanto a evidencia que alegue conducta constitutiva de hostigamiento sexual.</p>
México	1989	Reforma al Código Penal (norma federal), incrementa la sanción para el delito de violación; define el concepto de "cópula" y tipifica la violación impropia.	1990 Código Penal del Distrito Federal, tipifica el hostigamiento sexual como conducta cometida por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas.
Bahamas	1991	Ley sobre Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica.	S/d.
Perú	1991	Nuevo Código Penal. Modifica el tratamiento a delitos de violencia sexual.	<p>Ley 26770. Modifica la disposición del Código Penal que eximía de pena al violador por matrimonio con la víctima (1997).</p> <p>Ley 27055. Modifica artículos del Código de los Niños y</p>

			Adolescentes, y del Código de Procedimientos Penales, derechos de las víctimas de violencia sexual (1999). Ley 27115. Establece acción penal pública para el delito de violación y otros contra la libertad sexual (1999).
Antigua y Barbuda	1995	Ley sobre delitos sexuales.	S/d.
Guatemala	1997	Decreto 79-97. Entre los delitos de acción pública “dependientes de instancia de parte”, se incluye el estupro, el incesto, los abusos deshonestos y la violación de mayores de 18 años.	Los Acuerdos de Paz contemplaron que se incluya el acoso sexual como delito, y considerarlo agravado cuando la víctima sea mujer indígena.
Colombia	1997	Ley 360 sobre Delitos contra la Libertad sexual y la Dignidad Humana.	
República Dominicana	1997	Ley 24-97. Tipifica los Delitos de Violencia Doméstica, Acoso Sexual e Incesto.	
Honduras	1997	Código Penal. Enmiendas y adiciones en el tratamiento de los delitos de violencia sexual. Se incluyó	

		delito de acoso sexual. La violación sexual fue definida como delito de orden público.	
Bolivia	1997	Ley 1678. Modificaciones al Código Penal sobre delitos de violencia sexual.	
Ecuador	1998	Ley 105. Enmiendas al Código Penal en delitos de violencia sexual. Se sanciona el acoso sexual definido como solicitar favores de naturaleza sexual prevaleándose de una situación de superioridad laboral, docente o análoga.	En 1997 por Resolución N° 106-97 del Tribunal Constitucional se declaró la inconstitucionalidad del primer párrafo del art. 516 del Código Penal que sancionaba la homosexualidad y suspendió sus efectos.
El Salvador	1998	Reforma del Código Penal. Definición del delito de violación sexual y tratamiento a delitos de violencia sexual. Se incluye norma sobre acoso sexual (realizar conductas indeseadas por quien las recibe que implique tocamientos u otras	

		conductas inequívocas de naturaleza sexual).	
Chile	1999	Ley 19.617. Modifica el Código Penal en materia de delitos sexuales.	

**Cuadro N° 7**

**Países con disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**

<b>PAÍS</b>	<b>FECHA DE LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>CONTENIDO</b>
Brasil	1988	Art. 226 (8) Estado se compromete a crear mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de las relaciones familiares.
Colombia	1991	Art. 42 (5) Se reconoce que la violencia producida al interior de la familia es destructiva de su armonía y su unidad y por lo tanto sancionable conforme a ley.
Paraguay	1992	Art. 60 Se establece que el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad.
Perú	1993	Seguridad personal, protección al derecho a la integridad física, psíquica y sexual.
Ecuador	1998	Art. 23 (2) Sobre violencia sexual

		<p>contra los niños, los adolescentes, las mujeres y personas de tercer edad.</p> <p>Art. 24 (9) Se reformula la prohibición de declarar contra el cónyuge o parientes.</p> <p>Art. 47 Se dispone la atención prioritaria a las víctimas de violencia doméstica.</p> <p>Se prohíbe la publicidad que promueva el sexismo.</p> <p>Art. 23 (25) Se prohíbe explícitamente la discriminación por orientación sexual.</p>
Venezuela	1999	Art.21(2) Protección especial a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados y sanción a los abusos que contra ellas se cometan.

Fuente: El cuadro ha sido elaborado en base a la información recibida de los 17 países comprendidos en el estudio.

El Protocolo Opcional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, instrumento cuya formulación fuera promovida y respaldada en el marco de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, concluyó su fase de elaboración y adopción, quedando disponible para su firma.<sup>87</sup> Hacia finales de 1999, siete países de la región de América Latina y el Caribe lo habían suscrito (ver Cuadro N° 8).

#### Cuadro N° 8

<sup>87</sup> Este instrumento aún no ha entrado en vigor. Fue adoptado por resolución A-RES-54-4 del 6 de octubre de 1999 en la 54 Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. De acuerdo con su artículo 15(1), el Protocolo se encuentra abierto a la firma desde el 10 de diciembre de 1999, por cualquier Estado que haya firmado, ratificado o accedido a la Convención. Hasta mayo del 2000, lo habían suscrito 24 países.

**Estados de la región que han firmado el Protocolo Opcional a la Convención de la Mujer**

<b>PAÍS</b>	<b>FIRMA</b>	<b>RATIFICACIÓN, ACCESIÓN(A)</b>
Bolivia	10-12-99	
Chile	10-12-99	
Costa Rica	10-12-99	
Ecuador	10-12-99	
México	10-12-99	
Paraguay	28-12-99	

Fuente: Elaborado en base a la información recogida de [www.un.org](http://www.un.org), visitado el 20 de mayo de 2000 (ver Anexo C).

Hacia el 2000, y teniendo en curso el proceso preparatorio hacia Beijing +5, la región mostraba a favor, lo siguiente:

- La Convención de la Mujer había sido suscrita y ratificada por todos los Estados de la región y la Convención de Belem do Pará por la práctica totalidad. El Protocolo Opcional a la Convención de la Mujer había sido suscrito por siete países de la región.
- Veinticuatro países de la región habían desarrollado legislación sobre violencia familiar<sup>88</sup> y al menos en diecisiete países se habían producido enmiendas y nuevas disposiciones para el tratamiento de alguna o varias modalidades de violencia sexual.

Estos datos si bien son alentadores, debemos contrastarlos con algunas de las principales observaciones y preocupaciones que aluden al terreno de: a) la consistencia de las respuestas institucionales con los estándares internacionales de derechos humanos; b) su correspondencia con los

---

<sup>88</sup> Paraguay ha tipificado la violencia familiar en el Código Penal, sin embargo, la norma dista de ser adecuada ya que el ilícito sancionable es el ejercicio habitual de violencia física.



compromisos lanzados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y los consensos internacionales contemplados en la Plataforma para la Acción Mundial (índice de cumplimiento y adecuación a sus orientaciones); y c) la aplicación práctica e implementación.

Entre las observaciones y preocupaciones que debemos destacar, se encuentran:

- La legislación producida en la región sobre violencia familiar, por lo general ha diluido la especificidad de género. Las normas suelen presentar categorías neutras o condicionan la protección a que medie co-habitación<sup>89</sup> y que el vínculo familiar persista.<sup>90</sup> Ello determina que, en los procesos, los operadores de administración de justicia tiendan a considerar, como objetivo de su intervención, el preservar a toda costa la unidad familiar por encima de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres. En algunos países que han incorporado como delito agravado el crimen contra ascendiente, descendiente, hermano o cónyuge, no incluyen a las concubinas o compañeras.<sup>91</sup> La legislación en diversos países ha privilegiado la conciliación entre las partes,<sup>92</sup> incluso fuera de instancia judicial, lo cual constituye una forma de descriminalización de la violencia familiar. Por otro lado, en un considerable número de países se destaca la desprotección a víctimas de violencia psicológica.<sup>93</sup> Igualmente, se observa desprotección frente a las amenazas y las coacciones.<sup>94</sup> En algunos países subsiste el uso de la legítima defensa *del honor o de la honra* para lograr la exención de sanción a quienes asesinan a sus parejas.<sup>95</sup> En otros, se establece al respecto sanción igual para hombres y mujeres, pero con penas muy por

---

<sup>89</sup> En Venezuela, la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia excluye a las parejas que no han cohabitado.

<sup>90</sup> Legislación en Perú y Nicaragua.

<sup>91</sup> Entre ellos, Brasil.

<sup>92</sup> Entre ellos, El Salvador, Honduras, Perú, Chile, Venezuela y Brasil.

<sup>93</sup> Entre ellos, Bolivia, Brasil, Chile y Nicaragua.

<sup>94</sup> La legislación adoptada en diversos países no incluye la amenaza o la coacción. En otros, se enfrentan problemas probatorios que impiden que se dicten medidas urgentes. En Perú, se exige coacción grave.

<sup>95</sup> En Brasil, el Supremo Tribunal Federal, mediante decisión de marzo de 1992, dio un fallo contrario a la noción de legítima defensa del honor. Sin embargo, en Brasil la jurisprudencia no es de cumplimiento obligatorio por otras instancias de fallo en procesos similares.

debajo del homicidio simple.<sup>96</sup> La violación dentro del matrimonio todavía en algunos países no es un hecho sancionado expresamente por la legislación penal.<sup>97</sup> Igualmente, no ha sido removida en todos los países la indicación por la cual se exime de pena al violador por subsiguiente matrimonio con la víctima, alentándose uniones familiares nacidas de un hecho de violencia y estimulando la coacción sobre adolescentes y jóvenes por parte de familiares para que accedan a este tipo de uniones. Hay países que aún no han adoptado leyes especiales para sancionar la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones familiares y de pareja,<sup>98</sup> o que, contando con éstas, no han desarrollado normas reglamentarias para asegurar su adecuada implementación.<sup>99</sup>

- En la práctica, los procesos en materia de violencia familiar son dilatados, formalistas, enfrentan problemas probatorios y tienen costos imposibles de ser asumidos por un grueso mayoritario de la población femenina.<sup>100</sup> Persiste una tendencia a minimizar los daños y a apreciar la conducta de los agresores como una falta menor. En la mayoría de los casos no se detiene al procesado. Durante la tramitación de procesos, los funcionarios y agentes encargados de administrar justicia incurren con frecuencia en desempeños discriminatorios y sexistas, aplican estereotipos basados en el género y obran bajo concepciones tradicionales forzando la “conciliación” por encima de la protección de los derechos humanos de las mujeres.<sup>101</sup> En los fallos

---

<sup>96</sup> En Honduras, no obstante que la tendencia en las reformas producidas en 1997 fue incrementar las penas para todos los delitos, la pena por homicidio de la pareja no sufrió modificación, quedando vigente una sanción penal de 4 a 6 años, muy por debajo de aquella que corresponde al homicidio simple, que es de 10 a 16 años.

<sup>97</sup> Entre ellos, Honduras y Nicaragua.

<sup>98</sup> Entre ellos, Brasil.

<sup>99</sup> Las defensoras en Guatemala señalan la urgente necesidad de reglamentación de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Decreto 94-96).

<sup>100</sup> En Brasil, la asistencia jurídica integral y gratuita se encuentra amparada por la Constitución Federal para cualquiera que pruebe insuficiencia de recursos. De acuerdo a la Ley de Asistencia Judicial, se considera que las personas necesitadas no pagarán honorarios profesionales de abogados, ni gastos relativos a la producción de pruebas periciales, publicaciones de edictos o tasas judiciales. En el Perú, se ha dispuesto recientemente la gratuidad de los certificados médicos. En Chile, la Asistencia Legal Gratuita se encuentra desbordada. Información procedente de Honduras señala que las denunciadas carecen de medios incluso para realizar las notificaciones, las cuales se encuentran a su cargo. En Venezuela, pese a que los servicios de abogados son costosos, la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia se limita a instar a las organizaciones no gubernamentales para intervenir en los procesos judiciales.

<sup>101</sup> Aspecto que comparten casi todos los países de la región.

judiciales sobre violencia familiar se suele no sancionar a los agresores, ni a fijar indemnizaciones garantizadas para reparar los daños producidos a las víctimas, limitándose a exhortar el cese de la violencia y señalar indicaciones terapéuticas. La autorreparación a cargo de las propias víctimas es lo habitual. Hay resistencia de los jueces a dictar medidas de urgencia de orden cautelar, privando a las mujeres de contar con una respuesta oportuna y efectiva para proteger sus derechos y libertades fundamentales.<sup>102</sup> Respecto de las resoluciones judiciales, no se disponen mecanismos de seguimiento.

- En los procesos de divorcio y separación de cuerpos, todavía se observa en algunos países que la causal de sevicia, injurias graves o malos tratos de palabra o de obra que hagan imposible la vida en común, es apreciada teniendo en cuenta la educación y condición del cónyuge agraviado.<sup>103</sup> Es criterio judicial en varios países que los malos tratos sean graves y frecuentes. En Chile, todavía no existe la posibilidad de divorcio legal. En Guatemala, subsiste el art. 80 del Código Civil, que establece la prohibición de autorizar nuevo matrimonio para la mujer hasta que hayan transcurrido 300 días contados desde la fecha de disolución del matrimonio anterior.
- En los procesos de violencia sexual, las mujeres son revictimizadas, siendo sometidas a interrogatorios imprudentes y sexistas. Las revisiones por parte de los forenses suelen realizarse bajo condiciones no adecuadas, notificándose una inobservancia extendida del derecho de las víctimas a la privacidad.<sup>104</sup> Son frecuentes las presunciones de los médicos legistas, que siembran dudas que influyen decisivamente sobre los fallos. La no virginidad forma juicios de valor. Dicha condición es tomada en cuenta muchas veces por los funcionarios para establecer el derecho de la persona a merecer o no

---

<sup>102</sup> Aspecto notificado en casi todos los países que dispusieron, en su legislación especializada sobre violencia familiar, la facultad de jueces y otros funcionarios de dictar medidas de urgencia, protección inmediata y/o cautelares. En Honduras se estimó que, interpuesta la demanda, se podían obtener medidas entre 30 y 51 días más tarde.

<sup>103</sup> Información procedente de Bolivia. En Perú, la Defensoría del Pueblo planteó acción de inconstitucionalidad sobre la disposición en el Código Civil que establecía dicha indicación, acción que se declaró fundada parcialmente.

<sup>104</sup> En varios países se notificó la presencia de terceros, entre ellos estudiantes de derecho y medicina, en las revisiones ginecológicas realizadas para determinar una violación sexual.

protección de la justicia. Pese a los cambios normativos, a través de los jueces se prolonga la concepción de honestidad exigida a las mujeres.<sup>105</sup> Es criterio judicial extendido en la región poner en duda la veracidad de su denuncia por la no exhibición de huellas de violencia física en el cuerpo de la agraviada. Los fallos son severos en caso de muerte de la víctima (en varios países se han incrementado las penas), pero los delitos con frecuencia quedan impunes si la víctima sobrevive al ataque y es mayor de edad. Las mujeres víctimas de violencia sexual no cuentan con asistencia legal durante los procesos y los costos a lo largo del juicio son asumidos por ellas.<sup>106</sup>

- En la mayoría de los ordenamientos jurídicos, aún no se han tipificado como delitos los hechos de violencia sexual bajo contextos específicos en los que se ponen de manifiesto relaciones de poder sobre las mujeres, caso del acoso sexual laboral,<sup>107</sup> violencia sexual en el espacio educativo, en los establecimientos de salud, en los establecimientos penitenciarios, entre otros. Tampoco se han desarrollado al respecto medidas de orden preventivo y de disuasión al delito. No hay un desarrollo legislativo ni institucional que garantice derechos procesales de las personas afectadas por violencia sexual, y que tenga en cuenta sus condiciones, necesidades y posición relativa víctima/agresor, factores éstos que afectan el acceso a la justicia y los resultados de los procesos.
- En general, no se observan medidas legislativas ni de otra índole dirigidas a eliminar la trata de mujeres y a prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres.
- Las denuncias motivadas por discriminación y violencia de género no son tramitadas por las instancias principales de administración de justicia ni

---

<sup>105</sup> En el caso de Brasil subsiste en el Código Penal la expresión mujer honesta para caracterizar a las víctimas de algunos crímenes sexuales, entre ellos el rapto violento (art. 219 del Código Penal).

<sup>106</sup> El Perú incluyó en 1999 la asistencia legal gratuita en el caso de menores víctimas de violación, pero excluyó de esta protección a las mujeres mayores de catorce años. Información procedente de Nicaragua señalaba que sostener un juicio, para las víctimas de violencia sexual, podía representar un gasto que llegaba hasta los cinco mil dólares americanos (US\$ 5,000).

<sup>107</sup> El Comité de Derechos Humanos, ante el examen del Cuarto Informe periódico presentado por Chile, recomendó que se promulgase una ley que tipifique el delito de hostigamiento sexual en el lugar de trabajo (30/03/99 CCPR/C/79/Add. 104).

concluyen en sentencias.<sup>108</sup> No hay un desarrollo jurisprudencial, ni una aplicación sistemática y consistente de la normatividad adoptada ni de los estándares internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. No hay suficiente personal encargado de recibir e investigar las denuncias motivadas por violencia de género. A nivel judicial, los juzgados con competencia para conocer los casos de violencia doméstica son reducidos o cuentan con personal insuficiente.<sup>109</sup> Las denuncias tramitadas ante la administración de justicia son conducidas en su mayoría hacia instancias de fallo de bajo nivel, con personal poco calificado. Las investigaciones de denuncias motivadas por violencia de género son postergadas, alegándose “problemas prioritarios”, y hay una práctica disuasoria hacia las denunciadas por parte de los funcionarios y agentes de la administración de justicia a fin de que desistan de la vía judicial o lleguen a arreglos rápidos entre las partes, sin instruir y velar por los derechos de las víctimas, descuidando garantías y condiciones elementales para la expresión libre de la voluntad. Hay tendencias que pugnan por la desjudicialización de las reclamaciones.

- La pobreza y el desconocimiento de derechos agudizan el problema de acceso a la justicia por parte de las mujeres en la región. El abandono de protección institucional en el caso del espacio rural, es un problema que aqueja a un número importante de mujeres en los países andinos y centroamericanos.<sup>110</sup> Las mujeres de pueblos indígenas encuentran especiales obstáculos en términos de protección jurídica e institucional de sus derechos. El poder económico o político de los denunciados también influye en forma importante sobre los fallos y desempeños de quienes se encuentran a cargo de investigar y administrar justicia en los procesos motivados por violencia de género o en el desarrollo de recursos por parte de las mujeres para defender sus derechos.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> El Comité de Derechos Humanos, ante el Cuarto Informe periódico de Ecuador, incluyó entre sus principales motivos de preocupación “los numerosos casos de violencia ejercida contra la mujer y por el número muy limitado de decisiones al respecto. El Comité subraya que todo acto de violencia contra la mujer que sea denunciado, debe ser investigado y que se deben instruir los correspondientes procesos judiciales.” (18-8-98 CCPR/C/79/Add.92).

<sup>109</sup> Problema destacado en el caso hondureño, nicaragüense y peruano.

<sup>110</sup> El Perú, Nicaragua y Honduras notificaron problemas graves en razón de ubicación territorial.

<sup>111</sup> En la información procedente de Honduras se señalaron problemas de esta naturaleza, incluido el retardo de la justicia por esta causa en los procesos sobre violación sexual. En Nicaragua, acaba de

- No ha sido revisada la legislación penal en los países que criminalizan la interrupción voluntaria del embarazo.<sup>112</sup> En consecuencia, las mujeres continúan expuesta a prácticas inseguras, y sometidas a trato cruel degradante e inhumano. En aquellos países con aborto legal según indicaciones, no ha habido un desarrollo normativo e institucional para garantizar que las mujeres accedan a información y medios para implementar una decisión de esa naturaleza.<sup>113</sup>
- En las constituciones nacionales no se ha incorporado expresamente la prohibición de discriminación en razón de orientación sexual.<sup>114</sup>
- En cuanto a la problemática de la mujer y los conflictos armados, no se observaron esfuerzos significativos en el panorama regional.

## **SISTEMAS SUPRANACIONALES DE DERECHOS HUMANOS: ACCIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO ESTATAL EN 17 PAÍSES DE LA REGIÓN**

### **Comités monitores de los tratados del sistema universal de derechos humanos**

A partir de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los sistemas supranacionales comenzaron a mostrar una mayor atención por las cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres y las niñas. Reflejo de esta preocupación han sido las observaciones y recomendaciones que las

---

ingresar la petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por haberse privado de justicia a la víctima en la acusación planteada por ésta contra Daniel Ortega, ex presidente de Nicaragua, sobre violencia sexual. En el Perú, los fallos judiciales en los procesos iniciados por Susana Higuchi contra el Presidente Fujimori, del cual era entonces esposa, no obtuvieron amparo judicial.

<sup>112</sup> En este período, en el Perú se incluyó una disposición en la Ley General de Salud que refuerza la persecución de la interrupción voluntaria del embarazo, en contra de la protección de la vida y la salud de las mujeres.

<sup>113</sup> Brasil acaba de desarrollar protección institucional al respecto.

<sup>114</sup> Recientemente, la Constitución de Ecuador ha incluido la prohibición de discriminación por orientación sexual.

instancias monitoras de los tratados hicieran a los diferentes Estados Partes. En la región, algunas de las observaciones han sido recogidas por los Estados, dando lugar a modificaciones legislativas.<sup>115</sup> Tres comités monitores de tratados del sistema universal de derechos humanos han sido particularmente atentos a estas cuestiones, al revisar los exámenes periódicos presentados por los Estados de nuestra región: el Comité de Derechos Humanos (Comité monitor del Pacto de Derechos Civiles y Políticos), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité monitor de la Convención de la Mujer), y el Comité de los Derechos del Niño (Comité monitor de la Convención sobre los Derechos del Niño).

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Argentina**, el Comité de Derechos del Niño señaló:

“12. Al Comité [...] le preocupa el elevado número de madres solteras de 12 a 18 años de edad que hay en la Argentina y también los informes sobre la incidencia de la violencia y las vejaciones sexuales en el hogar.”<sup>116</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Brasil**, el Comité de Derechos Humanos, señaló:

“13. El Comité manifiesta preocupación por la situación de las mujeres quienes a pesar de algunos adelantos, siguen siendo objeto de discriminación de jure o de facto, inclusive una discriminación en el acceso al mercado de trabajo. Comparte la preocupación del Estado Parte de que la violencia contra la mujer siga siendo un problema importante al cual es preciso enfrentarse más eficazmente.

14. El Comité está preocupado por el carácter general que tiene el problema del trabajo forzado y la esclavitud por deudas, especialmente

---

<sup>115</sup> El Perú atendió las observaciones del Comité de Derechos Humanos formuladas en 1996, y removió la indicación que dejaba sin pena al violador por matrimonio con la víctima. También atendió al criterio de considerar la violación sexual como delito de acción pública.

<sup>116</sup> 15-2-95 CRC/15/Add. 35.

en las zonas rurales. Siguen preocupando profundamente al Comité los graves problemas del trabajo infantil y la prostitución infantil.[...]

30. El Comité recomienda que el Estado Parte ponga en marcha mecanismos eficaces que garanticen la aplicación de la Ley 9029, que prohíbe el requisito de certificados de embarazo y esterilización, así como otras prácticas de carácter discriminatorio en el empleo. [...] El Comité confía en que se apliquen plenamente sin demora las propuestas contenidas en el Plan Nacional de Derechos Humanos del Brasil para combatir la violencia contra la Mujer.

31. El Comité exhorta al Estado Parte a que se apliquen las leyes que prohíben los trabajos forzados, el trabajo de los niños y la prostitución infantil, y a que ejecute programas para prevenir y combatir esos abusos de los derechos humanos. Además el Comité exhorta al Estado Parte a establecer mecanismos de supervisión más eficaces para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación nacional y las normas internacionales pertinentes. Es imperativo que las personas responsables de los trabajos forzados, el trabajo de los niños y la prostitución infantil, o que se beneficien directamente de esas actividades delictivas, sean severamente sancionados por la ley.”<sup>117</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Bolivia**, el Comité de Derechos del Niño, señaló:

“20. Aunque el Comité acoge con agrado la adopción de legislación sobre la violencia doméstica, sigue preocupado por los persistentes malos tratos a los niños en el Estado Parte. También expresa su preocupación por la falta de una conciencia suficiente y la falta de información, de investigaciones, estadísticas y datos sobre los malos tratos y el abuso, incluido el abuso sexual, tanto dentro como fuera de la familia, y por la falta de medidas de protección jurídica y recursos apropiados, tanto financieros como humanos, así como por la falta de personal debidamente formado para prevenir esos abusos y luchar

---

<sup>117</sup> 24-7-96 CCPR/C/79.



contra ello. También son motivo de preocupación la falta de medidas de rehabilitación para esos niños y su acceso limitado a la justicia. A la luz, entre otros, de los artículos 19 y 39 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte adopte todas las medidas apropiadas para prevenir y combatir los malos tratos y el abuso sexual de los niños en la familia, las escuelas y la sociedad en general. El Comité sugiere, por ejemplo, que se establezcan programas sociales para prevenir todos los tipos de abuso de menores, así como la rehabilitación de los niños víctimas. Debe fortalecerse la aplicación de la ley con respecto a esos delitos; también deben elaborarse procedimientos y mecanismos adecuados para atender las denuncias de abuso de menores.

29. El Comité está preocupado por la falta de datos y de un estudio amplio sobre la cuestión de la explotación sexual de los niños. A la luz del artículo 34 y artículos conexos de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte realice estudios con miras a elaborar y aplicar políticas y medidas apropiadas, incluidas la atención y rehabilitación, para luchar contra la explotación sexual de los niños. También recomienda que el Estado Parte refuerce su marco legislativo para proteger plenamente a los niños frente a todas las formas de abuso y explotación sexuales, inclusive en la familia. El Comité recomienda además al Estado Parte que siga aplicando las recomendaciones formuladas en el Programa de Acción aprobado en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo en 1996.”<sup>118</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Bolivia**, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se expresó en los siguientes términos:

“96. El Comité advirtió con preocupación que el presupuesto para la institucionalidad sobre la mujer en Bolivia estaba sólo parcialmente

---

<sup>118</sup> 26-10-98 CRC/C/15/Add.95.

financiado por presupuesto nacional y era ampliamente dependiente de subsidios internacionales.

97. El Comité expresó su preocupación sobre el impacto de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres y la feminización de la pobreza.

98. El Comité advirtió con preocupación las desventajas específicas sobre las mujeres rurales.

99. El Comité recomienda al Gobierno de Bolivia dar particular atención a la enmienda del art. 276 del Código Penal para abolir la provisión que impide una solución justa a los problemas de violencia doméstica.[...]

101. El Comité le gustaría contar en el siguiente informe con estadísticas que muestren los resultados de programas tales como el Plan de Participación Popular, el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia y la reforma educativa.

102. El Comité sugiere al Gobierno adentrarse en los diversos aspectos de la prostitución en tanto constituye un caso severo de violación a los derechos humanos y una de las más perversas formas de esclavitud.”<sup>119</sup>

Ante el Segundo Informe periódico presentado por **Bolivia**, el Comité de Derechos Humanos, señaló:

“21. Le inquieta al Comité el hecho que, pese a las garantías constitucionales de los derechos de la mujer y la legislación con la que se intenta poner término a la discriminación, en Bolivia la mujer sigue recibiendo un trato que no es igual al del hombre, debido en parte a la continuación de las actitudes tradicionales y a unas leyes anticuadas que contravienen a todas luces las disposiciones del Pacto. También observa que la legislación laboral no protege debidamente los derechos de las mujeres, en particular las que se dedican al trabajo doméstico.

22. El Comité expresa preocupación por la altísima tasa de mortalidad materna mencionada en el informe, gran parte de la cual se debe al aborto ilegal. A este respecto, lamenta que el Estado Parte no pueda

---

<sup>119</sup> 31-5-95 CEDAW A/50/38. Original en inglés, traducción a cargo de la autora del informe.

proporcionar información sobre las repercusiones de la legislación que criminaliza el aborto en ese alto nivel de muertes.”<sup>120</sup>

Ante el Cuarto Informe periódico presentado por **Chile**, el Comité de Derechos Humanos, señaló:

“15. La penalización de todo aborto, sin excepción, plantea graves problemas sobre todo a la luz de informes incontestados según los cuales muchas mujeres se someten a abortos ilegales poniendo en peligro sus vidas. El deber jurídico impuesto sobre el personal de salud de informar de los casos de mujeres que se hayan sometido a abortos puede inhibir a las mujeres que quieran obtener tratamiento médico, poniendo así en peligro sus vidas. El Estado Parte está en el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida de todas las personas, incluidas las mujeres embarazadas que decidan interrumpir su embarazo.

En este sentido:

El Comité recomienda que se revise la ley para establecer excepciones de la prohibición general de todo aborto y proteger el carácter confidencial de la información médica.

16. El Comité se siente profundamente preocupado por las disposiciones jurídicas vigentes que discriminan a la mujer en el matrimonio. Las reformas jurídicas en virtud de las cuales las parejas casadas pueden optar por no someterse a las disposiciones discriminatorias, como las relativas al régimen de bienes y la patria potestad, no eliminan la discriminación en las disposiciones jurídicas fundamentales que sólo pueden ser modificadas con el consentimiento del cónyuge. Por consiguiente: Es preciso abolir toda ley que establezca discriminación entre el hombre y la mujer.

17. El hecho de que el divorcio no esté previsto en la ley chilena puede equivaler a una violación del párrafo 2 del artículo 23 del Pacto, según el cual todo hombre y mujer que se encuentren en edad para contraer

---

<sup>120</sup> 1-5-97 CCPR/C/79/Add. 74.

matrimonio tienen derecho a hacerlo y a fundar una familia. Ello hace que las mujeres casadas estén permanentemente sometidas a las leyes sobre el régimen de bienes mencionado en el párrafo 16, aun cuando el matrimonio se haya disuelto irreversiblemente.

18. Al Comité le preocupa el elevado número de casos de hostigamiento sexual en el lugar de trabajo. Por consiguiente: El Comité recomienda que se promulgue una ley tipificando el delito de hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.”<sup>121</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Colombia**, el Comité de Derechos del Niño señaló:

“21. Deberían efectuarse campañas educacionales para reducir la violencia en la sociedad y la familia y luchar contra los prejuicios por motivo de sexo. Deben crearse servicios de asesoramiento para los jóvenes como medida preventiva destinada a reducir la elevada incidencia de embarazos de adolescentes y frenar el espectacular aumento del número de madres solteras.[...]”<sup>122</sup>

Ante el Tercer Informe periódico presentado por **Colombia**, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló:

“35. El Comité reconoce las dificultades encaradas por el Gobierno para poner ley y orden en una situación de conflicto interno y violencia paramilitar. También toma nota de la incidencia de violencia dirigida contra las mujeres detenidas, incluidos casos de secuestro y desapariciones. Más aún, ve con preocupación el incremento del peligro en que se encuentran quienes integran organizaciones que promueven los derechos humanos en Colombia.

36. El Comité urge al Gobierno de Colombia a establecer un efectivo mecanismo nacional, incluidos procedimientos para denuncias, para que aquellos culpables de conducta criminal, tanto funcionarios o agentes

---

<sup>121</sup> 30-3-99 CCPR/C/79/Add.104.

<sup>122</sup> 15-2-95 CRC/C/15/Add.30.

estatales como particulares, sean llevados a proceso. El Comité recomienda que el Gobierno establezca medidas de seguridad para quienes promueven y defienden los derechos humanos, especialmente frente al secuestro y otros actos que constituyen ataques a la integridad física, con particular atención sobre la situación de las mujeres.

37. El Comité está preocupado que, no obstante los esfuerzos que han sido realizados, la capacidad del Gobierno para asegurar el cumplimiento de las normas para sancionar la violencia doméstica, es restringida. Más aún las Comisiones de Familia no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios y no hay una supervisión sistemática de su trabajo por el cuerpo gubernamental pertinente. Como resultado, los esfuerzos para ayudar a las víctimas son inadecuados. El Comité enfatiza que, dado que un asunto de derechos humanos se encuentra involucrado, es responsabilidad del gobierno actuar para reducir la violencia contra las mujeres, investigar los casos y dar tratamiento y apoyo a las víctimas de violencia familiar.

38. El Comité recomienda la adopción de medidas efectivas para asegurar el cumplimiento de la ley y la debida atención a ser prestada a las Comisiones de Familia a fin de que éstas lleven adelante sus funciones.

39. El Comité está preocupado de que actualmente ante el Congreso exista una ley para descriminalizar (desjudicializar) la violencia doméstica tanto en el plano civil como penal, pasando la responsabilidad de conocer estas violaciones a los derechos humanos a una corte administrativa.

40. El Comité recomienda que la ley sea revisada, dado que representa un paso atrás respecto del progreso adquirido por el país en términos legislativos en enfrentar el problema de la violencia doméstica y el abuso sexual.

41. El Comité está preocupado porque, a pesar que la legislación nacional condena el trato inhumano y degradante, muchas mujeres son forzadas a la prostitución por razones de supervivencia y existe tráfico de mujeres. Están faltando mecanismos preventivos y el Estado tiene poca capacidad para confrontar las organizaciones criminales nacionales

e internacionales comprometidas, las que actúan con un alto grado de impunidad.

42. El Comité recomienda que el Comité Interinstitucional que ha tomado diversas medidas para prevenir y sancionar el tráfico de mujeres debería organizar una estrategia de trabajo más efectiva y enérgica a fin de tratar este serio fenómeno.

43. El Comité está extremadamente preocupado por la situación de los niños de la calle, particularmente las niñas, y respecto de sus derechos humanos e integridad física.

44. El Comité recomienda que las necesidades de los niños de la calle, especialmente niñas, sean integradas sistemáticamente dentro de todos los planes y programas de erradicación de la pobreza, desarrollo social y anti-violencia.

45. El Comité nota que no hay un esfuerzo sistemático para contrarrestar tradiciones culturales discriminatorias y cambiar estereotipos sexistas y que los medios continúan proyectando imágenes estereotipadas de la mujer.

46. El Comité recomienda un sistemático esfuerzo, usando todos los métodos posibles, para educar a todos los sectores de la población sobre asuntos de género, y que los programas sean desarrollados con el propósito de suscitar conciencia en el personal de los medios de comunicación respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, con vistas a erradicar estereotipos sexistas en todos los medios de comunicación.

51. El Comité nota con preocupación que las mujeres son mayoría entre los desempleados y la mayoría de mujeres trabaja en el sector informal y de servicios, y frecuentemente como empleadas domésticas. Nota que dentro de estos grupos, las mujeres reciben los salarios más bajos y hay brechas entre hombres y mujeres en las remuneraciones recibidas por igual trabajo y trabajo de igual valor.

52. El Comité recomienda la adopción de medidas apropiadas para mejorar la situación de la mujer trabajadora, incluido el establecimiento de centros para el cuidado de niños y la introducción de programas de entrenamiento para promover la integración de la mujer en la fuerza de

trabajo y diversificar su participación, a través de medidas legislativas y a través de mayores esfuerzos para adquirir igual pago por trabajo de igual valor.

53. El Comité está preocupado porque, no obstante que la protección a la maternidad se encuentra asegurada por ley, ésta a veces es quebrada, siendo sometidas las mujeres a requerimientos para tener acceso a trabajo, tales como tests de certificación de embarazo.

54. El Comité recomienda que se adopten pasos para asegurar el cumplimiento de la ley y que aquellos que se encuentran comprometidos en tales prácticas discriminatorias sean castigados. También reitera que debe desarrollarse conciencia en las mujeres sobre sus derechos a través de una amplia difusión de la legislación que les provee de protección como trabajadoras.[...]

57. El Comité nota con gran preocupación que el aborto, segunda causa de muertes maternas en Colombia, sea sancionado como un acto ilegal. No hay excepciones a la prohibición, ni siquiera en caso de peligro para la vida de la madre, para salvaguardar su salud física o mental o en casos en que la mujer hubiera sido violada. El Comité se encuentra igualmente preocupado que las mujeres que buscan atención luego de un aborto son objeto de persecución, y que las mujeres que buscan abortos ilegales y los doctores que lo practican son objeto de persecución. El Comité cree que las provisiones legales sobre aborto constituyen violaciones a los derechos de las mujeres a la vida y la salud y contravienen el artículo 12 de la Convención.

58. El Comité llama al Gobierno a considerar tomar acción inmediata con vistas a la derogación de esta legislación. Más aún, pide al Gobierno proveer estadísticas regulares sobre mortalidad materna por región.

59. El Comité está preocupado que la esterilización sea el método de planificación familiar de uso más extendido.

60. El Comité recomienda que la información sobre el uso de anticonceptivos sea más ampliamente difundida, que los esfuerzos sean realizados para asegurar a las mujeres, incluidas mujeres en las poblaciones más vulnerables el acceso a anticonceptivos. Se

recomienda acción para promover el uso de anticoncepción por varones, particularmente vasectomía.

62. El Comité recomienda que los programas existentes se expandan con vistas a mejorar la situación de las mujeres rurales, particularmente en poblaciones desplazadas, y que como un asunto de prioridad, la atención se focalice sobre mujeres rurales con una visión dirigida a mejorar su salud, educación e indicadores de calidad de vida. [...]"<sup>123</sup>

Ante el Cuarto Informe periódico presentado por **Ecuador**, el Comité de Derechos Humanos, señaló:

"10. El Comité está preocupado por los numerosos casos de violencia ejercida contra la mujer y por el número muy limitado de decisiones judiciales al respecto. El Comité subraya que todo acto de violencia contra la mujer, que sea denunciado, debe ser investigado y que se deben instruir los correspondientes procesos judiciales.

11. El Comité manifiesta su preocupación por el elevado número de suicidios de muchachas jóvenes a que se hace referencia en el informe, que en parte parecen estar relacionados con la prohibición del aborto. A ese respecto, el comité lamenta que el Estado Parte no haya resuelto los problemas con que se enfrentan a ese respecto las adolescentes, en particular las que han sido víctimas de violaciones, ya que las jóvenes sufren las consecuencias de dichas acciones a lo largo de su vida. Estas situaciones tanto legales como en la práctica son incompatibles con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto, así como con el artículo 24 cuando hay involucradas menores de edad.

El Comité recomienda que el Estado Parte adopte todas las medidas legislativas y de otra índole necesarias para ayudar a las mujeres, en particular a las adolescentes, que se enfrentan con el problema de un embarazo no deseado a lograr acceso a servicios apropiados de salud y de educación."<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> 4-2-99 CEDAW/C/1999/I/L.1/Add.8. Original en inglés, traducción a cargo de la autora del informe.

<sup>124</sup> 18-8-98 CCPR/C/79/Add.92.



Ante el Primer Informe periódico presentado por **Guatemala**, el Comité de Derechos Humanos señaló:

“Preocupan al Comité ciertas costumbres y tradiciones de Guatemala que discriminan en contra de la mujer. Le inquieta particularmente la declaración de la delegación de que las instituciones del Estado no se encuentran casi nunca en condiciones de abordar los problemas que afectan a la población femenina. Preocupa especialmente al Comité la violencia dentro de la familia, que no sólo afecta a la mujer sino también a los niños.”<sup>125</sup>

Ante el Cuarto Informe periódico presentado por **México**, el Comité de Derechos Humanos señaló:

“16. El Comité está preocupado por el nivel de violencia que existe contra las mujeres, incluyendo los muchos casos denunciados de secuestro y asesinato que no han conducido a arrestos o procesamientos de los culpables y las numerosas alegaciones de violación o tortura perpetradas por las fuerzas de seguridad a las mujeres detenidas, que éstas no se atreven a denunciar.

El Estado Parte debe tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad de las mujeres, asegurar que no se ejerza ninguna presión sobre las mismas para disuadirlas de denunciar tales violaciones y asegurar que todas las alegaciones de abusos sean investigadas y que los autores de estos actos sean llevados a la justicia.

17. El Comité está preocupado por las informaciones de que las mujeres mexicanas que buscan empleo en las empresas extranjeras en las fronteras de México («maquiladoras») sean sometidas a pruebas de embarazo y deban responder a preguntas personales indiscretas, y de que se hayan suministrado a algunas empleadas drogas anticonceptivas. Asimismo le preocupa que estas alegaciones no hayan sido objeto de investigaciones serias. Deben tomarse medidas para

---

<sup>125</sup> 3-4-96 CCPR/C/79/Add.63.

investigar todas estas alegaciones con el fin de asegurar que las mujeres cuyos derechos a la igualdad y al respeto a la vida privada han sido violados de esta manera, tengan acceso a recursos y para prevenir que tales violaciones vuelvan a producirse.”<sup>126</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **México**, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló:

“389. El Comité expresa su preocupación por la situación de discriminación en que se encuentran las mujeres indígenas cuyos índices de salud, educación y empleo son inferiores a la media nacional. También preocupa la situación de las mujeres campesinas que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

390. El Comité expresa su preocupación en relación con la situación de las mujeres y los niños indígenas, especialmente en el territorio de Chiapas, pues en las zonas de conflicto donde operan cuerpos policiales o armados, las mujeres suelen ser víctimas inocentes de la violencia.

391. El Comité expresa su preocupación en relación con la discriminación que tiene lugar de hecho, en particular en el caso de las mujeres que trabajan en las plantas maquiladoras, donde, según información recibida de varias fuentes, se viola la legislación laboral mexicana, especialmente en lo que concierne a los derechos reproductivos de las trabajadoras. El Comité se refiere también a lo que ocurre en algunas zonas donde no se aplica el principio de salario igual por trabajo de igual valor y las mujeres en edad reproductiva tienen que pasar obligatoriamente pruebas de embarazo para poder trabajar. [...]

394. El Comité observa la elevada demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres urbanas pobres, las mujeres rurales y las adolescentes. También observa con inquietud los casos de aplicación de métodos anticonceptivos en algunas localidades sin el consentimiento expreso de la mujer, que se exige en la legislación del país.

---

<sup>126</sup> 27-7-99 CCPR/C/79/Add.109.

395. El Comité manifiesta gran inquietud ante la posible existencia de trata de mujeres y señala que, de existir, ello constituye una grave violación de los derechos humanos de las mujeres.”<sup>127</sup>

Ante el Informe periódico presentado por **Panamá**, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló:

“20. El Comité está preocupado porque ni en la Constitución de la República de Panamá, ni en ninguna otra norma legal se haga referencia clara y específica a la eliminación de la discriminación contra la mujer. [...]

25. El Comité está preocupado porque a pesar que hay muchos programas y proyectos para prevenir la discriminación contra la mujer, pocos han sido implementados. [...]

27. El Comité expresa profunda preocupación por la situación general de las mujeres trabajadoras en Panamá. [...]”<sup>128</sup>

Ante el Primer Informe periódico presentado por **Paraguay**, el Comité de Derechos Humanos señaló:

“El Comité expresa su preocupación por la alta tasa de mortalidad de mujeres embarazadas que se indica en el informe. En ese sentido, lamenta que el Estado Parte no haya podido presentar información sobre las consecuencias que tiene la aplicación de la legislación relativa al aborto en el alto índice de mortalidad.

El Comité recomienda que se revisen todas las leyes nacionales sobre la mujer con miras a modernizar las normas legales anticuadas actualmente en vigor para ponerlas en armonía con las disposiciones pertinentes del Pacto.”<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> 14-5-98 CEDAW A/53/38.

<sup>128</sup> 2-7-98 CEDAW/C/1998/11/I.1/Add.4. Original en inglés, traducción a cargo de la autora del informe.

<sup>129</sup> 31-10-95 CCPR A/50/40.

Ante el Tercer Informe periódico presentado por el **Perú**, el Comité de Derechos Humanos señaló:

“13. El Comité lamenta la falta de información precisa y completa sobre la situación jurídica de la mujer y sobre el goce por éstas de los derechos consagrados en el Pacto, en particular en lo que se refiere a su capacidad legal, la incidencia de la violencia y del abuso sexual contra las detenidas o presas, las restricciones de derecho y de hecho en el área laboral y los efectos de leyes y programas recientes dirigidos a solucionar el problema de la violencia contra ellas.

14. El Comité expresa su preocupación por la existencia de varias disposiciones del Código Civil que discriminan en contra de la mujer, como por ejemplo la diferencia respecto de la edad mínima para el matrimonio y el hecho de que las madres solteras menores de 16 años no tengan capacidad legal para reconocer a sus hijos. Esto suscita problemas de compatibilidad del ordenamiento jurídico del Perú con los artículos 3, 23, 24 y 26 del Pacto.

15. El Comité observa con preocupación la subsistencia de una disposición legal que exime de pena al autor de una violación si contrae matrimonio con la víctima y de otra disposición que califica al delito de violación como de acción privada. También lo preocupa que el aborto esté sujeto a sanciones penales, aun en el caso de que el embarazo de una mujer sea producto de una violación y de que el aborto clandestino sea la mayor causa de mortalidad materna. Estas disposiciones traen como resultado el sometimiento de las mujeres a un tratamiento inhumano y pudieran ser incompatibles con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto.

16. El Comité toma nota con preocupación que, al juzgar las causas que pueden dar origen al divorcio (maltrato físico o psicológico, injuria grave y conducta deshonrosa), la ley instruya al juez para que tome en consideración la educación, costumbre y conducta de ambos cónyuges, lo que puede llevar fácilmente a una discriminación en contra de las mujeres de sectores socioeconómicos más bajos. [...]

22. El Comité recomienda una revisión de las disposiciones del Código Civil y del Código Penal a la luz de las obligaciones establecidas en el Pacto, particularmente en los artículos 3 y 26 del mismo. El Perú debe asegurarse que las leyes que guardan relación con la violación, el abuso sexual y la violencia contra las mujeres las protejan de manera eficaz, y debe tomar las medidas necesarias para evitar que las mujeres deban arriesgar su vida en razón de la existencia de disposiciones legales restrictivas sobre el aborto.”<sup>130</sup>

Ante el Tercer y Cuarto Informe periódico presentado por el **Perú**, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló:

“El Comité señala con gran preocupación la situación que sufren las mujeres que fueran obligadas a desplazarse de sus lugares de origen con sus familias como consecuencia de la actividad terrorista.

[...]

El Comité recomienda que se preste la mayor atención posible a esas mujeres, que en su mayoría son jefas de familia, para quienes deben establecerse programas que contribuyan a su inserción en la fuerza de trabajo y su acceso y el de sus familias a la educación, la salud, la vivienda, el agua potable y otros servicios esenciales.

El Comité observa con preocupación que la mortalidad materna, la mortalidad infantil y el embarazo en la adolescencia son elevados y que las enfermedades prevenibles son comunes, todo lo cual conforma un cuadro grave en el sistema peruano de salud. Observa que el factor principal que afecta sobre todo a las mujeres de sectores más desfavorecidos es la falta de recursos para disponer de servicios médicos en el momento necesario y con la urgencia requerida.

El Comité observa con preocupación que existe un estrecho vínculo entre el índice de abortos practicados y la alta tasa de mortalidad materna, y señala que la tipificación del aborto como delito no hace

---

<sup>130</sup> 18-11-96 CCPR/C/79.

desistir del aborto sino que lo hace inseguro y peligroso para las mujeres.

El Comité recomienda que se establezcan programas de planificación de la familia en los que se ponga énfasis en la educación sexual, la utilización de métodos anticonceptivos adecuados y la utilización consciente de los servicios de esterilización en los casos necesarios con autorización expresa de la paciente y previa amplia explicación de sus consecuencias.”<sup>131</sup>

Cabe indicar que, desde 1995, algunas organizaciones de mujeres de la región han venido incorporando dentro de sus estrategias de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, la presentación de informes alternativos o *informes sombra* ante los comités monitores de los tratados, principalmente el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. La información suministrada a través de los informes sombra ha hecho posible que los comités monitores de los tratados aborden las materias de preocupación alcanzadas y formulen recomendaciones al respecto. A su vez, ha dado lugar a que algunos Estados empiecen a considerar las cuestiones sometidas a observación e implementen las medidas sugeridas por esas instancias.<sup>132</sup>

### **El sistema regional de derechos humanos**

El sistema interamericano cuenta con instancias y mecanismos a través de los cuales busca promover y proteger los derechos humanos en los países de la región. El recurso de petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Relatores Especiales, las visitas *in loco* en los casos que un país revista particular preocupación, así como la competencia contenciosa y la no contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, destacan entre los medios para orientar el desempeño de los Estados al cumplimiento de sus obligaciones convencionales.

---

<sup>131</sup> 8-7-98 CEDAW A/53/38/Rev.1.

<sup>132</sup> El Perú, por ejemplo, llevó a cabo algunas reformas legislativas sobre campos observados por el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

La discriminación por sexo y la violencia contra las mujeres son asuntos que recientemente vienen siendo abordados por el sistema interamericano.

La Comisión Interamericana, en su octogésimo quinto período de sesiones, nombró a Claudio Grossman para actuar como Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer y le confirió el mandato de “analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros, relacionados con los derechos humanos de la mujer, observan las obligaciones consignadas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre los derechos Humanos.”<sup>133</sup> El Relator presentó su informe a la Comisión Interamericana el 6 de marzo de 1998. En el mismo recomendó que en el curso del año 1999 la Comisión centralice su labor relacionada con los derechos de la mujer, en particular en el tema de la violencia dirigida contra ella.<sup>134</sup> Dieciocho gobiernos suministraron información al Relator Especial: Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

A continuación, reproducimos la recomendación a los Estados contenida en el numeral 5 del Informe del Relator Especial:

“5. La Comisión insta a los Estados a que: reformen los códigos penales que declaran libres de culpa y pena a los violadores que se casen con sus víctimas; en el caso de mujeres detenidas, aseguren que sean tratadas con respeto a su dignidad, que sus causas se lleven con celeridad ante la autoridad judicial y sujetas a supervisión judicial, cuenten con rápido acceso a patrocinio legal y atención médica, y que las inspecciones de las detenidas se conduzcan con garantías y

---

<sup>133</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 1997*, Washington D.C. 1998, p. 1023.

<sup>134</sup> Propuesta de Grupo de Trabajo sobre los Derechos de la Mujer, coordinado por un/a Comisionado/a y constituido por expertas/os nombrados por la Comisión. El Grupo de Trabajo presentaría proyectos de informe a la Comisión sobre temas que ésta, en el ámbito de sus atribuciones convencionales y reglamentarias le plantee. Se propone que el primer informe se centre sobre la Violencia contra la Mujer en el Hemisferio y el sistema interamericano de protección de los derechos Humanos.

cuidados apropiados; se clasifiquen los delitos sexuales —hasta ahora incluidos como delitos contra la honestidad y buenas costumbres— dentro de la categoría de delitos contra a integridad personal, libertad y privacidad. Asimismo se recomienda incorporar figuras no contempladas en algunos códigos penales como el incesto; la ampliación de la figura de violación a situaciones no consideradas tradicionalmente como tales, en razón de nuevas modalidades que por su naturaleza violen la integridad personal y la libertad y privacidad de la mujer; y la eliminación de toda mención del concepto de honestidad, honra y afines, como elementos atenuantes de la pena. La Comisión insta a los Estados a que aseguren que las mujeres más desprovistas de protección —campesinas, niñas e indígenas— tengan el debido acceso a los mecanismos que brindan los mecanismos jurídicos.

La Comisión hace suya la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1992, a través de la cual se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos, enfatizando que los Estados podrían ser responsables por los actos privados si omiten actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones a los derechos o investigar y sancionar actos de violencia o no proporcionan medidas reparatorias o compensatorias (E/CN.4/1996/53, 5 de febrero de 1996, Comisión on Human Rights, p.10, para 34). En concordancia con el criterio expuesto por CEDAW, la Comisión recomienda a los Estados revisar y reformar la legislación interna, a efectos de que la misma refleje el desarrollo alcanzado en el derecho internacional con relación a los derechos de la mujer, penalizando conductas aún no tipificadas como el acoso sexual, modificando procedimientos en la etapa probatoria cuando resulten discriminatorios o prejuiciosos, en razón de ser la víctima una mujer dedicada a tareas «no honestas», e investigar y sancionar los casos de violencia doméstica con la debida diligencia y por medio de un recurso rápido y sencillo.”<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual1997...*, p. 1056.



Las cuestiones relativas a violaciones a los derechos humanos de las mujeres han llegado a ser objeto de pronunciamiento por parte de las instancias del sistema interamericano. La Comisión Interamericana ha dado respuesta a peticiones que se le han presentado, algunas de las cuales han pasado a ser casos resueltos por la Corte Interamericana, la misma que ha sentado jurisprudencia a través de las sentencias emitidas a propósito de ellos. Veamos algunos ejemplos:

El informe final de la Comisión Interamericana sobre el caso de Raquel Martín de Mejía c. Perú, adoptado en marzo de 1996, consideró la violación sexual como tortura y como un “ultraje deliberado” a la dignidad de la mujer, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. En relación a los medios probatorios, el criterio aplicado por la Comisión fue que, al omitir suministrar información el Estado peruano, se puede presumir la veracidad de los hechos alegados, en la medida que no sean desmentidos por otra evidencia. La Comisión tomó en cuenta, en este caso, que la región donde ocurrieron los hechos había sido declarada en estado de emergencia y estaba bajo control militar, y que grupos intergubernamentales y no gubernamentales habían documentado e informado extensamente sobre la violencia sexual como práctica ejercida en dicha región por miembros de las fuerzas de seguridad. En función de los criterios de “consistencia, credibilidad y especificidad”, la Comisión presumió que los hechos alegados eran verídicos.

En el caso Loayza Tamayo c. Perú, la Corte Interamericana planteó interrogantes en relación a la violación sexual alegada, declinando resolver al respecto. Sin embargo, en mérito de evidencias de torturas y otros tratos inhumanos, sentenció encontrando responsable al Estado peruano de contravenir el artículo 5.2 de la Convención Americana.

En octubre de 1996, respecto del caso de X e Y frente a Argentina, relacionado con la práctica rutinaria en ese país de exigir que las parientes que desean visitas con contacto personal con un recluso se sometan a una inspección

vaginal, la Comisión tipificó dicha práctica como “mucho más que una medida restrictiva en el sentido que implica la invasión del cuerpo de la mujer”. Estimó que, para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, es indispensable que se cumplan cuatro condiciones: “1. tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2. No debe existir alternativa alguna; 3. Debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4. Debe ser únicamente realizada por profesionales de la salud.” En el caso de Y, quien contaba con 13 años en esa oportunidad, la Comisión decidió que era evidente que la inspección vaginal constituyó un método “absolutamente inadecuado e irrazonable”.

Sobre procedimientos de “solución amistosa”, la petición de M.M. c. Perú por abuso sexual por parte de un médico de un hospital público, concluyó con la firma de un acuerdo en marzo del 2000 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En dicho acuerdo, el Estado peruano reconoció su responsabilidad por la violación a los derechos humanos de M.M., se comprometió a indemnizarla, a buscar la sanción del responsable y a establecer una Comisión de Seguimiento integrada por las representantes de las organizaciones co-peticionarias y representantes del gobierno a fin de proponer medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual y garantizar los derechos de las usuarias de los servicios públicos de salud.

La Comisión ha recibido peticiones al amparo de la Convención Americana, tomando en cuenta las provisiones de la Convención de Belem do Pará, sobre materias como esterilización forzada (Perú), violencia contra la mujer en relación de pareja (Brasil), visita íntima durante reclusión (Colombia), violencia sexual en el entorno familiar (Nicaragua).

Por lo que se refiere a visitas *in loco*, la Comisión ha venido prestando mayor atención a lo que concierne a los derechos humanos de las mujeres. Así, en el caso de Haití, se señaló el uso sistemático de la violación por parte de miembros de seguridad y grupos paramilitares durante el régimen *de facto*. La visita *in loco* cumplida en 1994 permitió entrevistar confidencialmente a numerosas víctimas. La Comisión describió esta práctica como un “arma de

terror” que constituía un “crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario”.

En sus informes especiales sobre Ecuador, Brasil y México, la Comisión incluyó información sobre los derechos humanos de las mujeres. Durante su visita a Perú, recogió información relativa a los derechos de las mujeres, e incluyó dentro de sus observaciones la información recibida sobre esterilización forzada y prácticas contra el consentimiento libre e informado en materia reproductiva.

Además del Relator sobre Derechos de la Mujer, el sistema interamericano ha nombrado relatores cuyos mandatos incluyen los derechos de los grupos indígenas, de las personas desplazadas, de los trabajadores migratorios, y cuestiones relativas a la libertad de expresión.

## **PROTECCIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL DEL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN LOS PLANOS NACIONALES: UN ANÁLISIS COMPARADO SOBRE 17 PAÍSES DE LA REGIÓN**

### **Respuestas frente a la violencia contra las mujeres**

*Luces y sombras: Sobre la denominación normativa, el bien jurídico protegido y las categorías incluidas y excluidas en las leyes adoptadas frente a la violencia contra las mujeres en el contexto de relaciones familiares, afectivas o de convivencia.*

Cuando se denomina una norma se suele expresar la materia sobre la cual la institucionalidad oficial responde y/o su propósito. A través del nombre de la norma, se refleja el concepto básico que han de tomar en cuenta los operadores y la ciudadanía en general. Con mayor o menor precisión, al denominar una norma los legisladores buscan describir las acciones que se

promueven o sancionan. De ser relevante, se incluyen términos lo suficientemente descriptivos sobre las condiciones objetivas y subjetivas de los agentes, sus posiciones y contextos relacionales en que las acciones se desenvuelven, los valores y bienes jurídicos protegidos, los derechos y responsabilidades, las agencias con sus atributos y obligaciones, así como los procedimientos a través de los que se accede y se pone en marcha la intervención institucional. La denominación de una norma es síntesis del contenido normativo, pero es a la vez énfasis. Esto es especialmente sensible cuando se trata de dar curso a una política para corregir una desventaja o enfrentar un patrón de violencia que particular o desproporcionadamente afecta a un sector.

En el caso de la legislación desarrollada en los diecisiete países respecto a la violencia contra las mujeres en el contexto de relaciones afectivas, familiares y/o de convivencia, encontramos como tendencia una opción legislativa que disuelve las cuestiones de género o, si las incorpora, no reconoce sus características esenciales. En la denominación de la norma y en la hipótesis jurídica que se desarrolla en la formulación legal, los agentes aparecen genéricamente indiferenciados, bajo categorías descarnadas de las posiciones y los contextos relacionales sobre los que se desarrolla la violencia basada en el género. Es de advertir que en la confección de dispositivos legales, cuando una diferencia es relevante, el uso de una categoría neutra no es un ejercicio imparcial ni objetivo, sino que puede expresar falta de compromiso con los derechos de aquellas personas cuya realidad no se nombra.

Para efectos de este punto tomaremos la denominación de la norma que coincide con la descripción de la conducta que motiva la respuesta institucional. Al respecto, observamos que para caracterizar la conducta que motiva la respuesta institucional tres países emplearon la expresión “*violencia doméstica*”,<sup>136</sup> cuatro, la expresión “*violencia familiar*”, seis optaron por “*violencia intrafamiliar*”; dos utilizaron “*violencia contra la mujer y la familia*” o

---

<sup>136</sup> Podríamos mencionar también el caso de Costa Rica, país no incluido en este Balance, que desde 1996 cuenta con una norma especial sobre *violencia doméstica* y donde hoy se viene promoviendo una iniciativa dirigida a reconocer expresamente la figura por la cual las mujeres adultas son objeto de violencia en relaciones de convivencia o afectividad.

“violencia a la mujer y la familia”, y uno prefirió “violencia en la familia o doméstica” (ver Cuadro N° 9).

**Cuadro N° 9**  
**Denominación de la norma por la conducta o problemática que motiva la**  
**respuesta institucional según países**

DENOMINACIÓN	PAÍS
Violencia Doméstica	Puerto Rico, Uruguay y Honduras
Violencia Familiar	Perú, Argentina, Guatemala y Paraguay
Violencia Intrafamiliar	Chile, México, <sup>137</sup> Nicaragua, Colombia, El Salvador y Panamá
Violencia a la Mujer y la Familia	Ecuador
Violencia contra la Mujer y la Familia	Venezuela
Violencia en la Familia o Doméstica	Bolivia

En cuanto al bien jurídico protegido y a los sujetos amparados, en la mayoría de textos legales revisados se declara o se deduce que el objeto de protección es la seguridad e integridad personal de los miembros del grupo familiar. En algunos países, sin embargo, se puede advertir que la institución familiar y su continuidad se encuentran involucradas como objeto de protección casi prevalente sobre los derechos individuales de las personas afectadas por violencia, al grado de determinar qué personas quedan excluidas de amparo y de los alcances de la norma. En aquellos países en los que esta indicación de exclusión no se encuentra presente, en el terreno de la aplicación, como veremos más adelante, se suele deslizar el criterio de prevalencia o al menos de conflicto entre la protección a la institución familiar y la protección a los derechos y libertades individuales de las víctimas.

---

<sup>137</sup> Ley del Distrito Federal.

Veamos lo que los textos legales revisados de los diecisiete países indican al respecto:

En **Argentina**, el objeto de la Ley 24.417 es la protección a los integrantes del grupo familiar sea por vínculo matrimonial o derivado de uniones de hecho. En **Bolivia**, el bien jurídico protegido a través de la Ley 1674 es la integridad física, psíquica moral y sexual de cada uno de los integrantes del núcleo familiar. En **Chile**, la Ley 19325 protege la salud y el bienestar físico y psíquico del grupo que convive, se encuentren sus miembros vinculados por relaciones de parentesco o de cuidado, y la sana relación de convivencia dentro del mismo. En **Colombia**, los sujetos amparados por la Ley 294 son los cónyuges, varón o mujer, o compañeros permanentes; el padre, la madre, los ascendientes, descendientes y demás personas que permanezcan en la unidad familiar. La Ley establece medidas de protección para víctimas de maltratos físicos, psíquicos, sexuales, trato cruel, intimidatorio o degradante, incluido maltrato mediante restricción a la libertad. En **Ecuador**, la Ley 103 tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de sus familias, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia. La Ley define la violencia intrafamiliar como toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, y que se realice por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar. Son considerados miembros del núcleo familiar los cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad. La protección de la Ley se hace extensiva a los ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja, así como a quienes comparten el hogar del agresor o agredido. La Ley define la violencia física como todo acto de fuerza que cause daño, dolor, perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima de la mujer o el familiar agredido. También brinda protección frente a la intimidación o amenaza mediante la utilización de apremio moral sobre otro miembro de la familia infundiendo miedo o temor a sufrir un mal grave o inminente a su persona o en la de sus ascendientes, descendientes o afines hasta el segundo grado. La violencia sexual es definida

como todo maltrato que constituya imposición en el ejercicio de la sexualidad de una persona y que la obligue a tener relaciones u otras prácticas sexuales con el agresor o con terceros, mediante el uso de la fuerza física, intimidación, amenazas o cualquier otro medio coercitivo. La Ley establece expresamente que las normas internacionales ratificadas por el Ecuador relacionadas a la prevención y sanción de la violencia contra la mujer y la familia son de aplicación obligatoria.<sup>138</sup> En **El Salvador**, la Ley contra la Violencia Intrafamiliar dispone la protección para los cónyuges o personas en convivencia marital, las personas sujetas a la autoridad parental, pupilo menor o incapaz que se encuentre bajo tutela o guarda y los ascendientes. No están amparados en la Ley lo/as ex cónyuges ni ex convivientes. Con la reforma del art. 200 del Código Penal se incluyeron como conductas lesivas: las amenazas leves, lesiones que no produzcan incapacidad mayor de diez días, humillación, aislamiento, coacción y chantaje. En **Guatemala**, el Decreto 94-96 dispone de modo general la protección a víctimas de violencia intrafamiliar. En **Honduras**, el Decreto 132-97 busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia en las relaciones de pareja. Las categorías incluidas son varones y mujeres en relación de pareja. En **México**, diversos Estados han adoptado normas que buscan proteger a los grupos o individuos que sufren maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual en su esfera biopsicosocial en el marco de las relaciones familiares. Cada Estado ha establecido una definición de relaciones familiares para efectos de la aplicación de la ley. Las leyes del Distrito Federal, Coahuila, Guanajuato, Chihuahua y Tabasco se refieren a la persona que tenga alguna relación de parentesco por consanguinidad, tenga o lo haya tenido por afinidad, civil, matrimonio, concubinato o mantenga una relación de hecho. Las leyes de Colima, Querétaro y Jalisco definen como miembros de la familia, para efectos de la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, a las personas que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: si están o han estado unidas en matrimonio; si viven o han vivido en concubinato, amasiato o relación de hecho; si han procreado uno o más hijos en común; si están vinculadas con parentesco por consanguinidad, en línea recta; si están o han estado vinculadas con parentesco por afinidad o civil; si el agresor o la

---

<sup>138</sup> Artículo 6 de la Ley 103.

víctima es pariente consanguíneo, sin limitación de grado, de la persona con quien ésta o aquél vive o ha vivido en concubinato o amasiato; si la víctima está bajo tutela, custodia o protección del agresor aunque no exista parentesco alguno. En **Nicaragua**, la Ley 230 establece protección a los miembros de la familia que experimentan violencia a su interior. Amplía el concepto tradicional de lesiones para incluir los daños de tipo psicológico. Los/as ex cónyuges y ex convivientes no son categorías comprendidas a efectos de la aplicación de la Ley. En **Panamá**, la Ley 27, que introduce enmiendas al Código Penal, sanciona al miembro de una familia que agrede física o psicológicamente a otro miembro. El art. 215-A define que son miembros de una familia las personas unidas por el vínculo de parentesco o matrimonio, y quienes convivan con ellos de manera permanente, con exclusión de aquellos cuya convivencia está fundada en vínculos de carácter contractual. Están excluidas como sujetos de protección las personas que mantienen uniones de hecho que no se encuentran legalizadas, es decir, que no tienen los cinco años de convivencia en condiciones de singularidad y estabilidad. También son excluidas las mujeres que tienen hijos con hombres con quienes no están casadas ni conviven de manera permanente. Son excluidas, igualmente, las mujeres que han tenido una relación marital o de familia y que son objeto y sujeto de agresiones por parte de sus ex parejas. En **Perú**, la Ley 26260 dispuso la protección para las personas afectadas por violencia familiar. Originalmente, se incluyó dentro de los alcances de la norma a ex convivientes, ex cónyuges y personas con quienes se hubiere tenido un hijo en común. Sin embargo, posteriormente, la Ley 26763, modificatoria de la anterior, excluyó estas categorías. En **Puerto Rico**, la Ley 54 dispuso la protección a las víctimas de violencia doméstica en sus diversas modalidades y grados. La hipótesis jurídica frente a la cual se dispusieron sanciones y otras medidas fue la violencia en relación de pareja. Se excluyó las relaciones de pareja en las cuales no se hayan sostenido relaciones sexuales.<sup>139</sup> En **Uruguay**, la Ley 16.707, que incorpora al Código Penal el delito de Violencia Doméstica, utiliza categorías neutras. En **Venezuela**, la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia

---

<sup>139</sup> Por Decisión del Tribunal del Circuito de Apelaciones, del 30 de abril de 1999, en el caso Pueblo vs Valentín Capó, se limitó el ámbito de protección de la Ley 54, al excluir a las parejas en relaciones adúlteras o del mismo sexo.



declara como objetivos principales prevenir, controlar y sancionar la violencia intrafamiliar y brindar protección a las personas cuya integridad física, psicológica y sexual se halle menoscabada por algún miembro del grupo familiar. Se excluye de los alcances de la Ley a las parejas que no han cohabitado.

Los informes procedentes de los diecisiete países comprendidos en el estudio aludieron a uno o más aspectos de las respuestas institucionales en los que se plasmaba tensión entre la protección de la institución familiar y la obligación de garantizar los derechos individuales de las mujeres. Como tendencia, los operadores de la administración de justicia se mostraban inclinados a desempeñarse en tutela del modelo de familia tradicional y de roles y estereotipos de género afines, por encima de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres.

*El honor y las costumbres: Sobre el bien jurídico protegido en la legislación que sanciona la violencia sexual*

Varios de los países comprendidos en el estudio emprendieron correctivos en lo que respecta a la calificación de los ilícitos penales relativos a la violencia sexual. De haber sido considerados como “delitos contra el honor y las buenas costumbres”, pasaron a ser calificados como “delitos contra la libertad sexual o la integridad sexual”. En ciertos países, sin embargo, algunas provisiones legales conservaron términos referidos a la *honestidad* de la mujer y/o se mantuvieron disposiciones que eximen de pena al agresor por matrimonio de la víctima con aquel o incluso con un tercero.

En **Argentina**, se sustituyó en 1998 el Título de “Delitos contra la Honestidad” por el de “Delitos contra la Integridad Sexual”. Sin embargo, hay lugar a extinción de la acción penal o la suspensión del juicio a prueba bajo determinadas condiciones, negociación que se encuentra asociada al concepto de reparación del honor.<sup>140</sup> En **Bolivia**, se modificó la denominación de “delitos

---

<sup>140</sup> Ver lo indicado en el punto sobre Privado/público: variaciones sobre el mismo tema.

contra las buenas costumbres” a “delitos contra la libertad sexual”. En **Brasil**, en 1994 se incluyó a la violación sexual entre los crímenes graves, pero aún se utiliza la expresión “mujer honesta” para caracterizar a las víctimas de los delitos de orden sexual tipificados como “raptor violento”. El artículo 197 del Código Penal, que trata sobre la extinción de la punibilidad, establece que el agente de violación deja de ser sancionado cuando se case con la víctima o ésta se casa con tercero. La *ratio legis* consideraría que, dado que la violación no inviabilizó el matrimonio de la víctima, el delito debe ser perdonado. En **Chile**, se modificó en 1999 el Código Penal en materia de delitos sexuales, tomando en cuenta la libertad sexual como bien jurídico protegido en el caso de mujeres adultas, y la indemnidad sexual cuando se trata de menores. En **Colombia**, se reformó en 1997 el Código Penal en materia de delitos sexuales, denominándoselos como “delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana”. En **Ecuador**, pese a las modificaciones al Código Penal, la expresión “mujer honesta” ha subsistido en la provisión referida al delito de estupro. En **Honduras**, el incesto se encuentra bajo el capítulo de los “Delitos contra la Familia”. En **Nicaragua**, subsiste una provisión por la cual el delito de estupro no es materia de sanción si el agresor se casa con la víctima. En **Panamá**, se extingue la acción o la pena, según sea el caso, cuando el autor contraiga matrimonio con la ofendida, alcanzando la extinción a todos los participantes. En el **Perú**, se sustituyó en 1991 la denominación de “delitos contra el honor y las buenas costumbres” por la de “delitos contra la libertad sexual”. En **Uruguay**, se conserva la posibilidad de extinguir ciertos delitos o las penas a través del matrimonio del agresor con la víctima (violación sexual, atentado violento al pudor, estupro, rapto).

*Privado/público: variaciones sobre el mismo tema*

No obstante que en los últimos años se ha venido reconociendo que la violencia contra las mujeres, en el ámbito en que ocurra, constituye una violación a los derechos humanos, se continúa manejando con ambigüedad el concepto de intervención pública, tanto en el caso de la llamada violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, como en los casos de violencia sexual. Depositar en las personas afectadas el impulso y los costos de los procesos,

haciendo reserva de la acción pública y las características propias a ésta, es la tenencia dominante en los países de la región.

Cabe advertir que la legislación sobre violencia familiar, intrafamiliar o doméstica desarrollada en los países comprendidos en el estudio, en términos generales proyecta como propósito específico de la intervención el cese del riesgo y la adopción de medidas para proteger los derechos a la integridad y seguridad personal de quienes componen el grupo familiar, compartiendo con ello una naturaleza tutelar propia de la justicia constitucional. Sin embargo, a diferencia de ésta, aquélla parece participar más de las características del principio de justicia rogada que del principio activo que anima la justicia constitucional, desde la cual se busca garantizar los derechos y libertades fundamentales. En suma, la intervención pública establecida en la mayoría de países que han adoptado leyes especiales frente a la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, parece aproximarse más al tipo de intervención dispuesta para cautelar aquellos derechos sobre los que las partes pueden disponer o transar de acuerdo a las reglas del derecho privado.

En un considerable número de países se describe un desempeño pasivo de las agencias que intervienen, las cuales con frecuencia, sin haber efectuado investigación de los hechos ni conocer aspectos sustanciales para mejor garantizar los derechos de las personas afectadas, concluyen los procesos dictando su archivamiento o con simples sentencias exhortativas hacia los agresores. La respuesta institucional no suele encarar aspectos sustanciales que permitan afirmar que se ha administrado justicia ante actos que vulneran derechos fundamentales garantizados constitucionalmente.

El tratamiento legal y la actuación práctica frente a casos motivados por violencia sexual son particularmente reveladores. En algunos de los países, los delitos de violación y otras modalidades de violencia sexual todavía son tramitados por querrela o acción privada, vale decir, a instancia y costo de la parte afectada, a diferencia del tratamiento que merecen otros crímenes contra las personas o incluso delitos de orden patrimonial.

En los debates abiertos sobre este tema, hay quienes sugieren que, “dada la naturaleza del delito”, es necesario conservar en las víctimas la decisión de denunciar y asegurarles el control sobre el proceso, esto es, la posibilidad de detener la acción penal y sus efectos. Se argumenta que debe sopesarse el derecho de las víctimas a la intimidad y a la privacidad. Conviene advertir, sin embargo, que en el Perú los debates en torno a la acción pública para los delitos contra la libertad sexual, tradicionalmente tramitados bajo las reglas de la acción privada,<sup>141</sup> pusieron de manifiesto que los legisladores, más que por una auténtica preocupación por el derecho de las víctimas a la privacidad y a la intimidad, buscaban afirmar el “deber de pudor” de las mujeres.

En la región, algunos países han abierto la posibilidad de acción pública, pero a instancia de parte para los delitos de violencia sexual.

En **Argentina**, el criterio adoptado ha sido que la persona agraviada disponga de la opción de instar el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro dedicadas a la protección o ayuda a las víctimas. Las víctimas mayores de edad pueden proponer un avenimiento con el agresor, en cuyo caso el Tribunal podrá excepcionalmente aceptar la propuesta que haya sido libremente formulada y en condiciones de plena igualdad, cuando en consideración a la especial y comprobada relación afectiva preexistente, considere que es un modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo para el interés de la víctima. El efecto del avenimiento es la extinción de la acción penal o la suspensión del juicio a prueba. En **Bolivia**, se modificó en 1995 el art. 7 del Código Penal excluyendo los delitos de estupro, violación de personas mayores de edad, abuso deshonesto, ultraje al pudor y corrupción de mayores, los que pasan a ser considerados delitos de acción pública a instancia de parte. Respecto de **Brasil**, véase lo indicado en el punto anterior. En **Ecuador**, el delito de estupro es de acción privada. En **Guatemala**, el Decreto 79-97 modificó las regulaciones sobre tipos de acción penal. Entre los

---

<sup>141</sup> Atendiendo a una recomendación del Comité de Derechos Humanos, el Perú modificó la disposición que calificaba los delitos de violación sexual como de acción privada, estableciendo la acción pública para los mismos.

delitos de “acción pública pero dependientes a instancia de parte”, están las lesiones leves o culposas y contagio venéreo, negación de asistencia económica e incumplimiento de deberes de asistencia, estupro, incesto, abusos deshonestos y violación si la víctima es mayor de dieciocho años. En **Honduras**, desde 1997 el delito de violación sexual es sometido a las reglas de la acción pública. Sin embargo, persisten delitos contra la libertad sexual, como lujuria e incesto, que imponen contar con un acusador privado al no ser considerados de acción pública. Sobre **Nicaragua**, véase lo indicado en el punto anterior. En **Panamá**, el Código Judicial estableció que los delitos de raptó, estupro, corrupción de menores y ultraje al pudor son de procedimiento de oficio, pero no se instruirá sumario sino por querrela de la persona agraviada cualquiera que sea su edad, de su representante legal si es menor, o de quien sobre ella ejerza la guarda, aunque no sea la tutora ni curadora legal. La querrela no se admitirá si la persona agraviada la presenta después de un mes de la ejecución del hecho, y tampoco cuando el representante legal de la persona agraviada o quien sobre ella ejerza la guarda, la presenta después de tres meses de haber tenido conocimiento del delito, si se encuentra en el país, y de un año, si se encuentra en el exterior. La instrucción se iniciará sin necesidad de querrela: 1) cuando el hecho haya causado la muerte de la víctima o haya sido acompañado de otro delito que tenga señalada pena restrictiva de la libertad y que pueda investigarse de oficio; 2) Cuando el hecho se cometa en lugar público; y 3) Cuando se cometa abusando de la patria potestad o de la autoridad de tutor o curador, o por persona a cuyo cargo esté por cualquier motivo la víctima del delito. Sobre la extinción de la pena por matrimonio del agresor con la agraviada, véase lo anotado en el punto anterior. En el **Perú**, la Ley 27115, promulgada en 1999, estableció la acción pública para la violación sexual de mujeres adultas. Sobre **Uruguay**, véase lo anotado en el punto anterior sobre extinción del delito o la pena por matrimonio del agresor con la agraviada.

### *¿Crímen y castigo?*

Entre las obligaciones estatales contempladas por el artículo 7 de la Convención de Belem do Pará, a la cual se hallan vinculados jurídicamente

dieciséis de los diecisiete países comprendidos en el estudio,<sup>142</sup> se encuentra la de adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.<sup>143</sup> Como parte de ello, los Estados deben actuar con la debida diligencia,<sup>144</sup> incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias, y adoptar las medidas administrativas que sean del caso<sup>145</sup> para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Estas obligaciones, según se desprende del propio texto,<sup>146</sup> son de realización inmediata.

Como puede apreciarse, la sanción de los actos de violencia contra las mujeres constituye uno de los objetivos centrales a los que se comprometen los Estados Partes. No obstante existir esta disposición, en varios de los países incluidos en el estudio, la sanción es uno de los aspectos sobre los que se registra mayor inobservancia.

En la mayoría de los países, la intervención institucional, en el caso de maltratos, opta por no imponer sanciones, mostrando preferencia por canalizar los procesos hacia la conciliación. Incluso en los países en que se cuenta con un tipo penal específico, se disponen sanciones muy por debajo de las establecidas para otros ilícitos penales. En todo caso, en el terreno de la aplicación práctica, predomina la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones familiares.

De acuerdo a la información recibida por aquellos países que cuentan con leyes especiales a fin de que las víctimas de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica desarrollen los recursos judiciales y obtengan medidas de protección, existe la tendencia a evitar que las denuncias se canalicen a través de la justicia penal. Cabe indicar que las leyes adoptadas para hacer frente a la

---

<sup>142</sup> En el caso de Puerto Rico, corresponde a los Estados Unidos de Norteamérica suscribir y ratificar los tratados.

<sup>143</sup> Artículo 7.

<sup>144</sup> Artículo 7 (b).

<sup>145</sup> Artículo 7 (c).

<sup>146</sup> La expresión “sin dilaciones” precisa la naturaleza de esta obligación, a diferencia de aquellas consideradas de realización progresiva, recogidas en el artículo 8.

violencia en las relaciones familiares son normas *sui géneris*, vale decir, se apartan de las categorías clásicas con que suelen caracterizarse las leyes, combinando disposiciones y procedimientos de distinta naturaleza. Así, contienen normas de derecho civil sustancial y procesal; normas de orden público tutelar, ya que motivan respuesta institucional para garantizar derechos y libertades fundamentales; incluyen, como ocurre en ciertos países, dispositivos sobre políticas, programas y servicios públicos; y crean, algunas de ellas, tipos penales específicos y procedimientos para desarrollar los recursos ante la justicia penal. El ensamblaje, particularmente en lo que se refiere a los procedimientos y agencias competentes, ha sido una de las esferas de mayor dificultad. Por los resultados, la respuesta institucional habría hecho suya un modelo de intervención penal mínima. En ciertos países, estaríamos ante una virtual descriminalización, en donde la justicia penal habría sido sustituida por intervenciones cuasi administrativas de “bienestar familiar”, las cuales guardarían poca correspondencia con la obligación de justicia a ser administrada y garantizada por los órganos jurisdiccionales.

En los marcos normativos examinados advertimos ciertos matices y diferencias. En algunos países, se ha cuidado tipificar los maltratos como un ilícito penal específico, bien en la norma especial o a través de enmiendas al código en materia penal o criminal. En otros, no se ha incorporado una figura penal específica, resultando de aplicación la norma general dispuesta para delitos contra la vida y la integridad personal. Hay países en que el vínculo familiar o de parentesco constituye circunstancia agravante respecto del tipo penal general. En otros, se han producido enmiendas para remover los dispositivos que impedían denunciar penalmente a quien estuviere vinculado conyugalmente o tuviera vínculo familiar. Algunos países han incluido como tipo penal el desobedecer una orden o medida cautelar. Veamos:

En **Argentina**, no hay tipo penal específico. Se aplican las normas generales contenidas en el Código Penal. En **Bolivia**, la Ley 1674 derogó el art. 276 del Código Penal, que permitía la impunidad en caso de lesiones causadas por el cónyuge, ascendientes, descendientes, hermanos, afines en línea directa, cuñados. En **Brasil**, no hay ley especial sobre violencia doméstica. La Ley

9.520 (norma federal) derogó en 1997 el artículo que disponía que la mujer casada no podía ejercer el derecho de queja sin el consentimiento del marido, salvo cuando estuviese separada de él o cuando la queja fuera contra él. Por otro lado, la legítima defensa del honor ha sido un criterio amparado por la administración de justicia para dejar sin sanción el homicidio o lesiones contra mujeres por parte de sus cónyuges. En **Chile**, la Ley 19325 incluye como sanciones la asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, multa a beneficio municipal, prisión en cualquiera de sus grados. En **Colombia**, la Ley 294 definió como tipos penales el maltrato constitutivo de lesiones personales y el maltrato mediante restricción de la libertad. Igualmente, se incorporaron otros tipos penales y algunos fueron redefinidos con incremento de penas. No hay lugar a excarcelación ni a libertad condicional cuando cualquiera de los delitos se cometieran en violación de una orden de protección. La Ley incrementa de una tercera parte a la mitad las penas contempladas para los delitos de constreñimiento ilegal, constreñimiento para delinquir, tortura, trata de mujeres y de menores y estímulo a la prostitución de menores. La violación sexual en la relación conyugal se encuentra tipificada, aunque con una pena por debajo de la dispuesta para los delitos de acceso carnal violento y de acto sexual violento. En **Ecuador**, el incumplimiento de disposiciones de amparo establecidas por el juez se considera infracción punible. Aquellos que por su función (Policía, Ministerio Público y profesionales de salud) conocen sobre hechos de violencia, están obligados a denunciarlos bajo cargo de encubrimiento. De otro lado, la Ley 105 derogó la disposición que, en razón del honor, excusaba de responsabilidad penal al autor de homicidio o lesiones en la persona que mantenía relación sexual calificada de "ilegítima". En **El Salvador**, se ha tipificado penalmente la violencia conyugal o sobre la persona con quien el agresor conviviera maritalmente, o sobre los hijos o los hijos de aquellos sujetos a la autoridad parental, pupilo menor o incapaz sometido a su tutela o guarda o en sus ascendientes, por actos que no tengan una pena mayor señalada en el art. 200 del Código Penal. La sanción prevista es de seis meses a un año. Se aplicará previamente la Ley de Violencia Intrafamiliar. Igualmente, se establece sanción a aquel que desobedeciera una orden o medida preventiva cautelar o de protección dictada por autoridad pública en aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar. La sanción prevista es



de uno a tres años de prisión. En **Guatemala**, además de las sanciones contempladas en el Código Penal, se han incluido medidas de seguridad respecto del agresor, entre ellas, el internamiento en establecimiento psiquiátrico, en granja agrícola, centro industrial u otro análogo, establecimiento educativo o de tratamiento especial; libertad vigilada, prohibición de residir en lugar determinado, prohibición de concurrir a determinados lugares y caución de buena conducta. En **Honduras**, el Decreto 132-97, Ley contra la Violencia Doméstica, no establece tipos penales específicos, ni dispone sanciones. Se aplica lo establecido por el Código Penal. El Decreto 144-83 dispuso enmiendas relativas al tratamiento de homicidio y asesinato, parricidio, lesiones, entre otras. Asimismo, modificó lo dispuesto sobre el delito de homicidio cometido en el acto de encontrar al cónyuge en flagrante unión carnal. No obstante la enmienda, las penas previstas se encuentran muy por debajo que las dispuestas para el homicidio simple. La violación en relación de pareja no se encuentra tipificada penalmente como figura expresa. El incesto se encuentra ubicado entre los delitos contra la familia. El Decreto Legislativo 127-99 estableció penas severas, entre ellas, para el delito de parricidio, que incluye el dar muerte a la persona con quien se hace vida marital, sancionándose con pena de reclusión de 30 a 40 años. En **México**, la legislación especial adoptada por los Estados no contiene tipos penales, con excepción de la Ley de Colima que incluye dentro de sus objetivos la sanción y establece tipos penales y medidas civiles. Lo dispuesto por el Código Penal, en términos generales, rige a nivel federal. Sin embargo, algunos Estados han incluido medidas de apremio y establecido sanciones por no asistir sin causa justificada a los citatorios, por incumplir los acuerdos de la conciliación o la resolución del arbitraje en amigable composición o por actos de violencia intrafamiliar. Entre las sanciones aplicables se encuentran: multa, arresto administrativo inmutable hasta por 36 horas. Tabasco incluye la amonestación y el auxilio de la fuerza pública para la presentación del agresor. En Jalisco, se puede conmutar la pena por días de trabajo a favor de la comunidad. En **Nicaragua**, la Ley 230 reformó y dispuso adiciones al Código Penal para la prevención y sanción de la violencia Intrafamiliar. La violación dentro del matrimonio no fue expresamente considerada como un tipo penal. Basta el pago de fianza para que los agresores condenados por violencia

intrafamiliar obtengan su libertad. En **Panamá**, se enmendó el Código Penal, lográndose la tipificación penal de la violencia intrafamiliar en sus diversas modalidades y grados de lesividad. En **Paraguay**, el Código Penal ha tipificado la figura de violencia familiar; sin embargo, la figura ha sido definida como ejercicio habitual de la fuerza física. La sanción dispuesta es multa. El incesto se encuentra tipificado en el Código Penal, mereciendo una sanción de cinco años. En el **Perú**, se desarrollaron enmiendas para tipificar penalmente la violencia en las relaciones familiares. En **Puerto Rico**, la Ley 54 tipificó los delitos de maltrato, maltrato agravado, maltrato mediante amenaza, maltrato mediante restricción de la libertad, y el delito de agresión sexual conyugal, fijando las sanciones penales respectivas. En **Uruguay**, la Ley 16.707 (Ley de Seguridad Ciudadana), incorporó al Código Penal el delito de violencia doméstica y declaró su perseguibilidad de oficio. En **Venezuela**, la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia asumió la violencia familiar como un delito y un problema social.

En cuanto a la sanción de los hechos constitutivos de violencia sexual, se observan diferencias marcadas, según se trate de víctimas menores de edad, mujeres adultas y si el resultado es la muerte. Mientras que en el caso de menores, al igual que en el supuesto de que la víctima falleciera, las penas dispuestas por la legislación tienden a ser elevadas, en el caso de mujeres sobrevivientes, la penalización prevista por las leyes es bastante menor. En el terreno de la aplicación, los delitos de violación sexual destacan por su impunidad.

Debemos anotar que no se han realizado estudios que permitan arrojar luces sobre el impacto del incremento de las penas por violación en la reducción del delito. En la región hay voces que sostienen que, a penas mayores dispuestas para estos delitos, los juzgadores se sienten menos inclinados a dictar fallos condenatorios. En todo caso, lo que parece confirmarse en base a la experiencia de diversas defensoras de la región, es que las mujeres adultas sobrevivientes de una violación cuentan con muy pocas posibilidades de obtener la sanción de sus agresores, y a éstos, en caso de ser condenados, se

les suele imponer penas bastante reducidas, obteniendo su libertad con mayor facilidad que aquellos que cometen otros delitos.

Por otro lado, debemos señalar que son todavía muy pocos los países que han tipificado y dispuesto sanción penal para ciertas modalidades de violencia sexual perpetradas bajo relaciones de autoridad o confianza.

En **Argentina**, la Ley 25.087 incluyó varios tipos legales que aluden a la relación de poder entre víctima y victimario. En **Ecuador**, la Ley 105, que en 1998 enmendó el Código Penal, tipificó el acoso sexual sancionando al que solicitara favores de naturaleza sexual para sí o para un tercero prevaliéndose de una situación de superioridad laboral, docente o análoga, con el anuncio expreso o tácito de causar a la víctima un mal relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de dicha relación. Igualmente, dicha enmienda incrementó las penas para los delitos de violación en los casos de relaciones de autoridad, familiares o de confianza, y en los casos en que el sujeto activo de la violación fuera un funcionario público, profesional de salud y personal responsable en la atención y cuidado de quien es paciente. En **El Salvador**, el Código Penal sanciona al que realizare conductas sexuales indeseadas por quien las recibe y que impliquen tocamientos u otras conductas inequívocas de naturaleza sexual. La sanción es de seis meses a un año. En **Guatemala**, bajo los Acuerdos de Paz se contempló la obligatoriedad de tipificar el acoso sexual como delito y de considerarlo agravado cuando la víctima sea mujer indígena, lo que hasta la fecha no se ha concretado. En **México**, con la reforma del Código Penal del Distrito Federal en 1990 se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como delito que concierne no sólo a las conductas del patrón, empleador o supervisor, sino a las cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas. En **Puerto Rico**, se sanciona el hostigamiento sexual en el empleo y en el contexto escolar. En **Uruguay**, en 1993, mediante Ley 16.359, se tipificó el acoso sexual sustituyendo el texto que sancionaba la “galantería ofensiva”.

*La justicia tarda pero no llega*

En los diecisiete países comprendidos en el estudio, aparece como problema compartido el retraso en la administración de justicia, tanto en lo que concierne a procesos motivados por violencia familiar, intrafamiliar o doméstica como en aquellos motivados por violencia sexual.

En **Bolivia**, no se cumplen los plazos, y la falta de celeridad da lugar a que las denunciantes desistan en los casos de violencia familiar. En **Brasil**, los procesos de violación sexual son prolongados y tienen una duración promedio de 3 años, pudiendo alcanzar hasta 8 años. En **Chile**, tampoco se cumplen los plazos, los comparendos no se fijan antes de 15 días y hasta en 3 meses de presentadas la denuncia. La duración de los procesos alcanza en promedio los 6 meses. En **El Salvador**, los procesos por violencia familiar duran 30 días y los procesos sobre violencia sexual entre 6 meses y un año. En **Honduras**, los agentes de policía no aplican los mecanismos de protección en los casos urgentes y no cumplen con remitir en 24 horas los casos a los Juzgados competentes (Juzgados Especializados donde hayan sido implementados, Juzgados de Paz, Juzgados de Letras de Familia en las ciudades donde éstos funciones, Juzgados Departamentales o Seccionales), enviándolos a los Juzgados en lo Criminal donde las denuncias de este tipo son desestimadas. Los jueces, en los casos que dictan medidas de seguridad, lo hacen entre 30 y 51 días después de interpuesta la denuncia. En cuanto a procesos por violencia sexual, éstos duran en promedio entre 14 y 22 meses, aun cuando la ley establece un máximo de 90 días. Estos crímenes suelen quedar en la impunidad. En **Nicaragua**, el retraso en la administración de justicia en casos de violencia intrafamiliar profundiza el desgaste emocional de las denunciantes y las desanima de proseguir estas acciones. En los casos de violencia sexual, la lentitud y formalismo en la tramitación, las múltiples declaraciones requeridas a las víctimas a lo largo del proceso, la duplicidad de exámenes médico legales y el poco compromiso del sistema judicial, obstaculizan la conclusión de los procesos judiciales. En el **Perú**, las medidas de protección no suelen disponerse oportunamente y su obtención se produce, por lo general, luego de desarrollarse las pruebas. La duración es variable. Los juzgados suelen postergar su tramitación aduciendo recarga procesal o “problemas prioritarios”. Los procesos sobre violencia sexual con frecuencia son prolongados, con una

duración que alcanza los 2 años o más. En **Puerto Rico**, se han notificado procedimientos largos, además de onerosos, en el caso de denuncias de violencia doméstica.

*Instrucciones para perder el juicio: Sobre (la insuficiencia o ausencia de) garantías procesales y de servicios de naturaleza inmediata de provisión garantizada para las mujeres afectadas por violencia familiar, intrafamiliar o doméstica y/o por violencia sexual*

En las iniciativas impulsadas por el movimiento de mujeres en la región para hacer frente a la violencia de género, desde el inicio estuvo presente un conjunto de demandas para despejar obstáculos que impedían a las mujeres desarrollar los recursos judiciales o que daban lugar a que éstas enfrentaran en forma desproporcionadamente desigual los procesos con resultados negativos en términos de su propia recuperación y en cuanto a obtención de justicia.

Entre los problemas identificados se señalaron: prejuiciosa atribución de falsedad respecto de las denuncias; instancias distantes, no accesibles o renuentes a recibir las denuncias; ausencia de orientación y de medios para garantizar el derecho a la defensa legal; interrogatorios imprudentes, impertinentes y sexistas; intervenciones periciales poco sensibles e infravaloración pericial de daños; exposición a riesgos contra la seguridad personal de las denunciantes y testigos; falta de atención a necesidades críticas de las víctimas, entre ellas, las relativas a la recuperación de la salud y decisiones en materia reproductiva; sobreexigencias probatorias sin una intervención activa de las agencias para investigar los delitos; y onerosidad de los procesos con costos desplazados sobre las denunciantes.

Aun cuando muchas de esas condiciones subsisten sin que los Estados se hayan preocupado por desarrollar garantías procesales para eliminarlas, se han producido algunos avances. En los diecisiete países comprendidos en el estudio estos avances, no obstante, son muy desiguales. En algunos casos, se han limitado a la creación de espacios especializados en el plano policial, sin

que se hayan incorporado garantías a favor de las denunciantes para y durante el desarrollo de los recursos judiciales. En otros, se han incorporado garantías procesales dentro de las leyes especiales en materia de violencia familiar, intrafamiliar y doméstica, pero no se han desarrollado dispositivos similares para los procesos motivados en violencia sexual. Hay países en los que, si bien la norma enuncia garantías y servicios, no se han desarrollado los medios para implementarlas o éstos son insuficientes.

En **Argentina**, si bien se cuenta con una Ley de Protección contra la Violencia Familiar, el campo de las garantías procesales no se encuentra especialmente desarrollado. A fines de los ochenta se crearon Comisarías de la Mujer y se emprendieron programas y servicios en el ámbito nacional y provincial desde los cuales se buscaba prestar apoyo a las mujeres afectadas por violencia familiar y sexual, pero su cobertura ha sido insuficiente. En **Brasil**, se abrieron espacios especializados a nivel policial, pero al no haberse desarrollado una norma especial sobre violencia doméstica, no existen garantías procesales específicas para las mujeres víctimas. Tampoco se ha desarrollado esta dimensión en lo concerniente a la violencia sexual. La Ley 9.807 sobre protección y auxilio a las víctimas de la violencia y testigos bajo amenaza, no fue promulgada para la protección específica contra agresiones hacia la mujer, pero es posible invocar su aplicación en tales casos. A favor podemos indicar que se adoptó una Norma Técnica del Ministerio de Salud sobre prevención y tratamiento de daños resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes. Igualmente, la Ley 10.291 (Estado de Sao Paulo) obliga a los servidores de las Delegaciones de Policía y Defensa de la Mujer a informar a las víctimas de violencia sexual sobre el derecho al aborto legal en caso de embarazo subsiguiente. El derecho a la asistencia jurídica integral y gratuita se encuentra amparada en términos generales por la Constitución Federal para cualquiera que pruebe insuficiencia de recursos. La Constitución Federal prevé la creación de las Defensorías Públicas. Estas aún no han sido creadas en varios Estados, siendo la Procuraduría de Asistencia Judicial la responsable de esta tarea. La Ley de Asistencia Judicial considera que las personas necesitadas no pagarán honorarios profesionales de abogados, ni gastos relativos a la producción de pruebas periciales, publicaciones de edictos o

tasas judiciales. En **Chile**, existe la Asistencia Legal Gratuita, pero en la actualidad está desbordada. En **Colombia**, se ha creado un Comité Interinstitucional para la revisión de los procedimientos para la atención de las víctimas de violencia sexual. La Defensoría del Pueblo, a través de la Oficina Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y del Anciano, cuenta con un Programa de Defensoría Pública Gratuita. Existen Comisarías de Familia, distribuidas en departamentos y municipios. En **Ecuador**, la violencia contra las mujeres en el contexto de las relaciones familiares es perseguible de oficio, sin perjuicio de admitirse acusación particular. La Policía Nacional, el Ministerio Público y los profesionales de salud, pertenecientes a instituciones hospitalarias o casas de salud públicas o privadas en conocimiento de los casos de agresión, están obligados a denunciar en un plazo de 48 horas de tomado conocimiento de los hechos, bajo cargos de encubrimiento de no hacerlo. Se establecen como principios para la aplicación de la Ley 103, la gratuidad, la intermediación obligatoria, celeridad y reserva. Se han creado Comisarías de la Mujer en cinco ciudades capitales de provincias. En **Honduras**, se señalan entre las garantías procesales dispuestas en los procesos por violencia doméstica, el respeto en el interrogatorio, el derecho de las víctimas a no ser sometidas a pericias médicas o psicológicas innecesarias, a demandar el auxilio de la fuerza pública en cualquier circunstancia en que se vea amenazada su seguridad personal o la del núcleo familiar, a no ser sometida a confrontación con el agresor si no está en condiciones emocionales para ello conforme al dictamen médico forense o de la Consejería de la Familia, a no ser requerida para que presente la correspondiente denuncia penal para accionar en su auxilio, a ser atendida para dictamen y reconocimiento por la Dirección de Medicina Legal cuando fuera remitida por el Juzgado competente o cualquiera de las instituciones legalmente competentes para aplicar medidas de seguridad o por una organización no gubernamental de conformidad con la Ley. En materia de violencia sexual, no se han desarrollado garantías procesales similares. En **México**, como parte del Sistema del Ministerio Público, se puso en marcha el Programa de Agencias del Ministerio Público Especializadas en Delitos Sexuales. En adición a la Ley Orgánica de la PGJDE, se otorgaron facultades al Ministerio Público para atender a las víctimas de delitos, con apoyo de carácter jurídico, social y psicológico. En

**Nicaragua**, se cuenta con Comisarías de la Mujer y la Niñez, pero no se ha prestado particular atención al desarrollo de garantías procesales en el nivel judicial. En el **Perú**, se han creado Comisarías de la Mujer y Secciones Especializadas a nivel policial. En la actualidad, los certificados expedidos por los establecimientos de salud del Estado (MINSA), ESSALUD y las dependencias especializadas de las municipalidades provinciales y distritales, tienen valor probatorio en los procesos de violencia familiar, indicándose la gratuidad de tales certificaciones y de las consultas médicas. En el caso de menores víctimas de violencia sexual, se ha contemplado la defensa legal gratuita prestada por el Estado,<sup>147</sup> y se han dispuesto diversas garantías procesales. La Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Especializada en Derechos de la Mujer, interviene para velar por el debido proceso en los casos de violencia familiar y/o sexual. En **Puerto Rico**, no se permite que en los procesos se someta el historial sexual de la denunciante, salvo en determinadas circunstancias. Se puede solicitar que el público no esté presente al momento de declarar la víctima. Se eliminó la prueba de corroboración del testimonio de la víctima en los casos de violación sexual. La administración de tribunales elaboró un “Manual de Conducta para los Tribunales Libres de Discrimen por Género”. Igualmente, se cuentan con “Protocolos de Intervención con Sobrevivientes de Agresión Sexual y de Violencia Doméstica”. El Departamento de Salud de Puerto Rico anunció su política de no acreditar a las instituciones hospitalarias que no utilicen estos protocolos. En **Uruguay**, funciona en la órbita policial la Comisaría Especializada en la Defensa de la Mujer y la Familia. Desde 1992, se cuenta también con la Oficina de Asistencia Técnica a las Víctimas de Violencia Familiar. A nivel judicial, no hay disposiciones específicas referidas a garantías procesales para las víctimas de violencia de género. En **Venezuela**, se creó en 1999 la División contra la Violencia a la Mujer y la Familia de la Policía Técnica Judicial. A la fecha, su capacidad operativa se encuentra rebasada, puesto que las instancias previstas por la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, en lugar de adecuar sus servicios a la atención de mujeres maltratadas, vienen remitiendo las denuncias a dicha División.

---

<sup>147</sup> Las organizaciones de mujeres impulsaron como iniciativa disponer que también se garantice la defensa legal a mujeres adultas, pero no se logró su aprobación.



Respecto a los obstáculos enfrentados por las mujeres en los procesos motivados por violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, los informes provenientes de los diecisiete países levantaron los siguientes aspectos:

En **Argentina**, se identifican como problemas las dificultades probatorias y la permanente reedición de juicios para sostener en el tiempo las medidas de protección. Igualmente, quienes ejercen la defensa de mujeres afectadas cuestionan la disposición que ordena al juez convocar a las partes a una audiencia dentro de 48 horas de adoptada la medida cautelar con el objetivo de mediar entre ellas. Al respecto, debe observarse que la mediación sólo puede fundarse en la participación voluntaria y en igualdad de condiciones. En **Bolivia**, se observa desprotección a víctimas de violencia psicológica. En general, se notifican serias dificultades probatorias. Los médicos legistas suelen calificar como leves lesiones visiblemente severas. El número de forenses es reducido. Los testigos no acuden a los juzgados para brindar declaraciones, sea por miedo a represalias, por falta de tiempo o por la apreciación de que no deben involucrarse en problemas de esta naturaleza. Los operadores del derecho muestran una tendencia extrema a defender la integridad familiar a cualquier costo, obligando a la reconciliación en nombre de un supuesto bienestar de los hijos. En **Brasil**, no hay una norma especial frente a la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones familiares. Persisten concepciones tradicionales en los procesos motivados por violencia contra las mujeres en relaciones familiares, afectivas o de convivencia. En **Chile**, los operadores de la administración de justicia muestran resistencia recibir casos de maltratos que no son físicos o que no dejan huellas visibles. La temporalidad de las medidas dispuestas afecta a las mujeres. No existen mecanismos de seguimiento para que los jueces verifiquen el cumplimiento de las medidas dictadas. En **Colombia**, la cuestión del acceso a la justicia no ha sido debidamente enfrentada, afectando particularmente a aquellas mujeres con desventajas económicas. Sobre algunas organizaciones no gubernamentales de mujeres viene recayendo la tarea de alcanzar servicios de orientación y defensa legal, pero su cobertura, por limitaciones de recursos, es muy limitada. El trato discriminatorio hacia las mujeres por parte de los

operadores de la administración de justicia es un factor que inhibe las denunciantes a llevar adelante los procesos por violencia ejercida en su contra. En estos procesos hay, además, una sobreexigencia probatoria desplazada a las mujeres. En **El Salvador**, la exigencia probatoria es mayor cuando se solicita la exclusión del infractor del hogar familiar. En **Guatemala**, se destaca el problema de acceso a la justicia, que afecta con particular severidad a las mujeres indígenas, al lado del empleo de estereotipos por género en la administración de justicia, el formalismo y la impunidad. Las organizaciones de mujeres han observado que la aplicación de la ley, por resistencia en los operadores, es mínima, ante lo cual han propuesto una reglamentación de la ley, sobre lo cual aún no han tenido respuesta. En **Honduras**, entre los obstáculos en la aplicación práctica de las disposiciones legales sobre violencia doméstica, se señalan las dificultades económicas que experimentan las denunciantes, el insuficiente número de jueces y personal en los juzgados, el desconocimiento de la ley contra la violencia doméstica por parte de la policía, la desconfianza de las denunciantes sobre la eficacia de proseguir acciones judiciales ya que las medidas de seguridad carecen de mecanismos de seguimiento para verificar su cumplimiento. En **México**, el desempeño estatal resulta todavía muy por debajo de las necesidades de las mujeres afectadas. El acceso y obtención de justicia se encuentra obstruido por razones económicas y los insuficientes fondos asignados a los programas gubernamentales. En **Nicaragua**, existe resistencia por parte de los operadores a recibir denuncias por violencia psicológica, y no hay desarrollo de instrumentos ni de personal calificados al respecto. Los jueces son insuficientes y el personal no es capacitado. Las víctimas que residen en zonas rurales deben desplazarse a las cabeceras departamentales. Las denunciantes no suelen contar con los recursos que les permitan aportar pruebas y certificaciones necesarias. Los jueces muestran resistencia a conocer las leyes percibidas como “de mujeres”. En el **Perú**, se dificulta el acceso a la justicia por razones económicas y de distancia en el caso de las localidades rurales. Las instancias facultadas se resisten a adoptar medidas de protección. No hay mecanismos de seguimiento. El concepto de maltratos como ofensa conciliable afecta la obtención de justicia, excluyéndose con frecuencia de la intervención institucional la obligación de investigar y emitir sentencias que garanticen la reparación de los

daños y la sanción al agresor. Hay un grave problema en el terreno del derecho de las mujeres denunciantes a la defensa legal. Persisten de manera extendida criterios discriminatorios y sexistas en la administración de justicia. Hay una tendencia a subrepresentar los daños por parte de los encargados de certificarlos. Existen dificultades probatorias para los actos de agresión sin huellas físicas visibles y para los casos de violencia psicológica. En **Puerto Rico**, además de lo dilatado y oneroso de los procesos sobre violencia doméstica, hay especial dificultad probatoria respecto de los casos de violencia psicológica. En **Uruguay**, los prejuicios y estereotipos de género tienen aún una fuerte influencia sobre la interpretación y aplicación de las leyes, con resultados discriminatorios contra las mujeres. En **Venezuela**, el peso del formalismo en la administración de justicia dificulta la respuesta de protección inmediata a quien se haya bajo riesgo. Los servicios de abogados son costosos y las agraviadas no cuentan con defensa gratuita, como sí pueden disponer los agresores. La ley se limita a instar a las organizaciones no gubernamentales a colaborar para apoyar a las víctimas en los procesos judiciales. Los funcionarios receptores de denuncias tienden a restar importancia a la violencia psicológica y a las amenazas. Hay una subvaloración de los daños físicos. No existe una infraestructura real para la efectiva implementación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

En relación a los obstáculos enfrentados por las víctimas de violencia sexual, se notificó lo siguiente en los informes de los diecisiete países:

En **Bolivia**, por la naturaleza de los delitos de violencia sexual en los que no suelen haber testigos presenciales, las agraviadas encuentran particulares dificultades probatorias. La no exhibición de huellas de violencia física en el cuerpo de la agraviada, pone en duda la veracidad de su denuncia. A lo largo de los procesos, se observa una revictimización. Se hacen juicios de valor sobre la no virginidad, conducta o actividad sexual de la agraviada. Las diligencias a cargo de la Policía Judicial suelen ser asignadas a personal de escasa preparación. El Ministerio Público no suele ejercer activamente sus funciones frente a este tipo de casos, y exhibe criterios patriarcales en sus desempeños. Los agentes policiales buscan persuadir a las víctimas para que

transen en contra de sus derechos. Los costos procesales recaen en las víctimas. Se observa con frecuencia presión familiar sobre las agraviadas para que desistan en nombre de la preservación del honor familiar. En **Chile**, no hay falta de uniformidad en los criterios que los agentes del circuito de justicia aplican a la hora de enfrentar casos de violencia sexual. En **Ecuador**, las víctimas de violación sexual enfrentan procesos hostiles. En caso de mediar relación conyugal o convivencia, no se suele denunciar ni abrir a proceso los hechos de violencia sexual. En **El Salvador**, las mujeres que han sufrido violación sexual e interrumpen la gestación resultante de dicho abuso, son sancionadas penalmente.<sup>148</sup> En **Guatemala**, se destaca el problema de la impunidad. En **Honduras**, se observa con preocupación el reducido número de juzgados competentes para juzgar delitos de violencia sexual, ya que éstos sólo existen en las cabeceras departamentales del país. Hay dificultades probatorias respecto a estos delitos. Los testigos no están dispuestos a declarar, más aún si el denunciado tiene poder económico o político. Las denunciantes son sometidas a interrogatorios que constituyen una segunda agresión. Los médicos legistas hacen presunciones que siembran dudas respecto al consentimiento para el hecho. El requisito de acusador privado en los delitos que no son considerados de acción pública, limita a las mujeres que carecen de medios para acceder a la justicia. En **Nicaragua**, hay una revictimización durante la investigación y juzgamiento. No hay garantías a la reserva del proceso, creando en las víctimas sentimientos de exposición y de vergüenza. Los costos para desarrollar los recursos judiciales son altos. Para las víctimas sostener un juicio de esta naturaleza puede implicar un gasto de hasta cinco mil dólares americanos (US\$ 5,000). Ello es un factor de exclusión para las mujeres en situación económica desventajosa. En el **Perú**, se observan serios problemas de acceso a la justicia que afectan particularmente a las mujeres bajo condiciones económicas adversas, a mujeres rurales y a mujeres indígenas. Se observan dificultades probatorias, formalismos y lentitud en la administración de justicia. En **Puerto Rico**, en el juzgamiento de los

---

<sup>148</sup> Se han recriminalizado las excepciones que, hasta antes de la aprobación del nuevo Código Penal, existían: aborto por violación, aborto terapéutico y aborto eugenésico. La criminalización del aborto por violación o, en el caso de estar éste descriminalizado, la no disponibilidad de medios para implementar decisiones reproductivas al respecto, es un problema presente en los diecisiete países.

delitos de agresiones sexuales hay una carga prejuiciosa contra la víctima sobreviviente.

*Al desván de los arreglos y un asunto de diván: Sobre las formas de conclusión de los procesos sobre violencia familiar, intrafamiliar o doméstica*

En **Argentina**, las defensoras manifiestan preocupación porque el grueso de procesos no concluye en sentencias donde se declare a alguien autor de los hechos y se defina su responsabilidad a efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes y la reparación por los daños causados. La mediación es la vía hacia la que son conducidas las denuncias. En **Bolivia**, la ley permite que el juez suspenda la ejecución de la sanción a los responsables de violencia familiar, de acuerdo a la naturaleza del hecho y la personalidad del autor, imponiendo como medida alternativa la terapia psicológica o la prestación de trabajos comunitarios, sin mecanismos de seguimiento al respecto. Los jueces alegan sobrecarga procesal, optando por desviar las denuncias a las Brigadas de Atención a la Familia, las que no cuentan con competencia jurisdiccional. En **Brasil**, la Ley 9.099/95 sobre Juzgados Especiales Civiles y Criminales, con el objetivo de agilizar la justicia, privilegia la conciliación de las partes. Esta Ley es aplicable a los casos de lesiones corporales leves y la amenaza. El autor de estas agresiones, a lo sumo paga una multa ínfima como sanción y queda libre de antecedentes. En **Chile**, los procesos suelen concluir en un importante porcentaje en avenimiento en el marco del comparendo o la conciliación, según el mecanismo legal dispuesto, sin que se produzca un juzgamiento en profundidad. La terapia mental se está estableciendo casi como la única forma de resolver los conflictos. En **Colombia**, en los casos de violencia contra las mujeres en las relaciones familiares se ha asignado competencia supletoria al juez de paz o conciliador en equidad. Si los hechos de su conocimiento lo desbordan, remitirá el caso al Comisario de Familia, el cual no es una autoridad judicial sino de policía, y por lo tanto, no puede dictar medidas limitativas de derechos fundamentales. Si se requieren tales medidas deberá intervenir el Juez de familia o promiscuo de familia, civil municipal o promiscuo municipal, quienes en principio deberían

resolver en las 48 horas siguientes. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad promotora de la conciliación a través de la acción de los y las defensores de familia y los equipos técnicos de los centros zonales, quienes ejecutan sus actividades con base en sus subproyectos, como asistencia y asesoría a la familia y asistencia social familiar y comunitaria. Para la “solución de conflictos”, existen 203 Centros Zonales de Bienestar Familiar. En **Ecuador**, el juzgamiento de infracciones corresponde a los Jueces de Familia, Comisarios de la Mujer y de la Familia, Intendentes, Comisarios Nacionales y Tenientes políticos (en aquellas localidades donde no se hayan establecido Jueces de Familia o Comisarios de la Mujer), Jueces y Tribunales en lo Penal. El procedimiento previsto por la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia contempla la realización de audiencia de conciliación y juzgamiento, si no se arriba a un acuerdo se abre la causa a prueba por seis días. En los casos de delitos, el juzgamiento de los actos de violencia física, psicológica o sexual corresponderá a los jueces y Tribunales en lo Penal. En **El Salvador**, en los casos de amenazas leves, lesiones que no produzcan incapacidad mayor de diez días, humillación, aislamiento, coacción y chantaje, se exige la aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, antes de desarrollar los recursos judiciales en lo penal. Se ha creado el Programa de Saneamiento en la Relación Familiar para ofrecer asistencia integral a las víctimas de agresión de violencia intrafamiliar. En **Honduras**, los juzgados con frecuencia promueven la conciliación entendida como reconciliación entre la denunciante y el agresor. En **México**, todas las leyes aprobadas en los Estados establecen procedimientos de conciliación y arbitraje en amigable composición, excepto en caso de delitos perseguibles de oficio. En **Nicaragua**, el 50% de las denuncias sobre violencia intrafamiliar puestas en las estaciones policiales se resuelven vía arreglos extrajudiciales. En el **Perú**, la Ley 27002 faculta a las DEMUNAS a realizar conciliaciones extrajudiciales y reconoce tales acuerdos como título de ejecución. El procedimiento sobre violencia familiar señala audiencia de conciliación, en la cual suele presionarse a la reconciliación conyugal. Hay un predominio de los acuerdos extrajudiciales y una resistencia en el poder judicial a justiciar estos delitos. En los casos que se produce juzgamiento de los actos de violencia familiar, las sentencias suelen eludir lo concerniente a la reparación de los daños y la sanción del responsable,

limitándose a disponer medidas de orden terapéutico. En **Uruguay**, la oficina de Asistencia Técnica a las Víctimas de Violencia Familiar desarrolla cometidos de asesoramiento y seguimiento de casos individuales. Frente a una denuncia de maltratos, se realiza, previo a la intervención judicial, un diagnóstico de la situación de riesgo con cita al agresor y se ejecuta, cuando ello resultare posible, un trabajo de mediación. En **Venezuela**, las denuncias por violencia doméstica pueden resolverse por conciliación o por litigio. En el primer caso, el tiempo de resolución depende de la disponibilidad de los jueces de paz en las parroquias o municipios, así como del conocimiento o de las capacidades de las personas que trabajan en los entes receptores de denuncias.

*Sin recursos: señal que no avanzamos*

No obstante que en los diecisiete países se han lanzado planes e incrementado los programas y servicios frente a la violencia contra las mujeres, éstos en algunos casos no han sido implementados, en otros sólo han contado con la asignación de fondos de la cooperación internacional, y por lo general, carecen de suficiente personal, debidamente calificado y con los recursos que garanticen su funcionamiento y sostenibilidad. Los cambios de administración ponen en riesgo la continuidad de los programas. La provisión de servicios integrales a víctimas de violencia, incluidos refugios, son muy limitados y con un desigual desarrollo en los distintos países.

Igualmente se ha observado que las diversas leyes adoptadas no han cuidado de garantizar la infraestructura para la efectiva aplicación de lo dispuesto y la puesta en práctica de las competencias asignadas a las diferentes agencias involucradas.

La acción gubernamental ha tendido a concentrarse en la capacitación de operadores de agencias públicas especializadas, en la producción y difusión de material de sensibilización e información y en la provisión de servicios de orientación de bajo costo.

Se encuentran especialmente descuidadas, áreas tales como: la defensa legal, que comprende la asistencia de abogado/as durante los procesos judiciales; el suministro de protección pública efectiva, incluida la provisión de espacios de refugio; la atención especializada de daños a la integridad física y mental, que comprende asistencia de emergencia e intervención en crisis, terapia y rehabilitación; la provisión de información y medios en materia de salud reproductiva; los programas dirigidos a la recuperación/desarrollo de capacidades para propiciar la experiencia de logro, incremento de autoestima e independencia económica. Al lado de ello, debemos anotar la escasa atención al desarrollo de información, sobre todo respecto a estadísticas de incidencia criminal, resultados obtenidos por las denunciantes e impactos de las intervenciones públicas. Tampoco se observa mayor preocupación por la producción de conocimientos que contribuyan a esclarecer el comportamiento de los factores de riesgo y a mejorar los modelos de atención. La dimensión cultural sobre las que se elaboran las cuestiones de género, es un terreno abandonado, sin que se emprendan estrategias que utilicen el potencial comunicacional de los medios masivos o se pongan en marcha acciones para desarrollar criterio crítico frente a la oferta comunicacional disponible en la que predominan imágenes y mensajes que estimulan, o al menos representan como conducta tolerable, la violencia contra las mujeres.

Cabe tener en cuenta, además, el modo cómo ha sido emprendida la acción gubernamental frente a la violencia contra las mujeres. Lejos de estar articulada a la gestión pública permanente con asignaciones presupuestales que afecten el gasto público, ha permanecido en el terreno de las acciones puntuales o experimentales, muchas veces libradas a la disponibilidad de fondos de excepción o aportados por la cooperación internacional. En algunos casos, la relación con las organizaciones no gubernamentales se ha desarrollado con carácter instrumental para captar sus capacidades y recursos, sin que ello haya garantizado que los gobiernos asuman a continuación el sostenimiento de las acciones.

Un debate pendiente, tras el camino recorrido por las instancias de carácter estatal, es aquel sobre la articulación de competencias y capacidades entre la



administración central con sus diversas dependencias involucradas y las administraciones locales. Observamos en la región una creciente preocupación en las administraciones locales por responder a las necesidades y demandas de atención en materia de violencia contra las mujeres, pero la centralización estatal, en algunos países, impone limitaciones a sus desempeños e iniciativas. Por otro lado, se advierten en este nivel procesos desiguales motivados en algunos casos por una diferenciación de capacidades económicas en las administraciones locales.

Urge, asimismo, un diálogo y una respuesta articulada entre las agencias con competencias en la administración de justicia, prevención y persecución del delito y administración de seguridad ciudadana, con las dependencias que tienen a su cargo sistemas tales como salud, educación y de asistencia social. De momento, el panorama regional exhibe luces que se encienden y se apagan, sin que se haya logrado consolidado una respuesta institucional estable y con marcos orientativos comunes que en forma contundente expresen una política del Estado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

### **Respuestas respecto a la situación de las mujeres bajo conflicto, post conflicto y en zonas militarizadas**

El antecedente más remoto en la región en cuanto a incorporación del enfoque de género para abordar la problemática de las mujeres bajo conflicto, corresponde a una iniciativa a propósito de la crisis centroamericana: FoReFem (Foro Regional para el Trabajo con Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas con Enfoque de Género). Propiciado en 1991 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de la Conferencia Internacional de Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), este Foro planteó, entre las recomendaciones concernientes a las políticas de desarrollo, lo siguiente:

“47. Incorporar el enfoque de género en las políticas de desarrollo impulsando la transformación de las desigualdades entre los sexos y redefiniendo la situación de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas como una problemática con implicaciones en las políticas, las estrategias y los proyectos.

48. Proponer que las políticas de desarrollo impacten sobre las causas de la pobreza y de la desigualdad de las mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas y sobre sus efectos, impulsando la eliminación de la marginalidad y la discriminación. Las mujeres desarraigadas deberán ser asumidas como sujetos políticos y agentes económicos importantes para el desarrollo.

49. Considerar el enfoque de género en los métodos utilizados para la identificación, el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos, asegurando así mismo, la participación activa de las mujeres.”<sup>149</sup>

Dichas recomendaciones buscaban comprometer tres dimensiones: 1) la atención a los daños y desventajas por causa de género experimentadas por las mujeres en el marco del conflicto y en sus trayectos como desplazadas, repatriadas o refugiadas; 2) el reconocimiento de las mujeres como sujetos plenos con derecho a participar en condiciones de igualdad sobre las decisiones y acciones dirigidas a la paz y el desarrollo, y a tener por derecho propio, acceso a sus beneficios; y 3) la adopción de indicaciones e instrumentos para incorporar la participación de las mujeres y orientar el ciclo de los proyectos de tal manera que aseguren intervenciones y resultados no discriminatorios y encaminados a la equidad de género.

En el caso centroamericano se detectaron graves sesgos de género en el manejo de las intervenciones en cuanto a iniciativas de desarrollo, derechos humanos y, ciertamente, en el campo de las negociaciones de paz y reconstrucción.

---

<sup>149</sup> CIREFCA/FoReFem, “Enfoque de Género en el Trabajo con las Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas”, 1991, p. 7.

En El Salvador, la organización no gubernamental de mujeres “Las Dignas” narra de esta manera su decepción ante los Acuerdos de Paz:

“...llegamos a la conclusión de que las mujeres estábamos ausentes en los Acuerdos y en los Planes de reconstrucción nacional, tanto del gobierno como del FMLN [...] Éramos conscientes de que habíamos participado activamente en muchos acontecimientos de la realidad nacional, habíamos trabajado la tierra y alimentado a nuestras familias y comunidades... Pero estábamos ausentes en el «pacto de caballeros» que habían firmado el gobierno y el FMLN. La denuncia y la propuesta que se derivaba de esta crítica quedó plasmada en la única publicación que hicimos después del Encuentro:<sup>150</sup> una página en la Prensa Gráfica en la que señalamos la presencia femenina en los Acuerdos de Paz y los planes de reconstrucción con un cuadro en blanco.”<sup>151</sup>

En Nicaragua, una activista del movimiento de mujeres narró en estos términos lo acontecido bajo los Acuerdos de Desmovilización:

“Pero una vez firmados los acuerdos de paz, las mujeres desmovilizadas de uno y otro bando fueron doblemente marginadas: como desmovilizadas y como mujeres. Los acuerdos de desmovilización y retiro no les tomaron suficientemente en cuenta como sujetos específicos e incluso existió una clara discriminación. Por ejemplo, en los acuerdos de desmovilización de la Resistencia, a las mujeres combatientes se les negó inicialmente recibir títulos de propiedad. La tierra debía estar a nombre del familiar masculino más cercano, miembro de la Resistencia. Se mantuvo entonces la visión que la mujer no había participado como tal en el conflicto y, por ende, no era sujeta de reconocimiento material, sino solamente como adjunta del combatiente masculino. Tampoco las militares sandinistas fueron reconocidas como

---

<sup>150</sup> Primer Encuentro Nacional de Mujeres realizado en 1992.

<sup>151</sup> Citada en HERRERA, Morena, “Mujeres y Posguerra. Reconstruyendo el proceso de reflexión y acción de Las Dignas”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia) en mayo del 2000.

tales. Las indemnizaciones y los beneficios fueron diseñados conforme las características culturales y genéricas de la oficialidad masculina. No figuraban en el escalafón, mujeres cuya función era, por ejemplo, atender labores domésticas en apoyo a los altos militares. En la guerra y en la desmovilización, se mantuvo entonces la lógica discriminatoria.”<sup>152</sup>

En el Perú, en 1991, en pleno conflicto armado, se creó una Comisión Técnica integrada por representantes de instancias gubernamentales y no gubernamentales para dar respuesta a la problemática de la población desplazada, cuyo volumen para entonces se estimaba en 600,000 personas, con un marcado predominio de mujeres y niños. En el marco del mandato de la Comisión Técnica, se manifestó interés en incorporar el enfoque de género en el diagnóstico de la problemática, de lo cual habría de resultar la planificación y la implementación de acciones para atender a la población afectada. Pero, pese al levantamiento de información sobre la realidad de las mujeres desplazadas y no obstante las indicaciones para no incurrir en los sesgos advertidos en la experiencia centroamericana, la respuesta institucional, en términos generales, no fue muy diferente de aquella. Es más: se advirtieron algunos efectos especialmente negativos que no se observaron en Centroamérica.

En 1993, el gobierno peruano dio inicio al Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR), que hoy depende del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), creado en octubre de 1996. El PAR, al lado del FONCODES y el PRONAA,<sup>153</sup> se ha dedicado a desarrollar las llamadas políticas de emergencia y compensación social. Las políticas de emergencia se han centrado en el reparto de alimentos, para lo cual movilizan a las mujeres como intermediarias de las necesidades del grupo familiar. Un importante volumen de la inversión ha sido destinado a la construcción y reconstrucción de la infraestructura social. Estos programas, proyectados con carácter *temporal*,

---

<sup>152</sup> SALINAS VALLE, Guadalupe, “Experiencias Latinoamericanas. País: Nicaragua. Mujeres para la Democratización”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia), en mayo del 2000.

<sup>153</sup> PRONAA y FONCODES son programas que fueron diseñados para enfrentar pobreza extrema y pobreza, mientras que el PAR fue diseñado específicamente para el caso de la población desplazada.

han pasado a constituirse en permanentes, y a través de ellos se maneja la intervención gubernamental en las zonas de pobreza y pobreza extrema, en localidades rurales y urbanas marginales, muchas de las cuales fueran escenario de conflicto armado, y en donde se encuentra población desplazada y retornada. En relación a los mismos se ha comenzado a observar efectos perniciosos de diverso orden. Por un lado, la distribución de alimentos ha clientelizado a las mujeres, convirtiendo a la población femenina beneficiaria de tales programas y a sus organizaciones en sector cautivo sin autonomía política. De otro lado, “el reparto de alimentos donados ha entrado a competir con la producción agraria nacional, afectando su rentabilidad y producción. Las economías campesinas se han vuelto dependientes de la ayuda alimentaria, y esta ayuda ha sido en diversas oportunidades condicionada a cuestiones tales como las intervenciones quirúrgicas *voluntarias* con fines de control de la natalidad, o a acciones de respaldo político al oficialismo.”<sup>154</sup>

A favor cabe reconocer que, el PAR y la RENIEC enfrentaron el problema de la indocumentación que padecían numerosas mujeres desplazadas y que les impedía el ejercicio de sus derechos.

El caso peruano presenta una realidad que es verdaderamente desafiante: el conflicto dejó 6,000 personas desaparecidas; el número de inocentes en prisión, de acuerdo a la Comisión Ad-Hoc,<sup>155</sup> se estimaba, en 1996, en 3, 876 personas, de las cuales la mayoría continúa en prisión; las personas requisitorias inocentes llegan, según estimaciones, a las 8,000. Dentro de las personas desaparecidas, inocentes en prisión y requisitorias hay un porcentaje de mujeres poco tomado en cuenta. En el caso de los varones, la constancia de las mujeres familiares de éstos ha mantenido latente la demanda de justicia. Las mujeres desplazadas en su mayoría son analfabetas y monolingües (quechua). Pese a las numerosas violaciones sexuales ocurridas, estos crímenes han quedado impunes y las víctimas no han sido asistidas. Las

---

<sup>154</sup> FRANCKE, Pedro, “Apurímac, Ayacucho, Huancavelica. Tras siglos de abandono y quince años de violencia, una región devastada”, Ponencia presentada en el Foro “Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía en zonas afectadas por violencia política”, organizado en Lima el 25 de febrero del 2000.

<sup>155</sup> Creada por Ley 26655 para proponer al Presidente los beneficios de indulto o derecho de gracia a quienes sufren condena, habiendo elementos probatorios insuficientes.

zonas de conflicto estuvieron, y algunas continúan, bajo conducción militar. La militarización de la vida en dichas localidades se ha convertido en una característica, en perjuicio del desarrollo de organización civil. En estas localidades hay una exacerbación de la demostración de virilidad, con impactos graves sobre las mujeres.

En el caso colombiano, la maquinaria gubernamental creada para la igualdad de la mujer, ha mostrado mayor disposición a apoyar las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales de mujeres por la paz. Sin embargo, sus esfuerzos han sido muy puntuales y limitados. En la actualidad, las organizaciones de mujeres ven con preocupación el Plan Colombia y se oponen a que los recursos nacionales e internacionales se canalicen para el fortalecimiento militar y la guerra, abandonando y deteriorando la inversión para el desarrollo social.<sup>156</sup>

Finalmente, cabe señalar respecto de Colombia que ACNUR ha considerado, frente a la situación de las mujeres desplazadas, desplegar esfuerzos especiales en relación al derecho a la protección, asistencia, en particular contra la violación, actos de violencia en general, la prostitución forzada, la esclavitud o entrega del matrimonio a título oneroso. Similares esfuerzos desplegará para asegurar la participación plena de la mujer en la planificación y distribución de suministros básicos, prestando además atención a sus necesidades sanitarias y de salud reproductiva. Asimismo, ha tomado como propósito implementar el principio 20, el mismo que destaca la igualdad de derechos de la mujer y el hombre a obtener los documentos necesarios y a que éstos se expidan a su nombre. ACNUR ha expresado, igualmente, su compromiso de implementar el principio 23, referido a la obtención de la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Cf. GÓMEZ, Sara, “Diálogo Mujer”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia) en mayo del 2000.

<sup>157</sup> Intervención de la Sra. Leila Lima, Jefa de la Misión de ACNUR en Colombia, en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia) en mayo del 2000.

## **V. PREOCUPACIONES Y VISIONES EN PERSPECTIVA**

### **ACTUALIZANDO LA VISIÓN SOBRE LAS ÁREAS DE PREOCUPACIÓN: LOS DESAFÍOS**

#### **Tendencias generales en las respuestas institucionales**

- Si bien los Estados de la región han respondido positivamente en lo que concierne a suscripción y ratificación de los tratados internacionales especializados en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, se advierten serias fallas de observancia y aplicación. Los poderes públicos no han incorporado los derechos humanos de las mujeres de modo consistente en todos los ámbitos, con las obligaciones y alcances que los instrumentos internacionales establecen.
- Las políticas principales desde las cuales se organiza el quehacer estatal y se definen los entornos institucionales —Administración de Justicia, Políticas de Seguridad Ciudadana, Políticas de Defensa Nacional—, no han sido comprometidas al abordarse las cuestiones de género. Las medidas adoptadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, se mantienen en el plano periférico y dirigidas, con el carácter de especiales, a sectores específicos. Persiste una comprensión de las mujeres como sector vulnerable, en perjuicio de una atención sobre los factores sociales, económicos y culturales que colocan a la población femenina en desventaja y bajo condición de riesgo.
- La enmienda legislativa y el desarrollo de normas para sancionar la violencia contra las mujeres ha sido el terreno principal sobre el cual los Estados de América Latina y el Caribe han respondido. Las normas

adoptadas tratan mayoritariamente sobre violencia familiar o doméstica y, en menor medida, sobre violencia sexual. Respecto a las normas sobre violencia familiar, no obstante condenarse las agresiones y maltratos y habilitarse procedimientos para conducir las denuncias, se advierten debilidades conceptuales y en el desarrollo jurídico, persistiendo criterios no compatibles con las provisiones establecidas en los instrumentos internacionales especializados para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. En lo que concierne a violencia sexual, esencialmente se han ido removiendo concepciones e indicaciones manifiestamente discriminatorias; sin embargo, ciertos patrones de violencia sexual no han sido sancionados expresamente.

- En aquellos países que dispusieron reformas legislativas en materia de violencia familiar y sexual, en líneas generales, no se han desarrollado acciones para medir su eficacia y su incidencia en la reducción de dicha violencia. No se ha implementado un soporte institucional efectivo para que las mujeres afectadas accedan y obtengan justicia, cuenten con protección y logren su rehabilitación. Predomina la autoprotección y autorreparación a cargo de las víctimas.
- La trata de mujeres, adolescentes y niñas con fines de explotación sexual y la asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la misma y de la prostitución, no han sido cuestiones abordadas por las respuestas institucionales.
- En lo que se refiere a la problemática sobre la mujer y los conflictos armados, el panorama regional muestra una absoluta falta de compromiso.
- Se observan muy débiles esfuerzos por parte de los Estados cuando las acciones a su cargo implican comprometer fondos públicos. En muchos países de la región, la respuesta institucional ha sido impulsada por la asignación de fondos de la cooperación internacional, dependiendo su continuidad de este flujo.



- Las desigualdades sociales en la región, agudizadas en los últimos años, y expresadas en un incremento del número absoluto de pobres, vienen configurando una segmentación al interior de la población femenina en lo que a experiencia de justicia se refiere. Mientras un grupo muy reducido de mujeres puede aprovechar los avances desarrollados, para la mayoría de mujeres, aquellas sobre las que coincide especial vulnerabilidad, la experiencia predominante es la frustración cuando se trata de exigir justicia ante la violación de sus derechos, sea que ésta haya sido perpetrada por particulares o por el Estado.
- Las políticas de ajuste e implantación de la ortodoxia neoliberal en nuestros países, han profundizado riesgos y desventajas para amplios sectores de la población femenina. El impacto ha sido particularmente crítico sobre aquellas mujeres en quienes coinciden otras discriminaciones o situaciones de vulnerabilidad. Se debe advertir que aquello que se extrae a las mujeres mediante las políticas principales no puede ser reparado a través de las políticas sociales.

### **Tendencias generales en las respuestas sociales**

- En los últimos 20 años, en las organizaciones de mujeres se generaron procesos acumulativos, en términos de desarrollo de recursos, capacidades, modelos de atención, procedimientos y conocimientos, que se han ido incorporando progresivamente en las respuestas institucionales.
- Las respuestas sociales han ido complejizando su campo de acción, articulando lo comunitario, lo local, lo nacional, lo regional y lo global. Se reconoce el desafío de articular el conocimiento especializado con un manejo de las políticas principales y visiones macro sobre lo nacional y lo global. Se observa todavía un muy incipiente uso de los mecanismos ganados en el plano de los sistemas supranacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

- Las organizaciones de mujeres, que han sido los referentes concretos de los procesos que impulsaron los cambios, actualmente enfrentan enormes desafíos, como el de vigilar la observancia de los estándares de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, los recursos económicos con los que cuentan son extremadamente reducidos, situación que las pone en riesgo de desaparición o de cierre de ciertas áreas, como la de defensa legal.

## **RECOMENDACIONES GENERALES**

- Llamamos la atención sobre la necesidad de comprometer las políticas matriciales, tales como Políticas de Seguridad Ciudadana, Defensa Nacional y aquellas relativas a la Administración de Justicia. La respuesta anterior se movió sobre el terreno de lo periférico, con impulsos episódicos, discontinuos, dependientes de un conjunto de contingencias, altamente vulnerables a lo considerado como “prioridades estatales” o, incluso, prioridades de una administración.
- Alertamos sobre la condición sustancial que reviste para los derechos humanos de las mujeres la construcción de entornos democráticos, bajo regímenes que se ciñan a la regla de derecho, donde se garantice un poder judicial independiente y eficiente. Igualmente, hacemos un llamado a corregir aquellas prácticas que atentan contra el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización por parte de la sociedad civil respecto de la gestión pública.
- Invocamos a los Estados a que tomen altamente en cuenta las observaciones planteadas por las organizaciones de mujeres, los Comités Monitores de los Tratados y otras instancias dispuestas para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres.

- Urgimos a los Estados para que se doten de manera impostergable de herramientas que les permitan medir su desempeño e incidencia sobre los patrones de violencia y discriminación que afectan a las mujeres de la región.
- Instamos a los Estados de la región a suscribir y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al igual que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. A aquellos países que no lo hubieran hecho, suscribir y ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, e incorporarla en su ordenamiento jurídico.
- Demandamos que los Estados comprometan fondos públicos suficientes para implementar planes, programas y servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y atender a las personas afectadas. Al respecto, planteamos la formulación de planes de largo plazo, garantizados financieramente, consensuados entre las diversas fuerzas políticas, a efectos de trascender su vulnerabilidad frente a cambios de administración.
- Llamamos la atención sobre la necesidad de producir estadísticas que permitan verificar los avances. Las respuestas institucionales deben mostrar su eficacia en acercarnos a resultados concretos sobre los que se pueda afirmar que la realidad/problema ha comenzado a ceder.
- Instamos a los Estados a garantizar los derechos humanos de las mujeres y de las niñas, y atender los daños, riesgos y desventajas específicas experimentados por mujeres y niñas en el marco de conflictos, post conflicto y en zonas militarizadas. Los programas e intervenciones en materia humanitaria deben contar previamente con una proyección de los impactos en términos de género y asegurar que el personal a cargo de la ejecución cuente con las capacidades y sensibilidad necesaria para garantizar desempeños no discriminatorios.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

- Fortalecer la legislación antidiscriminatoria, incorporando lo desarrollado por las provisiones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Incluir expresamente la prohibición de discriminación por orientación sexual.
- En la legislación y adopción de medidas en materia de violencia contra las mujeres, tener altamente en cuenta la situación de aquellas mujeres pertenecientes a sectores en los que coinciden otras discriminaciones y que encuentran particulares dificultades para acceder y obtener protección institucional.
- Sancionar prácticas dentro del mercado laboral que imponen a las mujeres restricciones y condiciones en materia reproductiva para acceder y conservar el empleo. Implementar mecanismos efectivos de inspección que vigilen el cumplimiento de disposiciones en materia laboral.
- Revisar la legislación producida en materia de violencia familiar, a fin de ajustarla a las provisiones establecidas en los instrumentos internacionales especializados para la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. La violencia contra las mujeres en relaciones familiares o de pareja, independientemente del vínculo o de la subsistencia de éste, debe ser objeto de atención específica.
- Derogar las leyes en materia penal que conservan concepciones tradicionales frente a la violencia sexual. Adoptar y/o reforzar las leyes existentes de modo que aseguren la persecución pública de los delitos de violencia sexual en tiempos de paz como en situaciones de conflicto

armado. Sancionar el acoso sexual en el ámbito laboral, en los espacios educativos y en los servicios de salud. Derogar las leyes que penalizan las relaciones sexuales entre personas adultas del mismo sexo de mutuo consentimiento.<sup>158</sup>

- Respaldo constitucional y legalmente, los derechos sexuales y reproductivos, y las garantías para una decisión libre e informada en estas esferas. Garantizar, bajo normas de jerarquía superior, la prestación de servicios de calidad en salud sexual y reproductiva que aseguren a todos los grupos de mujeres la conservación y recuperación de su salud y la implementación de sus decisiones reproductivas. Desarrollar programas eficaces para reducir la mortalidad materna, proteger el derecho de las gestantes a conservar sus vidas y eliminar todas aquellas prácticas que las exponen a riesgos y sufrimientos innecesarios. Implementar mecanismos accesibles para efectuar reclamaciones por parte de las usuarias de los servicios de salud. Reconocer el derecho de adolescentes y jóvenes a recibir información para una sexualidad saludable y a tener acceso a medios para prevenir embarazos no deseados. Revisar la legislación que penaliza el aborto. Suministrar información y asegurar atención médica adecuada y oportuna en los casos de aborto legal.
- Adoptar medidas para asegurar a las mujeres el acceso y la obtención de justicia. Especialmente, debe asegurarse asistencia y defensa legal para las víctimas de violencia de género, incluyendo la gratuidad de todas las certificaciones o pericias que contribuyan al esclarecimiento del delito.
- Desarrollar garantías procesales para las víctimas de violencia de género.
- Comprometer en todos los poderes públicos la incorporación de los derechos humanos de las mujeres. A nivel de las instancias legislativas, introducir la obligatoriedad de aplicar el test de discriminación respecto de

---

<sup>158</sup> Nicaragua, Puerto Rico y el Caribe angloparlante.

las leyes en trámite.<sup>159</sup> En el plano judicial, impulsar en las instancias de mayor jerarquía la producción de directivas sobre la aplicación de los instrumentos internacionales de promoción y protección de derechos humanos de las mujeres. Garantizar la difusión de la jurisprudencia sobre casos motivados en discriminación o violencia de género.

- Involucrar, en el proceso de reforma de la administración de justicia, la participación de organizaciones de mujeres con experiencia en la problemática de discriminación y violencia de género. En dichos procesos, se debe garantizar la inclusión de acciones de capacitación en derechos humanos de las mujeres (instrumentos internacionales y normatividad interna) a operadores de la administración de justicia de los diversos niveles.
- Introducir entre los criterios de selección, promoción y permanencia laboral de servidores públicos, la conducta respetuosa y sensible a los derechos humanos de las mujeres.
- Desarrollar un marco consistente para prevenir, sancionar y erradicar la prostitución forzada y la trata de mujeres y menores. Reforzar la persecución nacional e internacional de los delitos de tráfico de mujeres y menores con fines de explotación sexual. Brindar protección a las mujeres migrantes en situación de vulnerabilidad frente a la explotación sexual y servicios para las víctimas de prostitución forzada.
- Impulsar e implementar una instancia de monitoreo regional especializada en lo que respecta a la situación de las mujeres bajo conflicto armado y post conflicto, incluidas aquellas en localidades militarizadas. Dicha instancia deberá, desde una perspectiva de derechos humanos y bajo un enfoque de género, orientar a los Estados a que cumplan con brindar protección

---

<sup>159</sup> El test o examen de discriminación consiste en la evaluación de una norma (o decisión política) sobre las mujeres, tanto en el plano de las decisiones formales (el texto de la norma) como en referencia a sus posibles impactos negativos (pronóstico de impactos sobre la realidad). El principio es que una norma (o decisión política) no puede establecer distinciones o diferencias asignadas a varones y mujeres que no sean racionales y objetivas, y al mismo tiempo debe ser sensible al principio de relevancia, es decir, que si existe riesgo, daño o desventaja por género no puede ignorarlos.

adecuada, efectiva y oportuna a la población femenina bajo dichas circunstancias, incluida la población desplazada y refugiada. Igualmente, deberá velar por la participación de las mujeres en los procesos de pacificación y reconstrucción.

- Implementar, en el sistema educativo formal, acciones sostenidas de educación en derechos que incluyan los derechos humanos de las mujeres, y crear mecanismos dentro de los propios establecimientos educativos que sean adecuados para facilitar las denuncias de niñas y adolescentes, motivadas en hechos de discriminación y violencia en cualquier ámbito que ocurran.
- Adoptar medidas para proteger los derechos de las mujeres en reclusión, remover criterios discriminatorios a nivel de las políticas penitenciarias, implementar las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Personas Reclusas.<sup>160</sup> Estudiar las causas del incremento de la criminalidad femenina, el tipo de delitos en los que resultan más frecuentemente involucradas, la situación de las mujeres en cárcel y los efectos de la reclusión sobre las mujeres.

---

<sup>160</sup> Adoptadas por el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y Tratamiento del delincuente (Ginebra, 1955) y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076 (LXII), del 13 de mayo de 1977.

**ANEXOS**  
**INFORMACIÓN SISTEMATIZADA**



## A. FICHAS TÉCNICAS POR CADA PAÍS COMPRENDIDO EN EL ESTUDIO

### A.1. ARGENTINA

#### Datos Básicos

*Población:* Para 1995, la población total era de 34'686,645 habitantes, de los cuales 16'976,708 eran varones y 17'609,937 mujeres. El 88.4% era urbana y el 11.6% era rural. En la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano se concentraban 16'300,000 habitantes, alrededor del 45% del total del país.

*Pobreza:* Las zonas que ostentan las cifras más alarmantes de pobreza son el conurbano bonaerense, la zona NorEste (NEA) y la zona NorOeste (NOA). Para 1998, Tucumán era la ciudad con mayor porcentaje (46%) de hogares bajo NBI.

*Pueblos indígenas:* Las organizaciones de defensa de los indígenas estiman que éstos constituyen de 500,000 a 700,000 individuos, aunque en las "reservaciones" indígenas viven actualmente 120,000 personas (matacos, quechuas, guaraníes y mapuches).

*Conflicto armado y violencia política:* No existen regiones bajo conflicto armado abierto. En cambio, se han registrado, con cierta asiduidad, revueltas populares puntuales, con objetivos reivindicativos de tipo gremial o sectorial. Hasta hace 16 años Argentina vivió un régimen *de facto*, durante el cual se perpetraron graves violaciones a los derechos humanos (personas desaparecidas, asesinatos extrajudiciales, torturas, secuestros de recién nacidos, tratos crueles, degradantes e inhumanos contra parturientas). Numerosas personas, varones y mujeres, se vieron forzados al exilio.

*Migración:* Existe una migración interna permanente, y un sostenido aporte migratorio proveniente de países limítrofes (Perú, Bolivia y Paraguay).

*Redes de tráfico de mujeres:* Hay varias investigaciones en marcha para identificar las organizaciones que han introducido alrededor de 4,500 mujeres provenientes de otros países de América Latina (en particular, de República Dominicana) con fines de explotación sexual. Su situación de “migrantes ilegales” les impide recurrir a la justicia.

### **Tratados internacionales**

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, han sido ratificadas e incorporadas al ordenamiento legal argentino con jerarquía supra legal. La primera tiene rango constitucional;<sup>161</sup> la segunda podrá obtenerlo de acuerdo al mecanismo dispuesto en la propia Constitución. Existen proyectos legislativos que han pretendido poner en funcionamiento el mecanismo para dotar a la segunda de rango constitucional, sin que hasta la fecha hayan tenido tratamiento por el Congreso Nacional.<sup>162</sup> Argentina ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **Constitución Nacional**

Fue reformada en 1994. No contiene disposiciones que traten explícitamente la violencia contra las mujeres. Sin embargo, al incorporar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, asume las obligaciones antidiscriminatorias que dan soporte al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, las cuales han sido desarrolladas por la Recomendación 19 (1992) emitida por Comité monitor de esta Convención. En esta misma línea, incorpora las disposiciones específicas sobre tráfico de mujeres y prostitución contenidas en dicho instrumento. Igualmente, aquellas

---

<sup>161</sup> Constitución Nacional, art. 75, inciso 22.

<sup>162</sup> Proyectos 1874-D-98 (que reproduce el 1826-D-96) y 3115-D-96.

de la Convención sobre los Derechos del Niño en que se dispone que los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para proteger a niños y niñas de violencia física o psíquica, abuso, maltrato y explotación.<sup>163</sup>

### Legislación Federal

- **Ley 24.417, Ley de Protección contra la Violencia Familiar.** Ley Nacional, de aplicación en el ámbito de la Capital Federal.<sup>164</sup> Procedimiento cautelar; protección a integrantes del grupo familiar (vínculo matrimonial o de uniones de hecho); contempla medidas de protección (exclusión del agresor de la vivienda, prohibición de acceso al domicilio o lugares de trabajo de la persona damnificada, reintegro al hogar de quien por razones de seguridad debió abandonarlo, estipulación de alimentos, tenencia y comunicación con los hijos). Competencia a cargo de Juzgados de Familia. Denuncias pueden ser verbales o escritas y no requieren asistencia de abogada/o.

Fecha: 1994.

Origen: A partir de 1985 el Congreso Nacional recibió numerosos proyectos de ley destinados a prevenir y penalizar la violencia contra las mujeres.<sup>165</sup>

Entre 1988 y 1993 se formularon 22 proyectos sobre violencia doméstica.<sup>166</sup>

De todos ellos, el tratamiento del proyecto S-311/88, presentado por el Senador Brasesco, permitió que el tema entrara en la agenda pública, favoreciendo discusiones y aportes de especialistas y organizaciones de mujeres. Pese a no alcanzar sanción legislativa, el proyecto fue fundamental para las iniciativas legislativas posteriores, ya que muchas de ellas recogerían partes de su articulado. Tres años después de este intento frustrado, se inició el movimiento legislativo con relación al tema. En 1994 se promulgó la Ley Nacional. De acuerdo a la estructura federal de Argentina, las provincias, en el marco de sus competencias, comenzaron a

---

<sup>163</sup> Art. 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>164</sup> Daría lugar al desarrollo de legislación provincial. Ver al respecto lo consignado en “Legislación Local”.

<sup>165</sup> Informe Nacional sobre la situación de la Mujer en la República Argentina. Consejo Nacional de la Mujer. Presidencia de la Nación, 1994.

<sup>166</sup> BINSTOCK, Hanna, *Hacia la Igualdad de la Mujer*, Santiago de Chile, CEPAL - ONU, 1998, p. 37.

sancionar leyes sobre la materia. Tierra del Fuego fue la primera provincia en hacerlo (1992).<sup>167</sup>

➤ **Decreto Reglamentario de la Ley 24.417.**

Fecha: 1996.

➤ **Código Penal.**

*Violencia Familiar*

No hay tipo penal específico. Se aplican las normas generales, por ejemplo, aquellas relativas a los delitos de lesiones y homicidios.

*Violencia Sexual*

En junio de 1998, la Cámara de Diputados se pronunció sobre el tratamiento de delitos actualmente denominados contra la integridad sexual. Fue aprobado y promulgado un conjunto de modificaciones mediante Ley 25.087.

Principales modificaciones:

Sustitución del Título de “Delitos contra la Honestidad” por el de “Delitos contra la Integridad Sexual”.

Se consideran sujetos pasivos de abuso sexual a personas de uno u otro sexo. El acceso carnal recibe el tratamiento de figura agravada, al igual que el abuso sexual cuya duración o circunstancias configure un sometimiento sexual gravemente ultrajante para la víctima.

Varios de los tipos aluden explícitamente a la relación de poder entre victimario y víctima.

Se incluye la posibilidad de que la víctima inste el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro que brindan protección o ayuda a las víctimas.

Las víctimas mayores de 16 años pueden proponer un avenimiento con el agresor, en cuyo caso el Tribunal podrá excepcionalmente aceptar la propuesta que haya sido libremente formulada y en condiciones de plena igualdad, cuando, en consideración a la especial y comprobada relación

---

<sup>167</sup> Ver al respecto lo consignado en “Legislación Local”.

afectiva preexistente, considere que es un modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo para el interés de la víctima. El efecto del avenimiento es extinguir la acción penal o la suspensión del juicio a prueba.<sup>168</sup>

Origen: Las organizaciones de mujeres llevaron a la agenda pública el tema. El Proyecto de la Diputada Carrió, con modificaciones en el curso de los debates.

- **Decreto 2385/93.**<sup>169</sup> Norma específica aplicable al acoso sexual en las relaciones laborales en el ámbito público. Define el acoso sexual como el accionar del funcionario que con motivo o en ejercicio de sus funciones se aprovecha de una relación jerárquica, induciendo a otro a acceder a sus requerimientos sexuales, haya o no acceso carnal.

Fecha: 1993.

### Legislación Local

#### Constituciones Provinciales

- **Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.**  
**Art. 28:** “[...] Se dictará una ley preventiva de la violencia en la familia”.  
Fecha: 1991.
- **Constitución de la Provincia de Chubut**  
**Art. 25:** “[...] Se dictan normas para prevenir las distintas formas de violencia familiar”.  
Fecha: 1994.
- **Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

---

<sup>168</sup> Esta disposición no se encontraba en el Proyecto original de la Diputada Carrió, impulsora de las iniciativas de reforma al tratamiento de la violencia sexual.

<sup>169</sup> Que incorpora el párrafo 2 del inc. E del art. 28 de la Ley 22.140.

**Art. 38:** “[...] La Ciudad Autónoma de Buenos Aires provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención, ampara las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios de atención”.

**Art. 39:** “Se otorga prioridad dentro de las políticas públicas a las destinadas a las niñas, niños, adolescentes, las que deben promover la contención en el núcleo familiar y asegurar: [...] 2. El amparo a las víctimas de violencia y explotación sexual. [...]”

La Cláusula Transitoria Décimo Segunda, al establecer la creación de Tribunales Vecinales, fija, dentro de las competencias de éstos, la prevención de la violencia familiar y la protección de personas.

Fecha: 1996.

Otras Constituciones provinciales contienen cláusulas de protección al derecho a la salud<sup>170</sup> y el derecho a la integridad física, psíquica y moral.<sup>171</sup>

### *Violencia Familiar*

#### Tierra del Fuego

- **Ley 473.** Establece un régimen de licencia especial por violencia familiar aplicables a las empleadas de la administración pública provincial y organismos descentralizados.

Fecha: 1992.

- **Ley 39.** Contempla procedimiento judicial especial para casos de violencia familiar.

Fecha: 1993.

#### Buenos Aires

---

<sup>170</sup> Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 59; de Chubut, art. 18; de Formosa, art. 80; de Jujuy, art. 21; de la Rioja, art. 57; de San Juan, art.61; de San Luis, art. 57; de Santa Fe, art. 19; de Tierra del Fuego, art. 53.

<sup>171</sup> Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 12; de Chaco, art. 15; de Chubut, art. 18; de Jujuy, art. 20.

- **Ley 11.143.** Reforma el Código de Procedimientos Penales para incorporar disposiciones procesales en juicios motivados en delitos resultantes de hechos de violencia de género.

Fecha: 1992.

#### Río Negro

- **Ley 2.250.** Reforma a Código de Procedimientos Penales para incorporar disposiciones procesales en juicios motivados en delitos resultantes de hechos de violencia de género.

Fecha: 1992.

#### Mendoza

- **Ley 6182.** Normas sobre violencia familiar.

Fecha: 1994.

#### San Juan

- **Ley 6542.** Ley específica sobre violencia contra las mujeres.

Fecha: 1994.

#### Corrientes

- **Ley 5.019.** Ley sobre violencia familiar.

Fecha: 1995.

#### Chaco

- **Ley 4.175.** Ley sobre violencia familiar.

Fecha: 1995.

- **Ley 4311.** Ampliación de la ley anterior.

Fecha: 1996.

### Chubut

- **Ley 4.118.** Ley sobre violencia familiar.  
Fecha: 1995.

### Misiones

- **Ley 3.325.** Ley sobre violencia familiar.  
Fecha: 1996.

### Neuquén

- **Ley 2.212.** Ley sobre violencia familiar.

### Santa Fe

- **Ley 11.529.** Ley sobre violencia familiar.

### Catamarca

- **Ley 4.943.** Ley sobre violencia familiar.

### *Acoso Sexual*

### Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

- **Ley sobre violencia familiar, Ordenanza 47.506, AD 230-57, B.M. 17/1/94.** Incorpora en el régimen disciplinario al acoso sexual como falta sancionable, causa de sanción o cesantía.



## Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes

- Se cuenta con jurisprudencia que enfatiza el carácter cautelar de la Ley 22.417: “el procedimiento previsto por la Ley 24.417 es esencialmente cautelar y el art. 4 otorga facultades al juez para dotar las medidas adecuadas a las circunstancias del caso, sin sustanciación previa...”<sup>172</sup>, cuya finalidad es “...hacer cesar el riesgo que pesa sobre las víctimas, evitándoles el agravamiento de los perjuicios concretos derivados del maltrato que se cierne sobre ellas, mediante la adopción de medidas eficaces, urgentes y transitorias”.<sup>173</sup>
- Entre los problemas destacados por las defensoras en casos de violencia familiar, se señalan, en primer término: las dificultades probatorias,<sup>174</sup> la permanente reedición de juicios para sostener en el tiempo las medidas de protección, y el hecho de que los procesos no concluyan en sentencias donde se declare a alguien autor de los hechos que se le atribuyen a efectos de aplicarle las sanciones correspondientes, ordenar y garantizar la reparación de daños. Igualmente, las defensoras cuestionan la disposición que ordena al juez convocar a las partes a una audiencia dentro de las 48 horas de adoptada la medida cautelar con el objetivo de mediar entre las partes (art. 5). Al respecto, debe observarse que la mediación sólo puede fundarse en la participación voluntaria y en igualdad de condiciones.

## Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional

- **Decreto Nº 1426.** Otorgó al Consejo Nacional de la Mujer rango de Secretaría de Estado, lo cual le permite contar con presupuesto y planta de

<sup>172</sup> C.N. Civ., Sala C, mayo 20-997-V., F., C. S., J. S/ denuncia por violencia familiar.

<sup>173</sup> C.N. Civ., Sala A, mayo 21-996-K., G.N. c. B., E. A. En igual sentido C.N. Civ., Sala H, marzo 6-998-B., N. C S., B.P. La ley T. 1998-D, p. 295.

<sup>174</sup> Debates de la Comisión de reforma a la Ley de Violencia Doméstica. Convocatoria del Programa Mujer el Ministerio de Justicia de la Nación, 1998.

personal propia. La misión primordial de la citada dependencia es el logro de la implementación en el ámbito nacional de los compromisos asumidos internacionalmente por la Argentina al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El gobierno le asignó al Consejo la responsabilidad de promover la integración de las necesidades e intereses de las mujeres en todas las políticas públicas. En 1992, se creó el Gabinete de Consejeras Presidenciales, cuya misión contemplaba la puesta en marcha de un Plan Trienal de Igualdad de Oportunidades, el mismo que debía articularse en todas las políticas públicas y que contaría con la participación del Consejo Nacional de la Mujer para impulsar, desde el Poder Ejecutivo, políticas que incorporen las prioridades y necesidades femeninas.<sup>175</sup>

Fecha: 1991.

- **Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1993-1994.** Adoptado en 1993.
- **Plan para 1995-1999.** Adoptado en 1994 e integrado al Plan Quinquenal del Gobierno.
- **Decreto Reglamentario de la Ley 24.417.** Contiene referencias a garantizar información sobre recursos legales y asesoramiento (art. 1) y políticas de cooperación con organizaciones no gubernamentales (arts. 5 y 9).
- **Comisarías de la Mujer.** Creadas hacia fines de los años ochenta.
- **Sistema Nacional de Información Mujer (SNIM).** Inaugurado en noviembre de 1999.

**Políticas públicas, programas y servicios en el ámbito**

---

<sup>175</sup> Segundo Informe Periódico presentado por Argentina ante el Comité de Derechos Humanos (23/02/94. CCPR/C/75/Add.1).

## provincial

### Neuquén

- La Ley 2.212 (en el Capítulo “De la Política Social de Prevención”) asigna a la Subsecretaría de Acción Social la responsabilidad por la coordinación de la planificación con otros organismos, y por la orientación y supervisión de las entidades no gubernamentales y comunitarias de toda la Provincia.

### Chaco

- La Ley 4.377 crea el Programa Provincial de Prevención y Asistencia Integral a las Víctimas de la Violencia Familiar. Este Programa cuenta con dos Subprogramas definidos según el hecho de violencia constituya o no delito (art. 1). La Asistencia Integral se refiere a la “atención de la problemática focalizada en el conflicto familiar y sus posibilidades de resolución, propendiendo a resguardar la vida, integridad psico-física y los vínculos familiares, en ese orden, de convivientes y no convivientes” (art. 1). El Programa presta asistencia a pedido de la víctima, de cualquiera de los miembros de su familia, de organismos o funcionarios públicos competentes, de instituciones sociales y de organizaciones no gubernamentales de acción comunitaria.

Entre las acciones de prevención que lleva a cabo se indican: el desarrollo de campañas de difusión y sensibilización; actividades de capacitación a operadores comunitarios, funcionarios públicos, y en el ámbito de la educación formal desde la enseñanza preescolar hasta la educación superior. En cuanto a asistencia, se consideran: la asistencia social y psicológica a las familias, el asesoramiento jurídico y el patrocinio de abogado/a. El Subprograma dedicado a aquellos hechos constitutivos de delitos brinda asistencia integral a la víctima. Contiene una cláusula de imputación presupuestaria a ser ejecutada a partir del año 1997 (art. 8).

### Tucumán

- Si bien carece de ley específica sobre violencia familiar, tiene vigente la Ley 6.346 (1992), que declara de interés social las acciones destinadas a la erradicación de la violencia familiar en el territorio de la Provincia. La autoridad a cargo, designada por el Poder Ejecutivo, deberá proveer la formación de profesionales y técnicos a los que asigna funciones de capacitación y entrenamiento, promoción de servicios de atención y asesoramiento, difusión de derechos y desarrollo de campañas de esclarecimiento sobre el tema.

### Mendoza

- La Resolución de 1994, emanada de la Policía Provincial, crea el Centro de Coordinación Provincial de Servicios Policiales de Atención y Orientación a la Mujer Víctima de maltrato. Entre las funciones asignadas al Centro están: coordinar los servicios policiales entre sí y en relación con la oficina de la mujer de la provincia y los servicios de organizaciones no gubernamentales; procesar la información sobre la temática; e implementar una Línea Mujer de atención telefónica para la contención y orientación de víctimas.

### Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires

- Desde 1990 funciona el Programa de Prevención y Asistencia a la Violencia Familiar (Dirección de la Mujer). En 1993, se inaugura la Casa Refugio para la mujer golpeada y sus hijos.<sup>176</sup> El Programa se ejecuta a través de cuatro Centros Integrales de Atención de la Violencia Psíquica, Física y Sexual, con equipos interdisciplinarios; de la Línea Telefónica Mujer (24 horas) con telefonistas capacitadas para contención y derivación en temáticas integrales; y de la Prevención con equipos Itinerantes que dan charlas en instituciones de diverso tipo. El Programa realiza articulación permanente con los sistemas de Salud y Educación, ambos dependientes del Gobierno de la Ciudad.

---

<sup>176</sup> BINSTOCK, Hanna, *Op cit.*, p. 37.

## Misiones

- Se crea en 1989 el Programa de Prevención de la Violencia Familiar y Asistencia a la Mujer Golpeada, dentro de la Dirección de la Mujer Provincial. En 1997, por Decreto del Poder Ejecutivo, se institucionaliza como Departamento de Prevención de la Violencia Familiar, con funciones de difusión y capacitación a la comunidad en general, asistencia personalizada con personal especializado y enfoque interdisciplinario, Línea Telefónica de Emergencia (24 horas), Refugio para Mujeres Golpeadas, Biblioteca Especializada. Está próximo a abrir una Escuela para la Paz. En 1999, el Decreto 1686 establece el uso de cinco días hábiles corridos de Franco Psicoprofiláctico cada cuarenta y cinco días hábiles trabajados en el Departamento de Prevención de la Violencia Familiar.

## Rosario (Provincia de Santa Fe)

- Desde 1989 existe el Departamento de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Promoción de la Mujer. Cuenta con un proyecto de Atención y Prevención de la Violencia contra la Mujer. De manera sistemática se llevan: servicios de líneas telefónicas (dos líneas, una gratuita y otra no), asistencia por equipos interdisciplinarios en la Municipalidad, albergue para veinte plazas (mujeres e hijos).  
En 1997 se constituyó la Red Social Comunitaria de Violencia, que involucra a seis distritos de Rosario. Esta Red presta servicios de prevención, contención, sensibilización y asistencia; algunas ONGs tienen convenios para la atención. Capacita a formadores: sensibilización y capacitación en Género y Derechos Humanos para funcionarios de gobiernos locales y ejecutores de programas dentro de la Secretaría de Promoción Social; cartillas y videos sobre violencia contra la mujer.

## A.2. BOLIVIA

### Datos Básicos

*Población:* Para 1995 la población era de 6'420,792 habitantes, de los cuales 3'249,527 (50.6%) eran mujeres y 3'171,265 (49.4%) varones. La población urbana era de 3'694,846 y la rural de 2'725,946.

*Pobreza:* El 70.5% de los bolivianos se encuentran bajo la línea de pobreza.

*Pueblos indígenas:* Existen en el país 2'200,000 quechuas, 1'500,000 aymaras y 120,000 indígenas del oriente (de 32 grupos étnicos en la región oriental, 29 en el área amazónica y 5 en el chacoplatense).

*Conflicto armado y violencia política:* Actualmente la principal zona de conflicto es el Trópico del Departamento de Cochabamba, que abarca la zona tropical de las provincias Chapare, Carrasco y Tiraque, zonas de cultivo de la hoja de coca. Las políticas de lucha contra el narcotráfico, que incluyen la erradicación forzosa de los cultivos de coca, vienen exponiendo a alto riesgo (atropellos, despojos, abuso sexual, enfrentamientos) a sus pobladores.

*Migración:* Hay migración interna y, en los últimos años, migración procedente de Perú (migración económica y por el conflicto armado).

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

Bolivia ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 1.100, del 15 de setiembre de 1989) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Ley 1599, del 18 de octubre de 1994). Los tratados son incorporados al derecho interno mediante ley. Sin embargo, no hay una práctica de aplicación de éstos a nivel de la administración de justicia; y tampoco los abogados suelen invocar tales instrumentos. La Corte

Interamericana de Derechos Humanos tiene jurisdicción frente a las violaciones de derechos humanos cometidos dentro del territorio boliviano.

### Constitución Nacional

No hay provisiones específicas relacionadas a la problemática de violencia contra la mujer.

### Legislación Nacional

- **Ley 1674, Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica.** Establece la política del Estado sobre la materia. Fija las sanciones al agresor y las medidas de prevención y protección inmediata a la víctima. El bien jurídico protegido es la integridad física, psíquica, moral y sexual de cada uno de los integrantes del núcleo familiar. Define la violencia familiar, regula el procedimiento, establece al titular de la acción y las competencias de los órganos públicos. Deroga el art. 276 del Código Penal, que permitía la impunidad en caso de lesiones causada por el cónyuge, ascendientes, descendientes, hermanos, afines en línea directa, cuñados. Modifica el art. 7 del Código Penal, referido a los delitos de acción privada, excluyendo los delitos de estupro, violación de personas mayores de edad, abuso deshonesto, ultraje al pudor y corrupción de mayores, los que pasan a ser considerados delitos de acción pública a instancia de parte.

Fecha: 15 de diciembre de 1995.

Origen: Elaborada por la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG), en cumplimiento al Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. La participación del movimiento de mujeres y ONGs fue determinante.

- **Decreto Supremo 25087, Reglamento de la Ley 1674.** La norma amplía al Ministerio Público la facultad de dictar medias cautelares. Prohíbe los acuerdos o renuncia de derechos por parte de las víctimas. En lo que

respecta al procedimiento, establece que la persona agredida puede optar por la jurisdicción familiar o la penal, siendo excluyentes entre sí. Precisa competencias funcionales y obligaciones estatales.<sup>177</sup>

Fecha: 6 de julio de 1998.

Origen: Tras dos años de vigencia de la Ley 1674, se identificaron obstáculos a su aplicación.

- **Ley 1678, Modificaciones al Código Penal.** Título que trata los delitos de violencia sexual, modificando su denominación, de “Delitos contra las Buenas Costumbres” a “Delitos contra la Libertad Sexual”, en atención a que el bien jurídico protegido es la autodeterminación sexual de las personas. Suprime el término “honesta” de los delitos de estupro, sustitución de persona y rapto impropio (arts. 309, 311 y 314 del Código Penal de 1972).

Fecha: 10 de marzo de 1997.

Origen: El desarrollo de una reforma amplia, cuyo objetivo fue adecuar el sistema penal al Estado de Derecho, garantizar la seguridad jurídica en un sistema democrático y luchar eficazmente contra nuevas formas de criminalidad, contra la corrupción, la impunidad y el encubrimiento. Desde 1992, el movimiento de mujeres y abogadas defensoras habían venido elaborando propuestas de reforma al Código Penal.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Desprotección a víctimas de violencia psicológica.
- Las personas afectadas por violencia familiar acuden más a las Brigadas que al juez competente, exigiendo de las primeras la imposición de castigos inmediatos a los agresores. Las Brigadas vienen asumiendo funciones que no les corresponden. Los propios jueces, en lugar de admitir las denuncias, remiten los casos a las Brigadas. Cuando los Juzgados reciben las

---

<sup>177</sup> Ver lo consignado en “Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional”.



denuncias, tienden a ponerlas en manos de funcionarios subalternos, alegando sobrecarga procesal.

- En los procesos de violencia familiar no se cumplen los plazos y la falta de celeridad determina que las personas denunciantes desistan de la acción judicial.
- Hay dificultades probatorias. Los médicos legistas suelen calificar como leves lesiones visiblemente severas. Hay un reducido número de forenses. Los testigos no acuden a los Juzgados para brindar declaraciones, por miedo a represalias, por falta de tiempo o por la apreciación de que no deben involucrarse en problemas de esta naturaleza.
- Existe por parte de los operadores del derecho la tendencia extrema a defender la integridad familiar a cualquier costo, obligando a la “reconciliación” en nombre del supuesto bienestar de los hijos.
- La ley permite que el juez suspenda la ejecución de la sanción a los responsables de violencia familiar, de acuerdo a la naturaleza del hecho y la personalidad del autor, imponiendo como medida alternativa la terapia psicológica o la prestación de trabajos comunitarios, sin mecanismos de seguimiento al respecto.
- En los procesos de divorcio, la causal de sevicia, injurias graves o malos tratos de palabra o de obra que hagan imposible la vida en común, se aprecia teniendo en cuenta la educación y condición del cónyuge agraviado/a. Es criterio judicial la exigencia de que los malos tratos sean graves y frecuentes.
- Por la naturaleza de los delitos contra libertad sexual, en los que no suele haber testigos presenciales, las agraviadas encuentran graves dificultades probatorias. La no exhibición de huellas de violencia física en el cuerpo de la agraviada, pone en duda su denuncia. Durante los procesos tiene lugar una revictimización. Se emiten juicios de valor sobre la no virginidad, la

conducta o actividad sexual de la agraviada. Las diligencias a cargo de la Policía Judicial suelen ser asignadas a personal de escasa preparación. El Ministerio Público no suele ejercer activamente sus funciones frente a este tipo de casos, y exhibe criterios patriarcales en sus desempeños. Los agentes policiales buscan persuadir a las víctimas para que transen en contra de sus derechos.

- Los costos procesales recaen en las víctimas de delitos contra la libertad sexual.
- Hay presión familiar sobre las víctimas para que desistan en nombre de la preservación del honor familiar.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional y local**

- **Resolución Ministerial 139/94, Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra a mujer.** Para la implementación del Plan la SAG inició un proceso de descentralización, creando en los nueve departamentos las Unidades Departamentales de Género y en el ámbito local las Oficinas Municipales de la Mujer. En la ejecución del plan participaron los principales actores de la sociedad civil, entre ellos: organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, la iglesia. El Plan abarca cuatro ámbitos: 1) Ámbito de reformas legales; 2) Ámbito de los servicios para las víctimas; 3) Ámbito de la información; y 4) Ámbito de la modificación de patrones culturales. En términos financieros, el gobierno aportó el 10% del presupuesto total. Se establecen los Servicios Legales Integrales (SLI) y las Brigadas de Atención a la Familia.

Fecha: 1994.

Origen: Subsecretaría de Asuntos de Género, Ministerio de Desarrollo Humano. Impulso de organizaciones feministas.

- **Decreto Supremo 25087, Reglamento de la Ley 1674.** Ratifica la responsabilidad del Estado de prevenir la violencia, y determina que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, mediante los Ministerios de Salud, Educación, Justicia, Gobierno y la Dirección Nacional de Informaciones, es el encargado de elaborar y hacer cumplir programas para la prevención y atención de víctimas de violencia. Establece que el contenido de la Ley 1674 debe formar parte de la materia curricular obligatoria para los ciclos básico y superior de la educación. Dispone que el Registro Nacional de Información de Salud del Ministerio de Salud y Previsión Social, lleve las estadísticas sobre violencia, en base a la información que remitan todos los sectores. Esto aún no se ha implementado. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos creará y reglamentará una Caja con las multas recaudadas, que serán destinadas al funcionamiento de las casas u hogares de refugio temporales y otros similares. Norma el funcionamiento y características de los Servicios Legales Integrales. Establece la gratuidad, lo que incluye la expedición de certificados médicos o informes de los auxiliares. Reglamenta el funcionamiento de las Brigadas de Protección a la Familia.

Fecha: 6 de julio de 1998.

Origen: Tras dos años de vigencia de la Ley 1674, se identificaron obstáculos a su aplicación.

- **Decreto Supremo 24864, Decreto “Para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres”.** El Estado boliviano garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social y cultural, y se plantea la incorporación transversal de contenidos de género en las políticas públicas para lograr equidad, promoviendo acciones específicas en las siguientes áreas: salud, educación, desarrollo económico, participación política y ciudadanía, comunicación y cultura. En relación a la violencia, establece la promoción y el perfeccionamiento de la normativa vigente, así como de los servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia, en la escuela y en el ámbito laboral. Incluye el impulso de iniciativas legales a fin de garantizar un marco jurídico que

supere toda discriminación contra la mujer y el desarrollo de una administración de justicia con equidad para hombres y mujeres.

Fecha: 11 de octubre de 1997.

- **Brigadas de Protección a la Familia.** Creadas a partir de la Ley 1674 tiene como funciones específicas practicar diligencias orientadas a la individualización de los autores y partícipes, reunir elementos de prueba, y prestar auxilio necesario e inmediato a la víctima.

Fecha: Se inician formalmente el 8 de marzo de 1995, por propuesta de la SAG en coordinación con la Policía Nacional y el apoyo de UNICEF.

- **Servicios Legales Integrales (SLI).** Creados a partir de la Ley 1674, constituyen organismos de apoyo para la lucha contra la violencia en la familia. Funcionan en los municipios del país, como parte integrante de los programas municipales de la mujer. El Sistema Nacional de SLI plantea la implementación de cuatro componentes: prestación de servicios, capacitación, difusión y coordinación. En cuanto a servicios, incluye realizar el seguimiento y atención psicológica al agresor.

- **Proyecto “Violencia contra la Mujer y la Niña: Una propuesta para establecer acciones coordinadas”.** Ministerio de Salud y Previsión Social, Vice Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Define la violencia contra la mujer y la niña como un problema de salud pública. Plantea la creación de redes de coordinación comunitaria en área urbana y semi urbana; el perfeccionamiento de sistemas de información; la formación de grupos de apoyo para mujeres agredidas y hombres agresores; la intervención piloto en salud en cada comunidad de ejecución para luego adaptarse a otros servicios de salud del país; la concientización y fortalecimiento institucional; reformas legales; la difusión de resultados a través de los medios de comunicación. En 1996, el Proyecto Violencia contra la Mujer y la Niña fue ejecutado en tres municipios pilotos: Viacha (La Paz), Mizque (Cochabamba y Riberalta (Beni). Posteriormente se incorporaron 12 municipios, con prioridad en razón de la reforma sanitaria,

que incluyó: la estrategia de capacitación a proveedores de salud; la elaboración de guía de manejo de la violencia para niveles gerenciales intermedios de los servicios de salud; los protocolos de atención a la violencia; la realización de talleres de sensibilización; la promoción de redes intersectoriales de atención y prevención de la violencia; el plan de comunicación para autoridades, personal de salud y población en general. El proyecto ha aportado a la elaboración del “Manual de normas y procedimientos para la atención de violencia intrafamiliar” (normas generales, normas de estructura, normas de procedimientos, formularios de referencia y contrareferencia, de control de la violencia intrafamiliar para el Sistema Nacional de Información en Salud), la “Guía didáctica para capacitadore/as (Género, salud y Violencia Intrafamiliar)”, la “Guía Jurídica sobre Violencia Intrafamiliar”, y el “Manual de Procedimientos Policiales contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica”, este último dirigido a la Brigadas de Protección a la Familia, los Comandos de Policía Rural y Fronteriza, las Unidades de Conciliación Ciudadana y Familiar, las Unidades Especiales de la Policía y los Batallones de Seguridad Física.

- **Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela (PPVE).** Está orientado a prevenir y erradicar toda forma de violencia y discriminación de género dentro y fuera del aula. Busca desarrollar acciones de sensibilización y motivación dirigidas a la comunidad educativa. El Programa es el resultado de un convenio entre el Vice Ministerio de Asuntos de Género, Generaciones y Familia y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y tendrá una duración de tres años, con apoyo de UNICEF.

### A.3. BRASIL

#### Datos Básicos

*Población:* En el país hay 163,7 millones de habitantes. La población femenina representa poco más del 50%. La tasa de urbanización es de 79.6%.

*Pobreza:* El 24% de la población vive con menos de un dólar diario (1990-1996).<sup>178</sup> En términos absolutos, 42 millones de personas viven en la pobreza. El 9.81% de la población es indigente (16 millones de personas). En el Nordeste la pobreza alcanza el 46% de su población y en la Región Norte el 43%.

*Diversidad cultural y racial:* La población brasilera está compuesta por 55.3% de blancos, 4.9% de negros, 39.3% de pardos y 0.5% de amarillos (personas de origen asiático, especialmente japoneses). Existe también población indígena, que se encuentra principalmente en la Amazonía, aunque hay varias comunidades esparcidas por otras regiones del país.

*Conflicto armado y violencia política:* La violencia urbana es creciente, principalmente en las grandes capitales, como Sao Paulo. Se ha revelado incontrolable aquella proveniente de la policía, que se manifiesta en ocasiones en abuso de poder. Hay, asimismo, un cierto nivel de violencia rural, producto de los enfrentamientos del Movimiento de los Sin Tierra con la policía local durante las invasiones de haciendas.

*Migración:* Hay flujo migratorio de la región Nordeste hacia Sao Paulo y Brasilia (Distrito Federal).

*Redes de tráfico de mujeres:* En el Norte y el Centro-Oeste existe un verdadero tráfico de esclavas para el “garimpo”,<sup>179</sup> que alcanza a varias ciudades. En el NorEste destaca el turismo sexual. En el Sur y SudEste, hay explotación y prostitución infanto-juvenil en base a la seducción de niñas y adolescentes del interior, a partir de informaciones falsas y del abuso de la ingenuidad de los padres.

---

<sup>178</sup> *Estado Mundial de la Infancia 2000*, UNICEF, p. 104.

<sup>179</sup> Zona de extracción de minerales, principalmente del oro.

## Tratados internacionales

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue aprobada por Decreto Legislativo N° 93 (del 14 de noviembre de 1983), ratificada el 1 de febrero de 1984 con reservas,<sup>180</sup> y promulgada por Decreto N° 89406 el 20 de marzo del 1984. El Decreto Legislativo N° 26 (1994) revocó el Decreto Legislativo N° 93, retirando así las reservas a esta instrumento internacional. En 1995, por Decreto Legislativo N° 107, se aprobó el texto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que la República Federativa de Brasil firmara el 9 de junio de 1994. Hay interpretaciones divergentes sobre el rango que cuentan los tratados en el ordenamiento jurídico. Para algunos, tienen fuerza constitucional en virtud del art. 2 de la Constitución Federal. El Supremo Tribunal Federal, en cambio, se pronunció indicando que sólo cuentan con rango de ley, en cuanto la Constitución Federal es rígida y requiere un proceso calificado para su modificación. De cualquier modo, en Brasil aún es incipiente la utilización de las normas internacionales de protección a los derechos humanos como fuente de derecho en las decisiones judiciales. El gobierno brasileño ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en 1992, con reservas sobre la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1998, el Presidente Cardoso sometió al Parlamento brasileño la iniciativa para el reconocimiento de la competencia de la Corte. La Cámara de Diputados la aprobó por votación unánime el 15 de octubre de 1998. En estos momentos, el Senado Federal tiene que pronunciarse. CLADEM presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tres casos de violencia contra mujeres por parte de la pareja o ex pareja. Uno no fue abierto por la Comisión, el segundo se encuentra en la fase de examen de admisibilidad por la Comisión y respecto al tercero la Comisión aún no se ha manifestado.

---

<sup>180</sup> El gobierno brasileño formuló varias reservas a propósito de algunos párrafos que entraban en colisión con disposiciones del Código Civil. En mayo de 1993, el ejecutivo presentó al Congreso una propuesta de retiro de esas reservas que, a raíz de la Constitución de 1988, se habían vuelto inconstitucionales.

## Constitución Federal

**Art. 226, 8º:** “El Estado asegurará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de los que la integran, creando mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de sus relaciones”.

Fecha: Promulgada el 5 de octubre de 1988.

## Constituciones de los Estados de la Federación

Prácticamente todas las Constituciones de los veintiséis Estados de la Federación —promulgadas después de 1988— contienen provisiones relativas a cohibir la violencia en el ámbito doméstico y familiar. Sólo tres Estados no hacen mención de ellas: Pernambuco, Roraima y Alagoas.

## Legislación Federal

- **Ley 8.930.** Enmienda el artículo 1 de la Ley 8.072/90 e incluye a la violación sexual entre los crímenes graves.

Fecha: 6 de setiembre de 1994.

- **Ley 9.099.** Dispone sobre los Juzgados Especiales Civiles y Criminales, regulando el artículo 98, I de la Constitución Federal. Esta Ley agiliza el juzgamiento de los delitos cuya pena máxima no es superior a un año, dentro de éstos, la lesión corporal leve y la amenaza, los cuales representan los delitos de mayor frecuencia en el ámbito familiar.

Fecha: 26 de setiembre de 1995.

- **Ley 9.318.** Incorpora el inciso II del art. 61 del Código Penal, sobre violencia contra mujer grávida como circunstancia agravante (literal “h”).



Fecha: 5 de diciembre de 1996.

- **Ley 9.455.** Define los crímenes de tortura y dispone en el inciso II del artículo 1º que “constituye crimen de tortura someter a alguien que esté bajo guardia, poder o autoridad, con empleo de violencia o grave amenaza, a intenso sufrimiento físico o mental, como forma de aplicar castigo personal o medida de carácter preventivo”. La pena se incrementa cuando el crimen es cometido contra una gestante. Cabe señalar que esta Ley no fue creada con la intención de proteger a la mujer víctima de violencia doméstica, pero puede ser utilizada en este sentido.

Fecha: 7 de abril de 1997.

- **Ley 9.520.** Enmienda la legislación procesal penal referente al ejercicio del derecho de queja por parte de la mujer. El artículo derogado disponía que la mujer casada no podía ejercer el derecho de queja sin el consentimiento del marido, salvo cuando estuviese separada de él o cuando la queja fuera contra él.

Fecha: 27 de noviembre de 1997.

- **Ley 9.807.** Dispone protección y auxilio a las víctimas de la violencia y testigos bajo amenaza. Es importante resaltar que esta ley no fue promulgada para la protección específica de la mujer, pero merece análisis y atención para su aplicación sobre la problemática de la violencia de género.

Fecha: 13 de julio de 1999.

- **Norma Técnica del Ministerio de Salud.** Prevención y Tratamiento de Daños resultantes de la Violencia Sexual contra Mujeres y Adolescentes.

Fecha: 1998.

**Legislación Estadual**

Estado de Sao Paulo

- **Ley 5.447.** Dispone la creación del Consejo Estadual de la Condición Femenina.  
Fecha: 19 de diciembre de 1986.
  
- **Ley 5.467.** Dispone la creación de las Delegaciones de Policía de Defensa de la Mujer.  
Fecha: 24 de diciembre de 1986.
  
- **Decreto Nº 32.959.** Instituyó el Programa de Atención Integrada a Mujeres Víctimas de Violencia.  
Fecha: 7 de febrero de 1991.
  
- **Decreto Nº 41.039.** Instituyó el Grupo de Trabajo para estudiar y presentar la propuesta de medidas de prevención y combate a la violencia contra la mujer.  
Fecha: 24 de julio de 1996.
  
- **Ley 10.291.** Obliga a los servidores de las Delegaciones de Policía y Defensa de la Mujer a informar a las víctimas de violación sexual sobre el derecho al aborto legal en caso de embarazo subsiguiente. Esta Ley reglamenta el artículo 28 del Código Penal.  
Fecha: 7 de abril de 1999.
  
- **Ley 10.354.** Dispone la protección y auxilio a las víctimas de violencia. Esta protección consiste en informar, orientar y asesorar a las víctimas, colaborar para la adopción de medidas de reparación del daño o lesión sufrida por éstas, entre otras.  
Fecha: 25 de agosto de 1999.

**Legislación Municipal**

- **Ley Orgánica del Municipio de Sao Paulo.** Dispone en el artículo 224 que el Municipio, en forma coordinada con el Estado, desarrollará programas de combate y prevención de la violencia contra las mujeres, así como con la creación y sostenimiento de refugios para mujeres y niños víctimas de violencia doméstica.

Fecha: 1990.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Aún no hay una ley sobre violencia doméstica, ni existen garantías procesales específicas a las víctimas de violencia familiar o sexual. El derecho a la asistencia jurídica integral y gratuita se encuentra amparado en términos generales por la Constitución Federal para cualquiera que pruebe insuficiencia de recursos (art. 5, incisos XXXV y LXXIV). La Constitución Federal prevé la creación por los Estados, Distrito Federal y Unión, de las Defensorías Públicas. Éstas aún no han sido creadas en muchos Estados, siendo la Procuraduría de Asistencia Judicial la responsable de esta tarea. De acuerdo a la Ley de Asistencia Judicial (Ley 1.060, del 5 de febrero de 1950), se considera que las personas necesitadas no pagarán honorarios profesionales de abogados, ni gastos relativos a la producción de pruebas periciales, publicaciones de edictos o tasas judiciales.
- La violencia psicológica no ha sido abordada por las leyes que se han ido desarrollando, vacío incompatible con lo establecido por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- La Ley 9.099/95, del 26 de setiembre de 1995, sobre Juzgados Especiales Civiles y Criminales, creada con el objetivo de agilizar la justicia, privilegia la conciliación de las partes. Esta Ley es aplicable en los casos de lesiones corporales leves y la amenaza. En la peor de las hipótesis, el autor de estas agresiones paga una multa ínfima como sanción y queda libre de


antecedentes. En la práctica, esta Ley es un mecanismo de descriminalización de la violencia doméstica.

- Los procesos de violencia sexual son prolongados y tienen una duración promedio de tres años, pudiendo alcanzar hasta ocho.
- La legítima defensa *de la honra* sigue siendo un argumento para absolver a acusados de agresiones y asesinatos de mujeres.<sup>181</sup> El Supremo Tribunal Federal, en decisión de marzo de 1992, tomó distancia de la jurisprudencia basada en esta noción que permite la absolución de los hombres acusados de crímenes pasionales.<sup>182</sup>
- El Código Civil de 1917 comprende varios preceptos que se refieren a la virginidad y honestidad o deshonestidad de la mujer. El Código Penal utiliza la expresión “*mujer honesta*” para caracterizar a las víctimas de algunos crímenes sexuales, entre ellos, el rapto violento (art. 219 del Código Penal).
- El art. 107 del Código Penal, que trata sobre la extinción de la punibilidad, establece que el agente de la violación deja de ser sancionado cuando se case con la víctima o ésta se casa con tercero. La *ratio legis* residiría en el hecho de que la violación no inviabilizó el matrimonio de la víctima, pudiendo el agresor ser perdonado.
- El crimen contra ascendiente, descendiente, hermano o cónyuge, es considerado circunstancia agravante (art. 61, II, “e” del Código Penal), lo que no opera en el caso de concubinas o compañeras.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito federal y estadual y municipal**

<sup>181</sup> AMERICAS WATCH, Projeto dos direito da Mulher. Injustica criminal. A Violencia contra a mulher no Brasil, Estados Unidos da America, 1992, p.19

<sup>182</sup> En el Primer Informe Periódico presentado por Brasil ante el Comité de Derechos Humanos (2-3-95, CCPR/C/81/Add.66) aparece como una decisión que plasma la abolición del criterio de “defensa de la honra”. Sin embargo, las defensoras de derechos humanos de las mujeres en Brasil han observado que lo afirmado por el Tribunal Supremo en ocasión del caso específico sub-litis, no es un criterio firme que obligue a los jueces a aplicarlo al sentenciar otros casos.



## Gobierno Federal

- **Consejo Nacional de los Derechos e la Mujer (CNDM).** Organismo vinculado al Ministerio de Justicia. Implementó el Programa Nacional de Derechos Humanos, elaborado y aprobado en 1996, el cual contiene un capítulo respecto a las mujeres, destacando la prevención de la violencia de género. El CNDM con CLADEM y otras entidades lanzó la Campaña “Sin las Mujeres los Derechos No Son Humanos”.
- **Secretaría Nacional de Derechos Humanos.** Órgano del Ministerio de Justicia que lanzó la campaña “Una Vida Sin Violencia es Nuestro Derecho”, actividad que culminó con la firma del “Pacto Contra la Violencia Familiar”.
- **Plataforma Estrategias de Igualdad.** Creada para la implementación de los compromisos asumidos por Brasil en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Sugiere un conjunto integrado de políticas pública e iniciativas de la sociedad civil, dirigidas a la eliminación de la discriminación de género y a la consolidación de una plena ciudadanía para las mujeres.
- **Programa Nacional de Prevención y Combate a la Violencia Doméstica y Sexual.** Elaborado por el CNDM en 1996, es parte integrante del Programa Nacional de Derechos Humanos y del Documento Estrategias de Igualdad. Su principal objetivo es la articulación de acciones interministeriales de combate a la violencia doméstica y sexual, observando las competencias de las instancias federal, estadual y municipal, y estableciendo los términos de cooperación y convenios cuando sea necesario. Entre sus estrategias, propone la coordinación de acciones interministeriales, la modificación de dispositivos del Código Penal, el fortalecimiento del aparato jurídico policial y campañas de sensibilización a la opinión pública.

- **Disque-denuncia.** Servicio creado por el Ministerio de Justicia, en el contexto del Plan de Derechos Humanos (1996). Recibe denuncias telefónicas relacionadas a la explotación sexual de niño/as y adolescentes, fomentando la transmisión de cualquier información que pueda ayudar al combate de este tipo de violencia. A partir de las denuncias recibidas, fueron articuladas acciones de cierre de algunas casas nocturnas en donde había prostitución infanto juvenil y pornoturismo.
- **TV Escuela.** Programa del Ministerio de Educación a través del cual divulga procedimientos de defensa contra la violencia doméstica y sexual.
- **Casas Refugio.** Instaladas en Municipios, a los que se les confía su administración. Trabajan varios aspectos de la mujer víctima de violencia doméstica: inserción social, soporte educativo e informativo, atención interdisciplinaria y fortalecimiento del vínculo entre madres e hijos.
- **Prevención y tratamiento de daños resultantes de violencia sexual contra mujeres y adolescentes.** Norma Técnica (1998) que permite a la víctima de una violación sexual interrumpir el embarazo producto de ésta. Para este efecto la mujer debe dirigirse al servicio público de salud llevando una autorización (o de su representante legal) y la copia del *Boletín de Ocorrência*, probando ser víctima de violación sexual. La norma prevé que se realice una entrevista por un equipo sensibilizado sobre la violencia sexual contra la mujer, para una evaluación médica y ginecológica. La mujer cuenta además con acompañamiento psicológico antes y después de la interrupción del embarazo.

#### Gobierno Estadual y Municipal de Sao Paulo

- **Consejo Estadual de la Condición Femenina y Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer.**
- **Delegaciones de Defensa de la Mujer.** Existen cerca de 225 en todo el país. Más de la mitad de éstas se encuentran en el Estado de Sao Paulo.

Todas las capitales de los Estados brasileños tienen al menos una Delegación de Defensa de la Mujer. Su número, sin embargo, resulta insuficiente si se tiene en cuenta la extensión del territorio nacional. Estas delegaciones cuentan con una prevalencia de personal policial de sexo femenino. La primera Delegación fue creada el 6 de agosto de 1985 en el Municipio de Sao Paulo.

- **Centro de Orientación Jurídica y Acompañamiento a la Mujer (COJE), Procuraduría de Asistencia Judicial (PAJ).**
  
- **Asistencia psicosocial a través del Centro de Estudios y Atención sobre Abuso Sexual (CEARAS), Programa de Atención a Víctimas de Abuso Sexual (PAVAS), SOS Crianca, FEBEM.**

## A.4. CHILE

### Datos Básicos

*Población:* El país tiene 14'210,429 habitantes, de los cuales el 50.5% son mujeres y 45.5% son varones. La población urbana representa el 84.7% de la población total y la rural el 15.3%. La capital, Santiago de Chile, concentra 4.9 millones de habitantes.

*Pobreza:* La población bajo la línea de pobreza alcanza aproximadamente los 4 millones de habitantes.

*Pueblos indígenas:* El 3% son amerindios, entre ellos, mapuches. Los mestizos y aquellos de origen europeo representan el 95% de la población.

*Conflicto armado y violencia política:* No existen en la actualidad poblaciones bajo conflicto de gran significación. En la zona denominada Alto Biobío se suscitaron recientemente conflictos entre los Pehuenches, la empresa privada y el gobierno, con motivo de la construcción de la hidroeléctrica Ralco por una compañía privada, en terrenos que han pertenecido históricamente a grupos indígenas (pehuenches). Chile, de modo similar que otros países del Cono Sur, atravesó dos décadas atrás una dictadura militar durante la cual se perpetraron numerosas violaciones a los derechos humanos.

*Migración:* Hay migración interna, y migración económica proveniente de Perú y Bolivia.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue ratificada por Chile mediante Decreto Supremo N° 789, con publicación por el Diario Oficial con fecha 9 de diciembre de 1989. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia



contra la Mujer fue suscrita el 9 de junio de 1994, aprobada por el Congreso el 24 de junio de 1996, ratificada el 15 de noviembre de 1996, y promulgada por Decreto N° 1.640, del 23 de setiembre de 1998, con publicación en el Diario Oficial con fecha 11 de noviembre de 1998. Respecto al rango de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico, hay opiniones divergentes. Para unos, priman sobre la legislación interna;<sup>183</sup> para otros, tienen rango de ley.<sup>184</sup> La competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue ratificada por Decreto 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores, con publicación en el Diario Oficial con fecha 5 de enero de 1991.

### Constitución Nacional

No hay disposiciones específicas relacionadas a violencia contra la mujer.

### Legislación Nacional

#### *Violencia familiar*

- **Ley 19325 sobre violencia intrafamiliar.** Protege la salud y bienestar físico y psíquico del grupo que convive —se encuentren sus integrantes vinculados por relaciones de parentesco o de cuidado— y la sana relación de convivencia dentro del mismo. El artículo 1 define violencia intrafamiliar. Tiene como objetivos principales a) *el acceso a la justicia*: que incluye un procedimiento rápido que se inicia por denuncia oral o escrita o demanda presentada por la persona afectada, sus ascendientes, descendientes, guardadores, tutores, curadores o cualquier otra persona que tenga conocimiento directo de los hechos materia de la denuncia; b) *protección*: la ley dispone que el juez, de oficio o a petición de parte, y desde el momento mismo de recibir la denuncia o demanda, podrá mediante resolución fundada —en caso que la gravedad de los hechos así lo requiera— decretar

<sup>183</sup> Al amparo del artículo 5 de la Constitución Política.

<sup>184</sup> Corte Suprema, 1986.

toda y cualquier medida precautoria destinada a garantizar la seguridad física o psíquica de la persona afectada y la tranquila convivencia, subsistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar; temporalmente (máximo por 60 días hábiles) podrá, sin que ello sea taxativo: prohibir, restringir o limitar la presencia del ofensor en el hogar común; ordenar el reintegro al hogar de quien injustificadamente haya sido obligado a abandonarlo; autorizar al afectado para hacer abandono del hogar común y disponer la entrega inmediata de sus efectos personales; prohibir o limitar la concurrencia del ofensor al lugar de trabajo del ofendido, a menos que trabajen en el mismo establecimiento; provisoriamente fijar alimentos y establecer un régimen de cuidado personal, crianza y educación de los hijos o menores que integren el núcleo familiar; y decretar prohibición de celebrar actos o contratos sobre determinados bienes de quienes lo integren; c) *asistencia*: dentro de las sanciones se establece la asistencia obligatoria a determinados programas terapéuticos o de orientación familiar, debiendo la institución encargada emitir informe previo; d) *sanción*: se incluyen como sanciones la asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, multa a beneficio municipal, prisión en cualquiera de sus grados.

No están comprendidos en la protección de la ley los mayores de edad que no sean cónyuge, conviviente, o ascendientes.

Las instancias o agentes involucrados y mandatos específicos son: el Juez Letrado de Turno en lo Civil, que toma conocimiento de la comisión de actos de violencia intrafamiliar; los Juzgados de Letras del Crimen, que tienen competencia en caso de que el hecho en que se fundamenta la denuncia sea constitutivo de delito; los Carabineros o la Policía de Investigaciones, que están obligados a recibir denuncias y a ponerlas en conocimiento del juez competente; el Servicio de Registro Civil e Identificación, que debe emitir un informe sobre anotaciones en el Registro Especial de las personas que hayan sido condenadas, por sentencia ejecutoriada, como autores de violencia intrafamiliar; el juez puede delegar en el SERNAM, los Centros de Diagnóstico del Ministerio de Educación o los Centros Comunitarios de Salud Mental familiar, la fiscalización del cumplimiento y resultados de las medidas precautorias decretadas y de las sanciones adoptadas.

Ante el incumplimiento de medidas, el juez puede imponer multas, arrestos y decretar el auxilio de la fuerza pública, con facultades de descerrajamiento y allanamiento, si fuera necesario.

Fecha: Adoptada el 19 de agosto de 1994. Entró en vigor el 27 de agosto de 1994.

Origen: En la década de los ochenta el movimiento feminista saca a luz pública el tema de la violencia doméstica. En la coyuntura de la transición a la democracia, tras el plebiscito de 1988, las organizaciones no gubernamentales de mujeres presionaron para instalar el tema dentro de las reformas legislativas. El 12 de setiembre de 1990 se presentó a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Violencia Doméstica, inspirado en el proyecto argentino. Se presentó una nueva moción en agosto de 1991.

➤ **Reglamento de la Ley 19.325.**

*Violencia sexual*

- **Ley 19.617.** Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales en materia de violencia sexual. Sustituye la figura de “abusos deshonestos” por la de “abusos sexuales”, e incrementa las penas. Bajo las normas derogadas, la penalidad era muy inferior. Los derechos protegidos son la libertad sexual y, cuando se trata de menores, la indemnidad sexual. La Ley establece tres tipos penales de abusos sexuales: a) acción sexual con contacto corporal que no implique penetración o sin contacto corporal, pero afectando los genitales, el ano o la boca de la víctima, ejecutada por medio de la fuerza o aprovechándose de la indefensión de la víctima; b) acción sexual con contacto corporal que no implique penetración, o sin contacto corporal, pero afectando los genitales, el ano o la boca de la víctima, ejecutada con engaño o prevalimiento, c) acción sexual realizada ante un menor de 12 años, que no implica contacto corporal ni la utilización de un instrumento, pero que tiene significación sexual. Considera violación el acceso carnal (penetración) vaginal, anal o bucal de cualquier persona (hombre o mujer). Anteriormente, la penetración anal o bucal de una mujer y la bucal de un hombre eran penalizados sólo

como abusos deshonestos. La Ley reconoce la violación conyugal. Redefine el estupro. Con la modificación, el art. 365 del Código Penal sanciona las relaciones homosexuales con un menor de edad. Se han despenalizado las relaciones homosexuales entre mayores de edad que consientan en ello y las practiquen en un lugar privado, salvo que esta conducta sea constitutiva de violación, estupro o abuso sexual. Se reemplaza el delito de raptó por el de secuestro. Se sanciona al que emplea a un menor de edad en la realización de material pornográfico. Si el material es difundido, se aplicarán al autor dos sanciones diversas, una por la utilización y otra por la distribución. Se facilita el procedimiento para denunciar y comprobar los atentados sexuales. Las víctimas pueden ser atendidas tanto en establecimientos públicos como privados para que se constate una agresión sexual y no sólo en el Servicio Médico Legal. El Servicio Médico Legal con el examen de ADN puede desarrollar pruebas biológicas para establecer la identidad del culpable. Se simplifican las reglas de prueba y se adoptan diversas medidas para proteger a las víctimas, entre ellas, la reserva del proceso y la eliminación de careos con agresores, salvo que la víctima lo solicite. El juez puede dictar medidas orientadas a la suspensión de la cohabitación entre el agresor y la víctima, en casos de abuso sexual en el ámbito intrafamiliar., igualmente puede adoptar aquellas necesarias para llevar las diligencias con absoluta privacidad.

Los Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones se encargan de recibir las denuncias por delitos sexuales. Los Jueces de Letras en lo Criminal son los encargados de juzgar los delitos. Los establecimientos de salud, sean públicos o privados, son los encargados de practicar reconocimientos, exámenes médicos y pruebas biológicas.

Fecha: Adoptada el 2 de julio de 1999. Entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial el 12 de julio de 1999.

**Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias  
subsistentes**

- Además de las adecuaciones normativas adoptadas, es necesario que éstas sean acompañadas de iniciativas, avances y reformas sustantivas en otras áreas. El acceso y obtención de justicia requiere difusión de los derechos y de las vías para ejercerlos, así como de servicios necesarios para que las personas afectadas desarrollen los recursos judiciales dispuestos a fin de proteger sus derechos, obtener reparaciones justas y equitativas, y lograr la sanción de los responsables. (Asistencia Legal Gratuita).
  
- Hay resistencia por parte de los operadores de la administración de justicia a recibir casos de maltratos que no son físicos o que no dejan huellas visibles.
  
- En los casos de violencia familiar, los procesos terminan, en un importante porcentaje, en avenimiento según mecanismo establecido en el comparendo de conciliación. No hay un juzgamiento en profundidad.
  
- Los plazos no se cumplen en los procesos por violencia familiar. Los comparendos se vienen fijando no antes de 15 días y hasta tres meses después de presentada la denuncia. La duración de los procesos alcanza en promedio los seis meses.
  
- Temporalidad de medidas afecta a las personas agraviadas.
  
- Hay problemas en el seguimiento. No existen mecanismos para que los jueces tomen conocimiento del incumplimiento de las medidas dictadas.
  
- Debido a que los avenimientos son la forma mayoritaria de poner término a los procesos de violencia familiar, la terapia mental se está estableciendo casi como la única forma de resolver estos conflictos.
  
- La Asistencia Legal Gratuita está desbordada.

- Existe falta de uniformidad en los criterios que los agentes del circuito de justicia aplican a la hora de enfrentar casos de violencia intrafamiliar o sexual.
- Recientemente, el Comité de Derechos Humanos recomendó que se promulgue una ley tipificando el delito de hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.<sup>185</sup>

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional y local**

- **Programa Nacional para la Prevención de la Violencia Doméstica.** Adoptado por el SERNAM en 1991.<sup>186</sup> En 1998, el gobierno chileno, en su Cuarto Informe Periódico ante el Comité de Derechos Humanos, expuso lo siguiente: “Desde 1992 hasta mediados 1993 se conformó el primer equipo destinado a implementar un programa de prevención con acciones a nivel nacional, tales como: campaña nacional de difusión del tema, constitución de comisiones intersectoriales de gobierno, impulso a la creación de centros municipales de atención de la violencia intrafamiliar (VIF). Desde mediados de 1993 hasta fines de 1994 se destaca como un complemento necesario al trabajo de las comisiones multisectoriales de gobierno la creación de redes comunales, provinciales y/o regionales de apoyo y prevención de la VIF, a través de todo el país [...] En la actualidad se está desarrollando todo un plan de acción vinculado a la resolución no violenta de los conflictos, en que se pretende aportar elementos a las familias y especialmente a los jóvenes, para promover formas pacíficas de resolución de conflictos. El SERNAM ha potenciado la implementación de 56 programas municipales que cuentan con personal capacitado para dar el primer apoyo y derivar a lugares especializados a los afectados. Además brinda asesoría técnica a los municipios para la creación de centros de atención en violencia intrafamiliar.

---

<sup>185</sup> Conclusiones y observaciones por el Comité de Derechos Humanos al Cuarto Informe Periódico presentado por Chile (30-3-99, CCPR/C/79/Add.104).

<sup>186</sup> Conclusiones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Primer Informe Periódico presentado por Chile (31-5-95, A/50/38).

De éstos ya se han creado 16 a lo largo del país y en la región metropolitana. A diferencia de los programas, estos centros, además de la prevención y promoción de la formación de redes, brindan asistencia psicológica y legal tanto a agredidos como a agresores”.<sup>187</sup>

- **Plan de Igualdad de Oportunidades 1994-1999.** Elaborado por el SERNAM. En el marco de este Plan ya se encuentran en marcha medidas a través de diferentes ministerios. Propone promover en los medios de comunicación un cambio en la forma de tratar los hechos de violencia y a las víctimas, por cuanto le asigna a aquéllos un papel clave en la mantenimiento y reproducción de la violencia intrafamiliar.<sup>188</sup>
- **Comisaría o Cuartel Móvil de Carabineros.** Se creó en 1993 como Plan piloto de la Dirección de Orden y Seguridad de Santiago, luego de Concepción y Valparaíso. En 1994 se creó la 48ª Comisaría de Asuntos de la Familia. En 1995 se creó en Santiago y otras ciudades la Comisaría Móvil de Asuntos de Familia a fin de brindar orientación y recibir casos de violencia intrafamiliar, incluso todo tipo de delitos sexuales en contra de mujeres y menores.
- **Instituto de la Mujer de Concepción - Programa Prevención e Intervención de la Violencia Intrafamiliar.** Creado en 1992, tiene como objetivos centrales: la atención integral —psicológica, legal y social— de mujeres que viven relaciones de violencia; la sensibilización de la comunidad; la formación de monitores en prevención; y la participación en la red contra la violencia hacia la mujer, en los ámbitos local y nacional.
- **Centros Municipales de Violencia Intrafamiliar.** En seis municipalidades de la Región Metropolitana (Santiago y alrededores) se han creado, dependiendo de estas corporaciones, Centros de Violencia Intrafamiliar o Programas de Salud Mental. Algunos, como fue el caso de la Comuna de

---

<sup>187</sup> CCPR/C/95/Add.11, del 2 de diciembre de 1998.

<sup>188</sup> En: Conclusiones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ante el primer Informe periódico presentado por Chile 31/05/95 (A/50/38).

Santiago y la Comuna de Conchalí, se crearon antes de la Ley 19.325, de 1994. En Santiago se han desarrollado actividades de coordinación con los jueces y asistentes sociales encargados de atender estos conflictos.

- **Programa de reparación y atención integral de salud y derechos humanos (PRAIS).** Equipos de salud mental de nivel secundario. Originalmente, el PRAIS centraba su acción en el trabajo de salud mental a víctimas de violencia social y de violación de derechos humanos. Al promulgarse la Ley 19.325, incluyeron la problemática de la violencia intrafamiliar.
  
- **Equipos de salud mental de los consultorios de acción primaria.** Son los menos especializados en violencia intrafamiliar. Los casos llegan a iniciativa de las personas o son derivados por los tribunales.



## A.5. COLOMBIA

### Datos Básicos

*Población:* En 1993, era de 33'109,840 habitantes, de los cuales 16'296,559 eran hombres y 16'813,301 mujeres. Se estima que para el 2000 alcanzarán los 42 millones de habitantes. El 70% de la población vive en las capitales de los departamentos o en las cabeceras municipales y el 30% en el sector rural.

*Pobreza:* En 1999, en cifras absolutas, 23.8 millones de colombianos y colombianas tuvieron ingresos que los colocaron bajo la línea de la pobreza. De éstos, 8.9 millones de personas se encontraban en la miseria absoluta.

*Diversidad cultural y racial:* El 26% es población afrocolombiana (10.5 millones de afrocolombiano/as aproximadamente). Los 92 pueblos indígenas, que hablan 62 lenguas, agrupadas en 14 familias lingüísticas, tienen 1 millón de indígenas agrupados en 532 resguardos. La población rom (gitanos) llega a las 8,000 personas. Los mestizos y la población de otros orígenes constituyen los grupos poblacionales.

*Conflicto armado y violencia política:* En los últimos cuarenta años Colombia ha vivido un avance progresivo de guerra interna. Han habido 11,121 acciones guerrilleras. En el período 1995-1997, del total de 1,080 municipios, 798 registraron alguna acción guerrillera. En el período 1985-1990, de un total de 338 municipios 48 tuvieron una alta acción guerrillera, 158 paramilitar, y 132 de ambos actores. En el período 1991-1997, las cifras se incrementaron: para un total de 515 municipios, hubo 112 con alta acción guerrillera, 202 paramilitares y 202 de ambos actores. Se estima que la población desplazada alcanza a 1 millón de personas. El 56% de la población desplazada lo conforman mujeres. El 31% de estas mujeres son jefas de hogar. El flujo de desplazamiento combina desplazamientos masivos e individuales.

*Migración:* Hay migración interna por razones económicas y por conflicto armado. Hacia el exterior hay desplazamiento transfronterizo a Venezuela.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos precisos. Se estima un fuerte incremento de mujeres colombianas que han sido atrapadas en torno a la

prostitución y la industria del sexo. Se conoce que varias de las redes de trata de mujeres con fines de explotación sexual conducen a mujeres colombianas hacia Europa.

### **Tratados internacionales**

En 1981, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano, mediante la Ley 051. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue igualmente incorporada mediante la Ley 248, y sancionada por el Presidente de la República, el 29 de diciembre de 1995.<sup>189</sup> De acuerdo al art. 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales, ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Constitución deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Cualquier persona que acuda a los tribunales con el objeto de solicitar protección de alguno de los derechos amparados por los tratados ratificados por Colombia podrá invocar su aplicación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia jurisdiccional.

### **Constitución Nacional**

El art. 42, inciso 5, consagra expresamente que la violencia producida al interior de la familia es considerada destructiva de su armonía y unidad y, por tanto, sancionable conforme a ley.

---

<sup>189</sup> La Corte Constitucional, en su función de control constitucional, declaró la exequibilidad de la misma el 4 de setiembre de 1996, mediante sentencia C-408/96.

## Legislación Nacional

- **Ley 248.** Incorpora al ordenamiento jurídico colombiano la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. La Corte Constitucional, en su función de control constitucional, declaró la exequibilidad de la misma mediante sentencia C/408/96.

Fecha: 1995.

- **Decreto 1398.** Desarrolla la Ley 051 que introdujo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el ordenamiento jurídico colombiano.

Fecha: 1990.

- **Ley 294 Ley de violencia intrafamiliar.** Define quiénes son los sujetos protegidos: los cónyuges (varón y mujer) o compañeros permanentes; el padre, la madre, los ascendientes, descendientes y demás personas que permanezcan en la unidad familiar. Establece medidas de protección para víctimas de maltratos físicos, psíquicos, sexuales, trato cruel intimidatorio o degradante, incluido maltrato mediante restricción a la libertad. Define los tipos penales “maltrato constitutivo de lesiones personales” y “maltrato mediante restricción a la libertad”. Considera trato degradante obligar o inducir al consumo de sustancias psicotrópicas a otra persona o consumirlas en presencia de menores. No hay lugar a excarcelación ni a libertad condicional cuando cualquiera de los delitos se cometieren en violación de una orden de protección. La ley incrementa, de una tercera parte a la mitad, las penas contempladas para los delitos de constreñimiento ilegal, constreñimiento para delinquir, tortura, trata de mujeres y de menores, y estímulo a la prostitución de menores. La pena por violación sexual en la relación conyugal es menor que la prevista por el Código Penal para los delitos de acceso carnal violento y de acto sexual violento, disposición que ha merecido críticas.

Fecha: 1996.

- **Ley 258.** Establece la afectación de vivienda familiar y dicta otras disposiciones.

Fecha: 1996.

- **Ley 360, Reforma al Código Penal en materia de delitos sexuales. Delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana.**

Fecha: 7 de febrero de 1997.

- **Ley 387.** Adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado: la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Fecha: 18 de julio de 1997.

- **Ley 575, Reforma parcial de la ley 294.** Asigna competencias supletorias al juez de paz y al conciliador en equidad, con el fin de obtener con su mediación que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuera inminente. El Juez de Paz o el Conciliador en Equidad, si las partes lo aceptan, podrá requerir de las instituciones, profesionales o personas calificadas, asistencia al agresor, a las partes o al grupo familiar. Si los hechos de conocimiento desbordan la competencia del Juez de Paz, éste remitirá la denuncia al Comisario de Familia, el cual no es autoridad judicial, sino de policía, y por lo tanto, no puede dictar medidas limitativas de derechos fundamentales. Si se requieren tales medidas, deberá intervenir el Juez de Familia o el Promiscuo de Familia, civil municipal o promiscuo municipal.

Fecha: Febrero del 2000.

<p><b>Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes</b></p>
--

- **Subsisten valores y normas tradicionales muy arraigados en los simbólicos y las prácticas cotidianas de hombres y mujeres y en las instituciones.**

- **El discurso de los funcionario/as hace énfasis en el problema de la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública, de obstáculo para el desarrollo humano de las mismas y de alteración de las dinámicas familiares y de pareja. Sin desconocer esas consecuencias, tales enfoques desdibujan el vínculo entre la eliminación de la violencia contra las mujeres y el reconocimiento social y político de las mujeres como sujetos de derechos humanos.**
  
- **El acceso a la justicia a la justicia por parte de las mujeres es muy limitado en la práctica. Al desconocimiento de sus derechos, se suma la falta de recursos económicos para enfrentar los procesos. Las organizaciones no gubernamentales que brindan servicios legales, por el reducido financiamiento que reciben, no tienen la cobertura suficiente.**
  
- El trato discriminatorio hacia las mujeres, por parte de los operadores de la administración de justicia, particularmente en los procesos sobre violencia familiar y sexual, es un factor que inhibe a las denunciantes de sostener los procesos. A las mujeres se les exige una carga mayor al momento de la prueba.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Política para la Equidad y Participación de las Mujeres (EPAM) 1994/1998.** Desarrolló programas sectoriales y definió cuatro líneas de acción prioritarias: 1) promover el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de las mujeres a través de desarrollos legales y de planes y programas estatales; 2) incidir en la gestión de políticas, planes y programas orientados a la progresiva incorporación de la equidad para las mujeres; 3) generar acciones que permitan una representación y participación equitativa de las mujeres en los espacios de decisiones políticas y sociales; 4) gestionar políticas, planes y programas que contribuyan a eliminar la violencia contra las mujeres. De igual manera, la

política reconoció que las mujeres negras, las jefas de hogar, las desplazadas por la violencia y las indígenas deben ser reconocidas y tratadas como población prioritaria, pues son ellas quienes enfrentan las mayores inequidades.

Fecha: 1994

Origen: Aprobada por el Consejo Nacional de Política social (CONPES) en 1994.

- **Programa “Vida, Salud y Paz”, Ministerio de Salud.**
  
- **Proyecto “Promoción de los derechos sexuales y reproductivos para la atención y prevención de la violencia sexual”. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.** Contó con el apoyo del PNUD y la participación de la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y el Instituto de Medicina Legal.
  
- **Estudio exploratorio de delitos sexuales. Instituto de Medicina Legal.**
  
- **Dirección para la Equidad de la Mujer.** Oficina encargada de impulsar y viabilizar de manera transversal, en todas las entidades ejecutoras, la política de equidad y participación para las mujeres. Fue creada por la Ley 188 del Plan Nacional de Desarrollo, 1995.  
Fecha: 1996.
  
- **Comité Interinstitucional de Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños.** Decreto 1974. Ministerio de Justicia.  
Fecha: 1996.
  
- **Comité Interinstitucional para la revisión de los procedimientos para la atención a las víctimas de violencia sexual.**  
Fecha: julio de 1997.
  
- **Sistema de seguimiento y vigilancia del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Defensoría del Pueblo.**

- **Programas de capacitación y sensibilización para jueces, juezas, fiscales, procuradores y policía. Dirección Nacional de Equidad para la Mujer, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.**
  
- **Proyecto de Fortalecimiento a Comisarías de Familia.**  
Fecha: 1995.
  
- **Servicios de Asistencia a Víctimas:**  
**Defensoría del Pueblo (Oficina Delegada para los Derechos de la Niñez, la Mujer y del Anciano), Programa de defensoría pública gratuita.**  
**Comisarías de Familia.** Creadas por el Decreto Ley 2737 de 1989. En la actualidad existen 272, distribuidas en departamentos y municipios.  
**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).** Entidad promotora de la conciliación a través de la acción de las defensoras y los defensores de familia y los equipos técnicos de los centros zonales, los que ejecutan sus actividades con base en sus subproyectos como asistencia y asesoría a la familia y asistencia social familiar y comunitaria. Para la solución de conflictos existen 203 Centros Zonales de Bienestar familiar.  
Asistencia psicológica a través de Hospitales de Primer Nivel.  
No existen refugios públicos para dar acogida a víctimas de violencia intrafamiliar. Con aportes privados se sostienen unos pocos sin capacidad ni infraestructura para enfrentar la demanda.
  
- **Revisión del Derecho Internacional Humanitario.** Con el objetivo de desarrollar acciones contra la violación de mujeres en situación de conflicto armado, capacitando a funcionario/as a fin de garantizar y defender los derechos de las víctimas, tanto como el diseño de una estrategia preventiva.

- Se promovió una reforma del Código Penal para incluir la violación en zonas de conflicto armado como un delito de lesa humanidad. No se logró el compromiso de la Fiscalía, el gobierno y del Parlamento.
  
- **Programa de Prevención y Eliminación de la Violencia contra las Mujeres 1996/1998, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.** Impulsó en las entidades públicas del orden nacional y municipal la participación de las organizaciones y grupos de mujeres. Financió proyectos y propuestas como: la Ruta Pacífica de las Mujeres, que en los años 96, 97 y 98 movilizó más de 3,000 mujeres en pro de la neutralidad activa y la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado y social del país; los proyectos educativos de la Asociación de Trabajadores Sexuales de Bogotá; el Programa de Sensibilización de las Mujeres hacia los Cabildos de Paz, el cual se cumplió en seis departamentos que viven el conflicto armado, con el objeto de definir soluciones no violentas frente a los conflictos de orden político, social y familiar; los cabildos preparatorios del Cabildo Nacional “La Paz es asunto de Mujeres”; los proyectos, programas y eventos tendientes a fortalecer la participación de las mujeres en los diferentes procesos de paz; los foros, conferencias, investigaciones y programas de capacitación y sensibilización, relacionados con el tema de la violencia contra las mujeres.
  
- **Política Nacional de Construcción de Paz y de Convivencia Familiar y Cotidiana “HAZ PAZ”, Consejería Presidencial de Política Social y la Primera Dama de la Nación.** La Dirección Nacional de Equidad para la Mujer se ha involucrado activamente para la incorporación del enfoque de género en dicho programa.
  
- **Acuerdo 117, Ministerio de Salud.** Ha incluido el maltrato al menor y a la mujer dentro de las enfermedades de interés en salud pública, y ha establecido la obligatoriedad de las entidades de salud respecto a la protección, detección temprana y atención de dicho maltrato.



- **Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres 1998/2002.** Es un Plan sin financiación —el Plan de Inversiones de 1999/2002 no incluye ninguna partida para el desarrollo del mismo. Además, el actual gobierno modificó, mediante Decreto 1182 del 29 de junio de 1999, la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres, en Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, que como tal carece de autonomía presupuestal, administrativa y técnica, de presupuesto propio y de capacidad para contratar.
  
- Durante el período 1994-1998 y 1998-1999 no se han formulado ni iniciado programas tendientes a la atención integral de las mujeres desplazadas.

## A.6. ECUADOR

### Datos Básicos

*Población:* Para el año 2000 se estima que la población ecuatoriana llegará a los 12'646,095 habitantes. El 49.8% serán varones y 50.2% mujeres. El 61.3% vivirán en el área urbana y el 38.7% en el área rural.

*Pobreza:* En 1998 se estimó que el 69% de los ecuatoriano/as viven en la pobreza. En el período 1990-1996, el 30% de la población vivió con menos de un dólar diario.<sup>190</sup>

*Diversidad cultural y racial:* La población de los pueblos indígenas representa el 22% del total nacional. La población negra asciende a 700,000 personas. El resto de los habitantes es mestizo y de otros orígenes.

*Conflicto armado y violencia política:* Las zonas asentadas en zonas fronterizas con Colombia están siendo actualmente militarizadas como consecuencia de la política del gobierno dirigida a la lucha contra el narcotráfico, la misma que es impulsada por el gobierno norteamericano. Algunas organizaciones de derechos humanos que trabajan en estos sectores, han denunciado violaciones a los derechos humanos de sus pobladores. Esto, sumado al anuncio de que esta zona sea declarada en emergencia, obligaría a que las personas se desplacen a otros sectores. En 1999 concluyó el conflicto Perú-Ecuador sobre límites de frontera.

*Migración:* Hay migración interna y hacia otros países. Esta última, a raíz del proceso de dolarización que ha empobrecido a la mayoría de ecuatorianos, en los últimos meses es un fenómeno masivo, y tiene como destino los países europeos (principalmente España).

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos. Se estima un incremento de mujeres atrapadas en la prostitución en torno a las ciudades. Igualmente, la migración bajo condiciones precarias hacia Europa y otros países, viene

---

<sup>190</sup> Estado Mundial de la Infancia 2000, UNICEF, p. 104.

exponiendo a mujeres ecuatorianas a quedar atrapadas en las redes de tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.

### **Tratados internacionales**

Ecuador ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el 9 de noviembre de 1981. Hizo lo mismo con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el 30 de junio de 1995.

Estos instrumentos tienen un valor supra legal. Según el art. 274 de la Constitución, los instrumentos internacionales vigentes serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier Juez Tribunal o Autoridad. El Ecuador aceptó la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 24 de julio de 1984. En 1998, el gobierno ecuatoriano se allanó a la sentencia de la Corte en el caso de Consuelo Benavides, asesinada por miembros de las Fuerzas Armadas.

### **Constitución Nacional**

**Art. 23, Nº 2:** “Se prohíben las penas crueles, las torturas, todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad”.

**Art. 23, Nº 3:** “La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.”

**Art. 24, Nº 9:** “Nadie podrá ser obligado a declarar en juicio penal contra su cónyuge o parientes hasta dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni compelido a declarar contra sí mismo, en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad penal. Serán admisibles las declaraciones voluntarias de quienes resulten víctimas de un delito o las de los parientes de éstas, con independencia del grado de parentesco. Estas personas, además, podrán plantear y proseguir la acción penal correspondiente.” (Debe tenerse presente la evolución previa. El Foro Democrático<sup>191</sup> en su propuesta de reformas constitucionales,<sup>192</sup> incluyó el siguiente texto: “Nadie podrá ser obligado a comparecer en juicio penal y declarar contra sí mismo, contra su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, excepto en los casos de violencia doméstica.” Igualmente, el Presidente de la República presentó, en el proyecto de reformas a la Constitución<sup>193</sup> una adición al final del texto del artículo entonces vigente: “En juicios de violencia doméstica, serán válidos los testimonios de parientes, con independencia del grado de parentesco.”)

**Art. 47:** “En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.”

**Art. 81:** “Se prohíbe la publicidad que por cualquier medio o modo promueva la violencia, el racismo, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y cuanto afecte a la dignidad del ser humano.”

Fecha: Aprobación por el Plenario de la Asamblea Constituyente, el 27 de abril de 1998. Entró en vigor el 11 de agosto de 1998.

Origen: El Documento “Nosotras en la Constitución” en cuya elaboración participaron el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), la Coordinadora Política de Mujeres, la Coordinadora de Salud y Género, el Frente Democrático de Mujeres, el Foro permanente de la Mujer Ecuatoriana, el Movimiento de Mujeres

---

<sup>191</sup> Espacio en el que participaron organizaciones sociales y ONGs.

<sup>192</sup> Del 5 de octubre de 1994.

<sup>193</sup> El 4 de octubre de 1994.

de Guayaquil, el Movimiento de Mujeres de Pichincha, Mujeres por la Democracia, Mujeres Luchando por la Vida, Mujeres Independientes, y mujeres pertenecientes a diferentes partidos políticos.

## Legislación Nacional

### ➤ Ley 105, Enmiendas al Código Penal.

**Art. 27:** Este artículo, que invocando el honor, excusaba de responsabilidad penal al autor de homicidio o lesiones en la persona que mantenía relación sexual calificada de “ilegítima”, es derogado por Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales publicada en el registro Oficial No. 224 del 3 de julio de 1989.

**Art. 58:** El texto anterior, que establecía que “ninguna sentencia en que se imponga pena de reclusión se notificará a mujer embarazada, sino sesenta días después del parto”, es sustituido por el siguiente: “Ninguna mujer embarazada podrá ser privada de su libertad, ni será notificada con sentencia que le imponga penas de prisión o reclusión, sino 90 días después del parto”.

**Art. 511:** Se le adiciona el texto siguiente: “El que solicitare favores de naturaleza sexual para sí, o para un tercero prevaleciendo de una situación de superioridad laboral, docente o análoga, con el anuncio expreso o tácito de causar a la víctima un mal relacionado con las legítimas expectativas que pueda tener en el ámbito de dicha relación, será castigado como autor de acoso sexual, con pena de prisión de seis meses a dos años”. Con esta enmienda, se derogaron los artículos 268 y 269, que contenían una fórmula imperfecta, puesto que no hacían explícito el carácter de los requerimientos.

**Art. 512:** Referido a la violación sexual, se le añade el siguiente texto: “Se aplicarán las mismas penas del artículo anterior, en caso de agresión sexual consistente en la introducción de objetos distintos al miembro viril por vía vaginal o anal, realizado en las mismas circunstancias del artículo 512”. El texto actual recoge la ampliación de los sujetos pasivos del tipo penal de violación, y las modalidades que tipifican violación.

**Art. 514:** Agrava la pena para el delito de violación con resultado de muerte o grave perturbación de la salud.

**Art. 515:** Incluye como sujetos activos de violación: las relaciones de autoridad, las relaciones familiares o de confianza, los funcionarios públicos, los profesionales de salud y personal responsable en la atención y cuidado de quien es paciente. Incrementa las penas.

**Capítulo III, del Título VIII, artículos del 521 al 528:** Tipifica y penaliza la corrupción de menores.

Fecha: 21 de julio de 1998.

Origen: En setiembre de 1989, con el auspicio de la Comisión Especial de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional, se presentó el “Proyecto de Ley II-90-228 de Reformas a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal para la Igualdad Jurídica de la Mujer”, elaborado por iniciativa de varias organizaciones de mujeres, entre ellas, CEPAM, CEPLAES y CIAM, con el apoyo del CLADEM.

- **Ley 103, Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.** Según consta en su texto, esta Ley “tiene por objeto proteger la integridad física, psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, mediante la prevención y la sanción de la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia. [...]” Se considera violencia intrafamiliar toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar. Se consideran miembros del núcleo familiar a los cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad. La protección de la ley se hace extensiva a los ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja, así como a quienes comparten el hogar del agresor o agredido. Se considera violencia física, todo acto de fuerza que cause daño, dolor o sufrimiento físico en las personas agredidas cualquiera que sea el medio empleado y sus consecuencias, sin considerarse el tiempo que se requiera para su recuperación. Se considera violencia psicológica, toda acción u omisión que cause daño, dolor perturbación emocional, alteración psicológica o disminución de la autoestima de la mujer o el familiar agredido. Es también la intimidación o amenaza mediante la utilización de apremio moral sobre otro

miembro de la familia infundiendo miedo o temor a sufrir un mal grave o inminente en su persona o en la de sus ascendientes, descendientes o afines hasta el segundo grado. Es violencia sexual, sin perjuicio de la violación y otros delitos contra la libertad sexual, todo maltrato que constituya imposición en el ejercicio de la sexualidad de una persona, y que la obligue a tener relaciones u otras prácticas sexuales con el agresor o con terceros, mediante el uso de la fuerza física, intimidación, amenazas o cualquier otro medio coercitivo. La Ley 103 reconoce en el art. 6 la aplicación obligatoria a nivel interno de las normas internacionales ratificadas por el Ecuador relacionadas a la prevención y sanción de la violencia contra la mujer y la familia. Se establecen como principios para la aplicación de esta Ley: la gratuidad, intermediación obligatoria, celeridad y reserva. Salvo en los procesos a cargo de los jueces y Tribunales de lo Penal, no se requerirá patrocinio de abogado, excepto en los casos en que la autoridad lo considere necesario, en cuyo caso llamará a intervenir a un defensor público. El juzgamiento de infracciones corresponde a Jueces de Familia; Comisarios de la Mujer y de la Familia; Intendentes, Comisarios nacionales y Tenientes políticos (en localidades donde no se hayan establecido Jueces de Familia o Comisarios de la Mujer; Jueces y Tribunales de lo Penal). Las agresiones son acciones perseguibles de oficio, sin perjuicio de admitirse acusación particular. La Policía Nacional, el Ministerio Público y los profesionales de salud, pertenecientes a instituciones hospitalarias o casas de salud públicas o privadas en conocimiento de los casos de agresión, están obligados a denunciar en un plazo de 48 horas de tomado conocimiento de los hechos, bajo pena de encubrimiento. Las medidas de amparo inmediato a favor de la persona agredida son: conceder las boletas de auxilio; ordenar salida del agresor de la vivienda; prohibir al agresor a acercarse a la agredida en su lugar de trabajo o estudio; prohibir o restringir al agresor el acceso a la persona violentada; evitar que el agresor, por sí mismo o a través de terceros, realice actos de persecución o de intimidación a la víctima o algún miembro de la familia; reintegrar al domicilio a la persona agredida; otorgar custodia de menores; ordenar el tratamiento al deben someterse las partes y los hijos menores de ser el caso. Se incluye la facultad de allanamiento en determinados casos, y la detención y conducción ante el Juez en casos de infracción flagrante. El incumplimiento de

disposiciones de amparo establecidas por el Juez se considerará infracción punible. El proceso contempla la realización de Audiencia de Conciliación y Juzgamiento; si no se arriba a un acuerdo, se abre la causa a prueba por seis días. En casos de delitos, el juzgamiento de los actos de violencia física, psicológico o sexual corresponderá a los jueces y Tribunales de lo Penal.

Fecha: 11 de diciembre de 1995.

Origen: El Proyecto de Ley N° III-95-347 elaborado por la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), dependencia del Ministerio de Bienestar Social, en coordinación con la Comisión del Niño y la Familia de Congreso Nacional y la participación de personal de las Comisarías de la Mujer y de organizaciones no gubernamentales para la defensa de los derechos de la mujer —entre ellas, CEPAM, CEIME, CECIM, Mujeres por la Democracia, Corporación Mujer a Mujer, Fundación María Guare y otras—, y con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El Proyecto fue presentado ante el Congreso Nacional el 21 de junio de 1995, y fue aprobado el 11 de diciembre de ese año.

- **Resolución N° 106-97 del Tribunal Constitucional.** Declaró la inconstitucionalidad del primer párrafo del art. 516 del Código Penal, que sanciona la homosexualidad, y suspendió sus efectos.

Fecha: Publicada en el Registro Oficial N° 203, del 27 de noviembre de 1997.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- En la legislación penal subsisten alusiones sexistas, como en el caso del tratamiento al delito de estupro. Para que la mujer reciba protección por este delito debe probar que es “honesta”. Este delito es de acción privada. Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos en 1998 observó que en materia procesal penal subsistían algunas disposiciones discriminatorias, como la que



impide que una prostituta sea considerada como testigo admisible en un juicio.<sup>194</sup>

- Hay dificultades probatorias. Las víctimas de violencia sexual, especialmente, enfrentan procesos hostiles. Estas víctimas, en caso de mediar relación conyugal o de convivencia, no suelen denunciar el delito por la persistencia de la consideración patriarcal según la cual el cuerpo de la mujer es propiedad del varón.
- El Comité de Derechos Humanos ante el Cuarto Informe Periódico de Ecuador, incluyó entre sus principales motivos de preocupación “los numerosos casos de violencia ejercida contra la mujer y por el número muy limitado de decisiones judiciales al respecto. El Comité subraya que todo acto de violencia contra la mujer que sea denunciado, debe ser investigado y que se deben instruir los correspondientes procesos judiciales”.<sup>195</sup>

### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000/Plan de Acción Nacional de las Mujeres Ecuatorianas.** Elaborado por la Dirección Nacional de la Mujer. Una de sus líneas estratégicas es derechos humanos, paz y violencia.<sup>196</sup>
- **Plan Nacional de Desarrollo Social - Ecuador 1996-2005.** Incluye un capítulo de Políticas para la Mujer, elaborado conjuntamente por la DINAMU y la Secretaría Técnica del Frente Social, el cual contiene propuestas sobre varios ejes temáticos de las mujeres, entre éstos, el de violencia y derechos humanos. Durante el gobierno interino (1997-1998) se establecía en la Carta Social la creación de oficinas de asistencia legal y nuevas Comisarías de la Mujer y la Familia.

<sup>194</sup> 18-8-98 CCPR/C/79/Add. 92.

<sup>195</sup> 18-8-98 CCPR/C/79/Add. 92.

<sup>196</sup> Primer Informe Periódico de Ecuador ante el Comité de Derechos del Niño, 24-9-99 CRC/C/3/Add.44.

- **Plan Nacional de Derechos Humanos.** Decreto emitido por el Ejecutivo. Art. 22 “Garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia física, psicológica o sexual en el ámbito familiar y social”. Norma de naturaleza programática en afirmación de política pública de prevención y sanción a la violencia contra la mujer.

Fecha: Adoptado el 18 de junio de 1998, entró en vigor el 24 de junio de 1998.

Origen: Iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores bajo la administración de José Ayala Laso (Ex-Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos). Se convocaron Mesas de Trabajo con participación de organizaciones de la sociedad civil para un proceso amplio de propuesta y discusión.

- **Lanzamiento de los Planes Operativos de Derechos Humanos, entre ellos, el Plan Operativo de la Mujeres.**

Fecha: setiembre de 1999.

- **Comisarias de la Mujer.**

- **Sistema Red de Atención al/la Niño/a Maltratado/a.** “Se ocupa de la asistencia social, legal, médica y psicológica a niños y niñas víctimas de maltrato físico, emocional y abuso sexual; su cobertura sin embargo es mínima”.<sup>197</sup>

- **Albergue en la ciudad de Quito para atender mujeres afectadas por la violencia.** El CONAMU, en convenio con INNFA, ha creado la Casa de Acogida (1998).

- En 1990 se creó la primera Casa Refugio en Ecuador por un convenio entre CEPAM (organización no gubernamental) y la DINAMU, del Ministerio de Bienestar Social.

---

<sup>197</sup> Ibid.

- **Campaña Nacional contra la Violencia hacia la Mujer como una violación a los derechos humanos.** Organizada por la DINAMU, en coordinación con el movimiento de mujeres, en 12 provincias del país.

Fecha: 1992.

- **Secretaría de Asuntos de la Mujer (Municipio de Quito).**

Fecha: 1992.

- **Creación de Comisarías de la Mujer en cinco ciudades capitales de provincias del Ecuador, Ministerio de Gobierno, por iniciativa de la Fundación María Guare.**

Fecha: 1994.

[Creación de 15 Comisarías de la Mujer adicionales, a nivel nacional.]

- **Acuerdo Ministerial (Sector Salud) que decreta la violencia contra la mujer como un problema de salud pública, y que requiere la atención del Estado.**

Fecha: Noviembre de 1998.

- La Asamblea Constituyente instituye la Defensoría del Pueblo y posteriormente la Defensoría Adjunta de la Mujer.

Fecha: 1998.

## A.7. EL SALVADOR

### Datos Básicos

*Población:* En 1997 se estimó la población salvadoreña en 5'908,460 habitantes. De éstos, 2'896,11 eran varones y 3'012,346 eran mujeres.

*Pobreza:* En el área urbana, cuatro de cada diez hogares son pobres; en el área rural lo son seis de cada diez hogares.

*Pluralidad cultural y racial:* La población indígena alcanza el 8%.

*Conflicto armado y violencia política:* El Salvador atravesó un conflicto armado interno que concluyó a través de un proceso de paz.

*Migración:* Hay migración interna, migración económica y por causa del conflicto hacia otros países de Centroamérica y EEUU.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos. Sin embargo, la migración precaria de mujeres hacia otros países las expone a quedar atrapadas en redes de tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.

### Tratados internacionales

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue ratificada por El Salvador en junio de 1981. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue ratificada en agosto de 1995. Los tratados internacionales, al ser ratificados, constituyen Leyes de la República.

### Constitución Nacional

No hay disposiciones específicas relacionadas a la violencia contra las mujeres.

## Legislación Nacional

- **Ley contra la Violencia Intrafamiliar.** Dicta medidas de prevención y protección frente a la violencia intrafamiliar. Contiene procedimiento, garantías y medidas preventivas cautelares o de protección a favor de víctimas.

Fecha: Aprobada el 28 de noviembre de 1996. Entró en vigor el 28 de diciembre de 1996.

- **Reforma del Art. 200 del Código Penal.** El artículo ha quedado formulado en los siguientes términos: “El que ejerciera violencia sobre su cónyuge o sobre la persona con quien conviviere maritalmente o sobre sus hijos o los hijos de aquellos sujetos a la autoridad parental, pupilo menor o incapaz sometido a su tutela o guarda o en sus ascendientes, por medio de actos que no tengan una pena mayor señalada en este artículo, será sancionado con prisión de seis meses a un año. En estos casos se aplicará previamente la Ley contra la Violencia Intrafamiliar.” Se consideran conductas lesivas: amenazas leves, lesiones que no produzcan incapacidad mayor de 10 días, humillación, aislamiento, coacción, chantaje. Las categorías incluidas son: cónyuge, conviviente, hijas e hijos del agresor, del o de la cónyuge o conviviente, pupilo menor o incapaz bajo la tutela o guarda del agresor, ascendientes. Las categorías excluidas son: ex cónyuges, ex convivientes, parientes colaterales por consanguinidad, afinidad, adopción y cualquier otra relación interpersonal que pueda generar este tipo de violencia.

Fecha: Aprobada el 2 de julio de 1998. Entró en vigor el 7 de agosto de 1998.

Origen: Controversia en relación a la Ley de Violencia Intrafamiliar.

- **Art. 338-A del Código Penal.** Sanciona a aquel que desobedeciere una orden o medida preventiva cautelar o de protección dictada por autoridad pública en aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar. La sanción prevista es de uno a tres años de prisión.

- **Art. 165 Código Penal Norma sobre acoso sexual.** Sanciona al que realizare conductas sexuales indeseadas por quien las recibe, que implique tocamientos u otras conductas inequívocas de naturaleza sexual. La sanción es de seis meses a un año.

Fecha: Adoptada el 30 de abril de 1997. Entró en vigor el 20 de abril de 1998.

Origen: Nuevo Código Penal.

- **Art. 158 y 160 Código Penal Sobre Violación y otras agresiones sexuales.** Se considera violación el acceso carnal por vía vaginal o anal mediante violencia con otra persona. La violación se sanciona con prisión de seis a diez años. Cualquier otra agresión sexual que no sea constitutiva de violación se sanciona con prisión de tres a seis años. El acceso carnal bucal y la introducción de objetos por vía vaginal o anal en cualquier persona constituyen agresión sexual, que se sanciona con seis a diez años de prisión.

Fecha: Adoptada el 30 de abril de 1997. Entró en vigor el 20 de abril de 1998.

Origen: Nuevo Código Penal

<p><b>Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes</b></p>
--

- Las demandas por violencia familiar pueden hacerse verbalmente o por escrito. Se dispone de garantías procesales para las denunciantes, quienes pueden solicitar medidas cautelares, preventivas o de protección. Cabe recurso de apelación ante la Cámara de Familia. La exigencia probatoria es mayor sólo cuando se solicita la exclusión del hogar familiar de infractor. Los procesos duran treinta días. Se han obtenido buenos resultados en algunos casos; sin embargo, aún persiste el desistimiento de las víctimas.

- En los delitos de violencia sexual la duración de los procesos es entre seis meses y un año. Los resultados aún no son satisfactorios, ya que en la mayoría de los casos no se detiene al denunciado.
- Las víctimas de violación que interrumpieran la gestación resultante de dicho abuso sexual son sancionadas penalmente. Se han recriminalizado las excepciones que hasta antes de la aprobación del nuevo Código Penal existían: aborto por violación, aborto terapéutico y aborto eugenésico.
- La ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la promulgación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar y la tipificación de la violencia intrafamiliar como delito, han contribuido a que se vaya superando el concepto tradicional según el cual la violencia familiar es un asunto del ámbito privado, aunque todavía se asumen como naturales las disputas domésticas y la violencia en las relaciones familiares. Las víctimas creen que no van a ser escuchadas, por lo que es necesario profundizar las acciones para transformar estos esquemas.

#### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Decreto Legislativo 644.** Crea el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).  
Fecha: 29 de febrero de 1996.
- **Política Nacional de la Mujer 1997-1999.** Incluye entre sus objetivos prevenir y detectar el fenómeno de la violencia intrafamiliar, y dar protección y atención a las víctimas de dicha violencia mediante acciones sustantivas basadas en los preceptos de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar. El Objetivo 7.2 de la Política consiste en “ofrecer asistencia a las víctimas de agresión de violencia intrafamiliar y de agresión y delito sexual en los aspectos físicos, psicológicos, emocional, social y legal”. Para lograrlo, la Política se propone desarrollar acciones tales como “el fortalecimiento del desarrollo y la coordinación interinstitucional del Programa de Saneamiento en la relación Familiar para

asistir integralmente a las víctimas de la violencia intrafamiliar, de agresión y delito sexual”.

- **Programa de Saneamiento de la Relación Familiar.** Cuenta con un servicio llamado Teléfono Amigo de la Familia cuya misión es captar los casos de violencia intrafamiliar, agresión y delito sexual.
  
- No hay información sobre programas relativos a víctimas de la guerra.
  
- Programas de capacitación desde la Escuela de Capacitación Judicial.



## A.8. GUATEMALA

### Datos Básicos

*Población:* Para el año 2000 se estima una población de 11'547,120 habitantes, de los cuales 5'692,730 son varones y 5'854,390 son mujeres. El 65% de la población está ubicada en el área rural. El departamento de Guatemala concentra más del 40% de la población urbana.

*Pobreza:* No se indica.

*Diversidad cultural y racial:* En 1994, el 41.7% de las personas se identificaron a sí mismas como indígenas (mayas, xinca y garifuna). El resto de la población es mestiza o ladina y de otros orígenes.

*Conflicto armado y violencia política:* En diciembre de 1996, después de treinta años de conflicto, se firmó la paz. En la etapa del conflicto, durante la cual el ejército se fortaleció con la implementación de patrullas de autodefensa civil (civiles armados dentro de las mismas comunidades), el desplazamiento se intensificó. Aún permanece población desplazada en El Mezquital, asentamiento humano en la Ciudad de Guatemala.

*Migración:* En el interior hay migración económica y desplazamiento por el conflicto. Hay también migración hacia otros países (México y Belice, principalmente).

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

El Congreso de la República debe aprobar, antes de su ratificación, los tratados o convenios o cualquier arreglo internacional sobre materias indicadas por la Constitución Política.<sup>198</sup> Guatemala ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es, igualmente, Estado

---

<sup>198</sup> Art. 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Los Tratados y Convenios en materia de derechos humanos prevalecen sobre el derecho interno. Sin embargo, no hay una práctica de aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el ámbito judicial. Excepcionalmente, en 1995, se logró un fallo por el cual se obtendría la derogatoria de un capítulo del Código Penal que regulaba el adulterio y el concubinato, en aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Guatemala aceptó la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a recursos de petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es relevante considerar el caso María Eugenia Morales de Sierra sobre discriminación contra la mujer dentro del matrimonio. Dicho caso aún se encuentra pendiente de decisión, pero ya ha dado lugar a la reforma del Código Civil, por medio del Decreto 80-98 del 19 de noviembre de 1998. Cabe advertir que en 1991 la Sub Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos planteó Acción de Inconstitucionalidad en contra de los artículos del Código Civil sobre deberes y derechos dentro del matrimonio. Dicha acción fue desestimada en su oportunidad.

### **Constitución Nacional**

No hay disposiciones específicas relacionadas a la violencia contra las mujeres.

### **Legislación Nacional**

- **Decreto 94-96, Ley para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.** Protección a víctimas de violencia intrafamiliar (mujeres, niños, niñas, jóvenes, ancianos, ancianas y personas discapacitadas). Las medidas de protección se aplican independientemente de las sanciones de orden penal. Las denuncias pueden realizarse con o sin abogado/a y se enumeran quienes pueden presentar denuncias: organizaciones no gubernamentales, integrantes del grupo familiar, personal de salud, cualquier persona en caso

de que la víctima sufra de alguna incapacidad, personal educativo, y el Ministerio Público en caso de que las víctimas sean menores. Instancias receptoras de denuncias: el Ministerio Público a través de la Fiscalía de la Mujer, la Procuraduría General de la Nación a través de la Unidad de Protección de los Derechos de la Mujer, la Policía Nacional, los Juzgados de Familia, los Bufetes Populares y el Procurador de Derechos Humanos. En cuanto a las medidas de seguridad (respecto del agresor), además de las contempladas en el Código Penal, se incluye el internamiento en establecimiento psiquiátrico, en granja agrícola, centro industrial u otro análogo, establecimiento educativo o de tratamiento especial; libertad vigilada, prohibición de residir en lugar determinado, prohibición de concurrir a determinados lugares y caución de buena conducta. Se norma también lo relativo al impedimento de salida del presunto agresor, el uso de la fuerza pública en caso de resistencia, la asistencia obligatoria a instituciones con programas terapéuticos educativos, allanamiento de morada, prohibición de introducir o mantener armas en casa, decomiso de armas, suspensión provisional de la guarda o custodia de los hijos, prohibición de intervenir en la guarda, crianza y educación de los hijos, suspensión del derecho de visita, prohibición de perturbar o intimidar a las víctimas, prohibición de acceso al domicilio de las víctimas, fijación de obligación alimentaria provisional, embargo preventivo de bienes del presunto agresor, inventario de bienes, uso exclusivo de menaje de casa a la/s víctima/s, abstención del uso o disfrute de los instrumentos de trabajo, reparación en efectivo de los daños y asignación de los bienes indispensables para que la víctima continúe su vida normal. La duración de estas medidas no puede ser menor de un mes ni mayor de seis. En tanto se crea un ente rector de la Ley, le corresponde a la Procuraduría General de la Nación asesorar las políticas dirigidas hacia la prevención, sanción y erradicación de la violencia y vigilar el cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Fecha: 1996.

Origen: La primera propuesta elaborada a instancia de la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), con la colaboración de UNIFEM y UNICEF. Dicha propuesta estuvo dos años en el Congreso. Las integrantes de la Comisión de la Mujer,

el Niño y la Familia reformulan la propuesta, con asesoría de la Defensoría de la Mujer de la procuraduría de los Derechos Humanos. Algunas organizaciones de mujeres emitieron un juicio crítico sobre el proyecto, atendiendo a la necesidad de abordar diversos tipos de violencia contra la mujer. Finalmente, el movimiento de mujeres lo apoyaría y se lograría su promulgación. Los serios obstáculos presentados en su aplicación han dado lugar a que la respuesta institucional sea mínima, pese a que se han desplegado esfuerzos por capacitar a la Policía, a operadores de justicia y a fiscales. En la actualidad las organizaciones de mujeres han propuesto la promulgación de un Reglamento, pero aún no ha encontrado respuesta. Para el 25 de noviembre de este año han programado acciones a fin de ser escuchadas.

- **Ley Marco de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.** Incluye aspectos contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y el Plan de Acción de El Cairo. También incluye algunos compromisos de los Acuerdos de Paz referidos a la situación de las mujeres.
- **Decreto 79-97.** Modificó regulaciones sobre tipos de acción penal. Entre los delitos de acción pública, pero “dependientes de instancia de parte”, están las lesiones leves o culposas y contagio venéreo, negación de asistencia económica e incumplimiento de deberes de asistencia, estupro, incesto, abusos deshonestos y violación si la víctima es mayor de dieciocho años.
- **Acuerdo de Paz.** Contempla la obligatoriedad de tipificar el acoso sexual como delito, y de considerarlo agravado cuando la víctima sea mujer indígena. Con el apoyo de Naciones Unidas se está trabajando en un Proyecto de Código Penal en donde se buscaría incluir dicho punto, entre otros. En la actualidad, la Comisión de la Mujer la Niñez y la Familia viene discutiendo dos anteproyectos de ley sobre penalización del acoso sexual. Sin embargo, hay una fuerte oposición en el Congreso. Un caso reciente de

acoso sexual, al no poder ampararse en un tipo penal expreso, fue tramitado bajo el delito de coacción, concluyendo en sentencia condenatoria.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Persiste una larga tradición patriarcal en la administración de justicia, que se expresa en trato discriminatorio hacia las mujeres, empleo de estereotipos de género (marianismo), no observancia de estándares internacionales de derechos humanos, y vulneración de normas del derecho interno relativas a la igualdad entre hombres y mujeres. El formalismo agudiza el problema de acceso a la justicia, conspira contra la protección de derechos y libertades fundamentales a través de un recurso eficaz y oportuno, y propicia impunidad. Las mujeres de pueblos indígenas se ven específicamente afectadas en términos de acceso a la justicia. Igualmente, la pobreza y el desconocimiento de derechos por parte de las mujeres guatemaltecas afecta seriamente su capacidad de ejercicio de derechos ante la administración de justicia.
- Por reformas recientes, se ha logrado remover del derecho interno diversas normas discriminatorias. Entre las aún subsistentes, cabe señalar el artículo 80 del Código Civil, que establece la prohibición de autorizar nuevo matrimonio para la mujer hasta que hayan transcurrido 300 días contados desde la fecha de disolución del matrimonio anterior. Hay vacíos normativos para enfrentar adecuadamente diversos tipos de violencia de género. En materia de violencia familiar urge una reglamentación.

### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Unidad de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos.** Brinda capacitación a fiscales y a la policía nacional en la Ley de Violencia Intrafamiliar. Tiene limitaciones presupuestales.

- **Fiscalía de la Mujer del Ministerio Público.**
  
- **Secretaría de Obras Sociales de la Primera Dama (SOSEP).** Ejecuta un programa específico contra la violencia intrafamiliar (PROPEVI). Entre sus objetivos están: realizar campañas nacionales de concientización contra la violencia intrafamiliar, brindar asistencia psico-biosocial y legal a víctimas de violencia intrafamiliar, desarrollar programas de concientización en el sistema educativo, y dar capacitación a empleados públicos, maestros, miembros del sector salud, padres de familia y líderes comunitarios en temas relacionados con la prevención, sanción y erradicación de la violencia intrafamiliar.
  
- La SOSEP emitió la **Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades**, el que sin, embargo, no cuenta presupuesto establecido.
  
- **Comisión Especial a Repatriados y Refugiados -CEAR (1986).**
  
- **Retorno y reasentamiento de población refugiada.** Se desarrollaron programas de salud, vivienda y educación para la población retornante. Hasta mayo de 1999, retornaron 41,413 refugiados.

## A.9. HONDURAS

### Datos Básicos

*Población:* En 1998 se estimaban 5'857,048 habitantes. El 48.16% eran hombres y el 50.84% mujeres. El 44.49% residía en área urbana y el 55.51% en el área rural.

*Pobreza:* El 67% de la población está por debajo de la línea de pobreza, y el 32% en extrema pobreza. En áreas rurales la pobreza extrema alcanza el 35%.

*Diversidad Cultural y racial:* Existen ocho grupos indígenas con una población de 460,595 habitantes, entre éstos, garífunas, misquitos, pech, tawuankas (sumos), Xicaques (tolupanes), chortis, lencas. La población negra de habla inglesa es de 20 mil habitantes.

*Conflicto armado y violencia política:* No se indican.

*Migración:* Interna.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

Honduras ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto N° 979, de julio de 1980, el instrumento de ratificación fue depositado en la Secretaría de Naciones Unidas en mayo de 1982. Igualmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, fue aprobada por el Congreso Nacional mediante Decreto N° 72-95, del 25 de abril de 1995, con publicación en el Diario Oficial *La Gaceta*, el 14 de junio de 1995. Entró en vigor 30 días después de su publicación. Los tratados internacionales celebrados por Honduras, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno. Cuando un tratado internacional afecta una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que

rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo.<sup>199</sup> Los tratados prevalecen sobre la Ley.<sup>200</sup> Honduras ha aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### Constitución Nacional

No hay disposiciones específicas relacionadas a la violencia contra las mujeres.

### Legislación Nacional

- **Decreto N° 132-97, Ley contra la Violencia Doméstica.** Tiene por objetivos prevenir, sancionar y erradicar la violencia en las relaciones de pareja. Considera como categorías incluidas: mujeres y varones en relación de pareja. Excluye a los demás miembros del núcleo familiar que están ya tutelados por el Código de la Niñez y el Código Penal, según se trate. Las instancias o agentes involucrados y mandatos específicos son: la Policía Nacional preventiva y de investigación para el efecto de detener la violencia y aplicar medidas de seguridad en casos urgentes; la Fiscalía Especial de la Mujer y demás Fiscalías de lo Criminal, que en el interior del país tienen competencia para aplicar medidas de seguridad y para ejercitar la acción pública contra el agresor; los Juzgados de Letras de Familia y Juzgados de Letras Departamentales, competentes para conocer de las denuncias de violencia doméstica y fallar. Las medidas de seguridad y precautorias son inapelables. Entre las garantías procesales a favor de la víctima, pueden mencionarse: ser respetada en el interrogatorio; no ser sometida a pericias médicas o psicológicas innecesarias; poder demandar el auxilio de la fuerza pública con orden judicial para retirar o llevar sus pertenencias de la casa que comparte con el agresor; poder demandar el auxilio de la fuerza pública en cualquier circunstancia que se vea amenazada su seguridad personal o

---

<sup>199</sup> Art. 17 de la Constitución de la República de Honduras.

<sup>200</sup> Art. 18 de la Constitución de la República de Honduras



la del núcleo familiar; no ser sometida a confrontación con el agresor, si no está en condiciones emocionales para ello, conforme al dictamen médico forense o de la Consejería de la familia; no ser requerida para que presente la correspondiente denuncia penal para accionar en su auxilio; ser atendida para dictamen y reconocimiento por la Dirección de medicina legal, cuando fuera remitida por Juzgado competente, o cualquiera de las instituciones legalmente competentes para aplicar medidas de seguridad o por una organización no gubernamental de conformidad con la Ley.

Fecha: Adoptada el 29 de setiembre de 1997. Entró en vigor el 15 de febrero de 1998.

Origen: Participación ciudadana e incidencia de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones de mujeres.

- **Decreto N° 144-83, Código Penal y modificaciones Decreto N° 191-96 y Decreto N° 59-97.** Entre las reformas, fueron incluidas aquellas relativas al tratamiento de los delitos de homicidio y asesinato, parricidio, lesiones, violación, actos de lujuria, estupro, ultraje al pudor, raptó, prostitución o corrupción de personas y trata de personas. Se deroga la eximente de responsabilidad para el hombre que en el acto de sorprender a su cónyuge o a la mujer con quien hace vida marital, en flagrante unión carnal con otro, da muerte o hiere a cualquiera de ellos. De acuerdo al art. 122, “será sancionado de 4 a 6 años quien, en el acto de sorprender a su cónyuge o persona con quien hace vida marital en flagrante unión carnal con otro, da muerte o hiere a cualquiera de ellos o los dos, siempre que el culpable tuviere buenos antecedentes y que la oportunidad para cometer el delito no hubiere sido provocada o simplemente facilitada mediando conocimiento de la infidelidad conyugal o marital”. Esta disposición es aplicable, en igualdad de circunstancias, a los padres, respecto a los que abusaren sexualmente de sus hijas menores de 21 años, mientras éstas vivieren en la casa paterna. El autor quedará exento de responsabilidad si las lesiones causadas fueran de las comprendidas en el art. 138 (lesiones culposas) La violación se convirtió en un delito de orden público. Se tipifican los delitos de secuestro y detenciones ilegales y se agrava la pena si concurren las circunstancias de amenazas a muerte o trato cruel a las personas

secuestradas, privación de la libertad por más de diez días, y aplicación de drogas estupefacientes o tóxicas u otros medios que debiliten o anulen la voluntad del secuestrado. Se tipifica el delito de violencia intrafamiliar y el delito de hostigamiento sexual.

Fecha: El Decreto N° 144-83 (Código Penal) fue adoptado el 26 de setiembre de 1983. Entró en vigor el 12 de marzo de 1985. Las modificaciones entraron en vigor en 1997.

Origen: El proceso de modernización de la justicia. El Código Penal anterior era de 1906. Las reformas legislativas en la presente década surgieron, a su vez, como producto del trabajo de las organizaciones de mujeres en favor de la reforma de las agresiones cometidas en la esfera del sexo y en las relaciones de pareja.

- **Decreto Legislativo N° 127-99.** Establece penas severas, entre ellas, para el delito de parricidio, que incluye el dar muerte a la persona con quien se hace vida marital, el cual se sanciona con pena de reclusión de 30 a 40 años.

Fecha: Entró en vigor el 8 de setiembre de 1999.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Los agentes de policía no aplican los mecanismos de protección en los casos urgentes y no cumplen con remitir en 24 horas los casos a los Juzgados competentes (Juzgados Especializados donde hayan sido implementados, Juzgados de Paz, Juzgados de Letras de Familia en las ciudades donde éstos funcionen, o Juzgados Departamentales o Seccionales), sino a los Juzgados de lo Criminal, donde estas denuncias son desestimadas.
- Entre los obstáculos en la aplicación práctica de las normas sobre violencia doméstica destacan: la falta de dinero para que los receptores realicen las notificaciones; la falta de jueces y personal suficiente en los Juzgados; el

desconocimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica por parte del personal de la Policía; la falta de confianza de las mujeres en los operadores de justicia debido a la inexistencia de control y vigilancia sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad a favor de las agredidas.

- En términos probatorios, para los procesos por violencia doméstica se requiere: dictamen de forense, más de dos testigos (todo testigo es hábil para declarar y todos los días son hábiles para la práctica de actuaciones).
- Los jueces no dictan medidas de seguridad, sino entre 30 y 51 días después de interpuesta la denuncia.
- En algunos juzgados se promueve la conciliación entendida como reconciliación.
- La violación en relación de pareja no se encuentra expresamente tipificada en el Código Penal. Por lo tanto, su tratamiento se sujetaría a la figura de violación típica. La Ley contra la Violencia Doméstica regula aquellos ilícitos que no causen daños, tipificados como delitos en el Código Penal.
- El incesto es un delito contemplado en capítulo de los Delitos contra la Familia. La violación incestuosa no está expresamente tipificada. Sin embargo, el hecho de que junto a la violación típica se consideren otros casos especiales —entre éstos, cuando el sujeto pasivo es menor de 14 años— permite al menos que estos casos sean denunciados como violación y reciban una sanción mayor a la que le corresponde al delito de incesto.
- En cuanto a los delitos cometidos “en defensa del honor”, la legislación penal desde 1984 establece una pena igual para hombres y mujeres. Llama la atención, sin embargo, que en las reformas producidas en 1997, no obstante la tendencia a incrementar las penas para todos los delitos, la pena asignada a dichos delitos no sufrió modificación, quedando vigente una sanción penal de 4 a 6 años, muy por debajo del homicidio simple, que es de 10 a 16 años. Esto refleja que, de alguna manera, se mantiene la

cultura de favorecer a quien en el acto de sorprender a su cónyuge o persona con quien hace vida marital en flagrante unión carnal con otro, da muerte o hiere a cualquiera de ellos o a los dos.

- Los procesos sobre violencia sexual suelen concluir en impunidad por razones culturales y de orden económico y político. Estos procesos duran en promedio entre 14 y 22 meses, aun cuando la ley establece como máximo 90 días. En los casos en que el acusado tiene poder político o económico, el juicio puede durar cuatro años o más. No existen garantías procesales específicas para las víctimas de estos delitos.
  
- Entre los obstáculos prácticos que enfrentan las denunciadas por delitos de violencia sexual, destacan: la inaccesibilidad a las instancias judiciales en razón de su ubicación territorial; el reducido número de Juzgados competentes para juzgar delitos de violencia sexual, pues éstos se encuentran únicamente en las cabeceras departamentales del país; las dificultades probatorias debido a la naturaleza de estos delitos (en caso que hubiere testigos, éstos no suelen estar dispuestos a declarar, más aún si el denunciado tiene poder económico o político); los patrones culturales que obstaculizan la efectiva aplicación de las leyes; los interrogatorios a las denunciadas, que constituyen una segunda agresión; las presunciones de los médicos legistas, que siembran dudas respecto al consentimiento para el hecho; el requisito de acusador privado en los delitos que no son de acción pública (actos de lujuria, incesto, entre otros), que limita el derecho de las víctimas que carecen de medios económicos para acceder a la justicia. Esta última situación se agravará con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimientos Penales: en éste se imponen requisitos que hacen todavía más oneroso el contar con un acusador privado, puesto que el poder deberá presentarse en escritura pública.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Fiscalías Especiales de la Mujer.** Tienen competencia para aplicar medidas de seguridad y ejercitar la acción pública contra el agresor. En los lugares donde no está funcionando la Fiscalía Especial de la Mujer, las denuncias son atendidas por cualquiera de las otras Fiscalías.
  
- **Consejerías de Familias.** El 9 de junio de 1993 se promulgó, mediante Decreto Ejecutivo, la Ley de Creación de las Consejerías de Familia, adscritas a la Dirección de Salud Mental de la Secretaría de Salud Pública, norma que se reglamentó el 5 de julio de ese mismo año. Dichas Consejerías se conciben como un mecanismo de control y de garantía de los derechos humanos: Deben contar con un psiquiatra (o, en su defecto, un profesional de la medicina), un profesional del derecho, un psicólogo/a, y un/a trabajador/a social para prevenir y dar asistencia, protección y apoyo a las víctimas de la violencia intrafamiliar, sea ésta física, psíquica o sexual. Progresivamente deben implementarse en todas las ciudades y comunidades en donde existan centros de salud públicos. No cuentan con fondos públicos asignados, y los recursos son aportados por OPS, FNUAP y UNIFEM. En la actualidad funcionan 12 Consejerías en todo el país, pero solamente dos cuentan con los cuatro profesionales establecidos en la ley.
  
- **Instituto Nacional de la Mujer.** Creado en 1994, mediante Decreto Ejecutivo, está adscrito a la Presidencia de la República. Tiene como finalidad la incorporación plena de las mujeres al desarrollo sostenible, con equidad de género, en lo social, económico, político y cultural. Se espera que incorpore en sus planes de trabajo los lineamientos de políticas públicas establecidas en la Ley de Violencia Doméstica, las que se orientan a la erradicación de la violencia de género y a la atención de las mujeres que sufran violencia en su relación de pareja.

## A.10. MÉXICO

### Datos Básicos

*Población:* Según cifras de 1997, la población mexicana alcanzó 93.7 millones de habitantes. Para el año 2000, se ha estimado que llegará a los 100 millones de habitantes. El 48.78% varones y el 51.3% mujeres.

*Pobreza:* Durante el período 1990-1996 el 15% de la población vive con menos de un dólar diario.<sup>201</sup> La pobreza extrema afecta a más de 16 millones de personas, es decir, a cerca del 18% de la población total.

*Diversidad cultural y racial:* La población mestiza es la mayoritaria. Se estima que la población indígena es de 10'587,488 personas.

*Conflicto armado y violencia política:* Desde enero de 1994 estalló el conflicto en territorio del Estado de Chiapas, con la declaración del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. El conflicto se extiende entre los municipios de El Bosque, Simojovel, Oxchuc, Chiapa de Corzo, San Cristobal de las Casas, San Andrés Larrinzar, entre otros. En el Estado de Guerrero hay levantamientos armados dirigidos por el Ejército Popular Revolucionario. Entre los municipios en los que se ha notificado acciones están Zihuatanejo, Petatlán, Ayutla, El Charco.

*Migración:* Hay migración interna y hacia otros países (migración económica). Hay también desplazamientos por los conflictos, aunque no hay cifras precisas al respecto.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos. Sin embargo, la migración precaria de mujeres mexicanas, principalmente a EEUU, viene exponiéndolas a quedar atrapadas en redes de tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.

### Tratados internacionales

---

<sup>201</sup> Estado Mundial de la Infancia 2000, UNICEF, p. 106.

México firmó el 17 de julio de 1980 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la ratificó el 23 de marzo de 1981. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue firmada el 4 de junio de 1995 y aprobada por el Senado de la República el 26 de noviembre de 1996. Por interpretación de la Suprema Corte de Justicia, los tratados internacionales tienen igual valor que las leyes federales emanadas por el Congreso de la Unión. Ningún tratado puede estar por encima de la Constitución. Debe tenerse en cuenta el art. 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de Toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

### **Constitución Nacional**

No hay disposición específica relacionada a la violencia contra las mujeres.

### **Legislación Federal**

- Reforma del Código Penal aplicable a toda la República en materia federal y del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en materia de delitos sexuales. El actual Código Federal data de 1928. La primera reforma impulsada desde el movimiento feminista fue en 1989. Aumenta la sanción para el delito de violación; define el concepto de “cópula” y tipifica la violación impropia.
- Ley Federal contra la delincuencia organizada, cuyo objeto es “establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la

delincuencia organizada”, entre los que se incluye el tráfico de menores e indocumentados.

## Legislación Estatal

### *Violencia Familiar o Intrafamiliar*

Nota: Todas las normas que se enumeran emanan del Congreso local de cada Estado. No contienen tipos penales o medidas civiles, con excepción de la Ley adoptada en Colima —y en Baja California— que incluye dentro de sus objetivos la sanción y establece tipos penales y medidas civiles. En todas las leyes adoptadas se habla “receptores de violencia”, en referencia a los grupos o individuos vulnerables que sufren maltrato físico, verbal, psico emocional o sexual en su esfera biopsicosocial. Establecen una definición de relaciones familiares para efectos de la aplicación de la ley. Las leyes del Distrito Federal, Coahuila, Guanajuato, Chihuahua y Tabasco identifican como miembros de la familiar a las personas que tengan alguna relación de parentesco por consanguinidad, tengan o lo hayan tenido por afinidad, civil, matrimonio, concubinato o mantengan una relación de hecho. Las leyes de Colima, Querétaro y Jalisco definen como miembros de la familia, para efectos de la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, a las personas que se encuentren en alguna de las situaciones siguientes:

- a) Si están o han estado unidas en matrimonio.
- b) Si viven o han vivido en concubinato, amasiato o relación de hecho.
- c) Si han procreado uno o más hijos en común.
- d) Si están vinculadas con parentesco por consanguinidad, en línea recta.
- e) Si están o han estado vinculadas con parentesco por afinidad o civil.
- f) Si el agresor o la víctima es pariente por consanguinidad, sin limitación de grado, de la persona con quien ésta o aquél vive o ha vivido en concubinato o amasiato.
- g) Si la víctima está bajo tutela, custodia o protección del agresor aunque no exista parentesco alguno.



Todas las leyes aprobadas establecen procedimientos de conciliación y arbitraje en amigable composición,<sup>202</sup> como una alternativa para resolver los conflictos de violencia intrafamiliar, exceptuando aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil o delitos que se persigan de oficio. En la mayoría de las leyes aprobadas la ley supletoria para el procedimiento de conciliación es el Código de Procedimientos Civiles, indicándose que se aceptarán todo tipo de pruebas salvo las que se encuentren prohibidas por la ley o sean contra la moral.

Los Estados en que se contemplan medidas de apremio, conforme a lo establecido en los Códigos Civil y Penal, son Chihuahua, Guanajuato, Baja California y Distrito Federal, así como Colima y Morelos, que además observan las modalidades siguientes:

- a) Canalizar a los sujetos generadores o receptores de la violencia intrafamiliar a la atención a que se refiere el art. 15 de la ley.
- b) Imponer las sanciones administrativas previstas en la ley.
- c) Imponer las medidas de seguridad, de carácter urgente y temporal, que se requieran para la protección de las víctimas de la violencia intrafamiliar y que podrán ser:
  - ◆ señalar domicilio diferente para la persona agredida y disposición de la entrega inmediata de sus efectos personales;
  - ◆ facilitar la reincorporación al domicilio a quien ha salido por seguridad personal;
  - ◆ gestionar ante juez competente la guarda de hijas, hijos o personas incapaces, a instituciones de asistencia o, en su caso, a tercera persona;
  - ◆ prohibir la perturbación o intimidación a cualquier integrante del grupo familiar;
  - ◆ limitar, al generador de la violencia, el acceso a domicilio, lugar de trabajo o estudio de la persona agredida;

---

<sup>202</sup> La ley de Colima contempla procedimientos civiles y penales, mientras que la ley de San Luis Potosí no prevé ninguno.

- ◆ levantar el inventario de bienes muebles del núcleo habitacional y de inmuebles de propiedad común, para los efectos de asegurar el patrimonio de propiedad común;
- ◆ solicitar a la autoridad competente la protección y auxilio policial, respecto de las víctimas de violencia intrafamiliar;
- ◆ gestionar, ante juez competente, la salida inmediata del generador de la violencia intrafamiliar, de la vivienda donde habita el grupo familiar.

Son infracciones legales:<sup>203</sup>

- a) No asistir sin causa justificada a los citatorios.
- b) El incumplimiento de los acuerdos de la conciliación, o la resolución del arbitraje en amigable composición, a la que se sometieron las partes de común acuerdo.
- c) Los actos de violencia intrafamiliar.

Las sanciones aplicables son: multa, arresto administrativo inmutable hasta por 36 horas. Tabasco incluye la amonestación y auxilio de la fuerza pública para la presentación del generador de la violencia intrafamiliar. En Jalisco, se puede conmutar la multa por días de trabajo a favor de la comunidad.

En diciembre de 1997, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia del Fuero Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal; y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal, para prevenir y sancionar la violencia familiar y sexual. El origen de esta reforma fue un largo trabajo de consultas y análisis por un grupo amplio y plural de ONGs, que presentaron una propuesta de modificaciones en materia penal, civil y procedimental para el tratamiento de la violencia intrafamiliar. El Presidente de la República y las mujeres legisladoras

---

<sup>203</sup> San Luis de Potosí y Veracruz no contemplan ningún tipo de sanciones o medidas de apremio.

de cinco partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, la suscribieron hasta lograr su adopción. En varios Estados, se han iniciado consultas para reformar la legislación local en tal sentido.

#### México Distrito Federal

- **Ley de Asistencia y Prevención de Violencia Familiar.** Contempla una medida de política social como es la creación de un Consejo para la Atención y Prevención de la Violencia en la Ciudad de México. Entre sus funciones están: evaluar la aplicación de la ley, y establecer las políticas y las acciones que favorezcan un cambio de actitudes para que la ley tenga un sustento cultural.

Fecha: Se aprobó el 9 de julio de 1996. Entró en vigor en agosto de 1996 y fue reformada en diciembre de 1997.

#### Coahuila de Zaragoza

- **Ley de Asistencia y Atención para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 18 de diciembre de 1996.

#### Querétaro

- **Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 31 de diciembre de 1996.

#### Colima

- **Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 10 de diciembre de 1998.

#### San Luis Potosí

- **Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 28 de julio de 1998.

### Veracruz

- **Ley N° 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.**

Fecha: 8 de setiembre de 1998.

### Morelos

- **Ley de Prevención y Asistencia contra la Violencia Familiar.**

Fecha: 12 de enero de 1999.

### Guerrero

- **Ley N° 280 de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 24 de marzo de 1999.

### Tabasco

- **Ley para la Prevención y Tratamiento de la Violencia Intrafamiliar.**

Fecha: 12 de abril de 1999.

### Guanajuato

- **Ley de Asistencia, Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.**

Estado: En proyecto.

### Chihuahua

- **Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.**

Estado: En proyecto.

### Jalisco

➤ **Ley de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar.**

Estado: En proyecto.

*Acoso Sexual u Hostigamiento Sexual*

Distrito Federal

- En la reforma del Código Penal del Distrito Federal, ocurrida en 1990, se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como delito que concierne no sólo a conductas del patrón, empleador o supervisor, sino a las cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas.

**Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- A nivel federal, no existe una ley especial para sancionar la violencia contra la mujer, rige el Código Penal.
- El desempeño estatal resulta todavía muy por debajo de las necesidades de las mujeres afectadas por la violencia. El acceso y obtención de justicia son derechos obstruidos por la feminización de la pobreza y los insuficientes fondos que el Estado asigna a los programas gubernamentales.
- En México, la prostitución no está regulada, aunque la legislación de todos los Estados sí establece la ilegalidad de la venta de servicios sexuales por terceros. En la actualidad, en el Distrito Federal se analiza la posibilidad de regulación de la prostitución que, sin violar los derechos humanos, permita enfrentar otros problemas, como son el contagio del VIH/SIDA, la explotación sexual de menores y el lenocinio.
- La respuesta frente a las demandas de población indígena —entre ellas, las reivindicaciones de mujeres— ha sido el estado de sitio y la militarización.

- Los homicidios de Ciudad Juárez, cuya magnitud alcanza a más de cien mujeres de acuerdo a los cuerpos encontrados, pusieron de manifiesto el desinterés por parte del gobierno de Chihuahua en el esclarecimiento de tales crímenes y falta de compromiso con los derechos humanos de las mujeres, ya que no se ha actuado con diligencia en la investigación, persecución del delito y sanción a los responsables.
- Existe preocupación por el criterio jurisprudencial que considera la violación dentro del matrimonio como el abuso indebido de un derecho.
- En los Estados en que el aborto por violación es legal, como en el caso de Baja California, no hay garantías suficientes para acceder a este procedimiento médico. Por un caso ocurrido en el Estado de Baja California, se presentó una queja ante el Organismo Público Estatal de Derechos Humanos, el mismo que el 8 de marzo de este año emitió una recomendación al gobernador del Estado en contra del Procurador de Justicia de la Entidad por responsabilidad directa y de diversos funcionarios del Hospital General. Sin embargo, dicha recomendación no fue aceptada y hasta la fecha se encuentra en proceso de impugnación ante la segunda instancia en materia de derechos humanos

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional  
y local**

- **Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Tiene como fines “el estudio, protección, promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres en razón de su género y de los que conciernen al niño y la niña, a otros miembros vulnerables de la familia y a ésta como grupo; atención eficaz de las quejas que se presenten sobre violaciones a los derechos humanos de las mujeres en virtud de su condición femenina y de los niños y las niñas y otros miembros vulnerables de la familia; promoción de

modificaciones en la legislación y a prácticas administrativas que propician o constituyen violaciones; difusión y divulgación para modificar patrones culturales que sustentan tanto la discriminación de la mujer como la violencia que se ejerce contra ella, contra los niños y las niñas y otros miembros vulnerables de la familia.”<sup>204</sup> Bajo dicho programa se impulsa la Red de Apoyo que tiene entre sus objetivos: proporcionar orientación y apoyo personal y telefónicamente para resolver problemas que no son de competencia de la CNDH, así como brindar asesoría jurídica y psicológica.

Fecha: 5 de julio de 1993.

- **Coordinación de Asuntos de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores.** Su función es darle seguimiento a la aplicación de los instrumentos internacionales suscritos por México.

Fecha: Enero de 1994.

- **Programa Nacional de la Mujer 1995-2000: Alianza para la Igualdad (PRONAM).** Contempla nueve objetivos generales. Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

- **Institutos Estatales de la Mujer.** Creados en doce Estados, el primero en 1998. Entre sus funciones se encuentra la atención de la violencia de género.

- **Programa de Agencias del Ministerio Público Especializadas en Delitos Sexuales.** En 1989 se instalaron cuatro Agencias Especializadas en Delitos Sexuales en el Distrito Federal y se emitió la normatividad necesaria para su operación, como parte integral del Sistema del Ministerio Público. Además, se crearon tres centros de apoyo a víctimas: el Centro de Terapia de Apoyo (CTA), el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) y el Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA). Asimismo, se ofreció apoyo a los Estados de la República cuyos gobiernos

---

<sup>204</sup> Segundo Informe Periódico presentado por México al Comité de Derechos del Niño 17-8-99, CRCR/C/65/Add.6.

mostraron interés en iniciar programas similares. En esta primera etapa se instalaron Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y se pusieron en marcha programas de atención a víctimas en veintisiete Estados.

- **Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (1999-2000).** Tiene como objetivo general el instituir un sistema integral interdisciplinario, interinstitucional y concertado que trabaje en estrecha colaboración con la sociedad civil organizada, y mediante el cual se logre la eliminación de la violencia intrafamiliar con el uso de herramientas que permitan la detección y el registro de los casos en que se dé la atención a las personas involucradas en ella, la prevención en todos los niveles, así como el seguimiento y la evaluación de las acciones emprendidas.

Fecha: febrero de 1999.

- **Norma Técnica para la Atención Médica de Casos de Violencia Familiar.** Establece los mecanismos y modelo de atención de casos de violencia familiar para los médicos de las instituciones de salud.

Fecha: 8 de marzo de 2000.



## A.11. NICARAGUA

### Datos Básicos

*Población:* La población total del país es de 4.3 millones de habitantes. Las mujeres representan el 51% de la población y los hombres el 49%. El 55% de la población es urbana y el 45% rural.

*Pobreza:* El 66% de la población está bajo la línea de la pobreza.

*Diversidad cultural y racial:* Predominan los mestizos. En la Costa Atlántica se encuentran las comunidades de los miskitos, sumos, ramas, que representan el 3% de la población, y los criollos y garífonos, que alcanzan el 1%.

*Conflicto armado y violencia política:* Nicaragua ha vivido por décadas en convulsión, situación militarizada y bajo amenaza de intervención militar. En la actualidad, no se registra conflicto armado.

*Migración:* Hay migración interna y hacia otros países.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

Nicaragua es Estado Parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y asimismo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Nicaragua ha aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### Constitución Nacional

No hay provisiones específicas relacionadas a la violencia contra las mujeres.

## Legislación Nacional

- **Ley 150, Reforma al Código Penal sobre violación y otras agresiones sexuales.** Sus objetivos son prevenir y sancionar la violencia sexual. Considera como sujetos protegidos a personas víctimas de violación y otras agresiones sexuales, tales como estupro, seducción ilegítima, rapto, abuso deshonesto. Establece como instancias o agentes involucrados y mandatos específicos a todas las estaciones de Policía, las Comisarías de la Mujer y la Niñez, el Juzgado Local del Crimen.

Fecha: Adoptada el 11 de junio de 1992. Entró en vigor el 8 de julio de 1992.

Origen: Surge a partir de los esfuerzos desarrollados por las mujeres organizadas y el movimiento de mujeres.

- **Ley 230, Reforma y adiciones al Código Penal para la Prevención y Sanción de la Violencia Intrafamiliar.** Tiene como objetivo la protección de los miembros de la familia que experimentan violencia en su interior. Amplía el concepto tradicional de lesiones para incluir daños de tipo psicológico. Establece medidas de seguridad y de protección para prevenir la violencia intrafamiliar. Despenaliza el adulterio. Señala como instancias o agentes involucrados y mandatos específicos a todas las estaciones de Policía, las Comisarías de la Mujer y la Niñez, los Juzgados Locales.

Fecha: Adoptada en agosto de 1996. Entró en vigor ese mismo año.

Origen: El Proyecto de Ley de Reforma al Código Penal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, presentado ante la Asamblea Nacional por la Red Nacional de Mujeres contra la Violencia.

**Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Los ex cónyuges y ex compañeros/as no son incluidos/as por la Ley 230. Tampoco se comprende la agresión cometida por quien es cónyuge o compañero/a del padre o la madre.
- La Ley 230 no reconoce todas las manifestaciones de violencia intrafamiliar. Continúa sin ser tipificada expresamente la violación dentro del matrimonio. La violencia patrimonial no es reconocida.
- El estupro no se considera delito si el agresor se casa con la víctima. El agresor tiene además el *derecho* de reconocer al producto de la violación.
- Existen dificultades probatorias. En la práctica judicial las pruebas aportadas por las mujeres víctimas de violencia familiar nunca son suficientes. Los medios probatorios y certificaciones implican gastos que no pueden enfrentar muchas víctimas.
- Hay dificultades particulares en procesos sobre violencia psicológica: resistencias a recibir este tipo de denuncias por las autoridades, falta de recursos humanos y materiales para determinar lesiones psíquicas y estimar su gravedad.
- Es sólo a partir de 1998 que las medidas preventivas se han venido aplicando con mayor frecuencia, sobre todo aquellas referidas a la prohibición de la persona denunciada de acercarse en un radio de 100 metros de la persona ofendida. También se viene adoptando como medida la atención psicológica para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar.
- La falta de jueces y juzgados para atender el volumen de procesos retarda la conclusión de los procesos, hecho en contra del derecho a una justicia pronta y eficaz. La dilatación de los procesos profundiza el desgaste emocional de las denunciadas y las desanima de proseguir estas acciones en los siguientes escalones del sistema judicial.

- Las víctimas que residen en zonas rurales no cuentan con los recursos ni los mecanismos que les permitan aportar las pruebas y certificaciones necesarias para los procesos sobre violencia intrafamiliar, por lo que deben trasladarse a las cabeceras departamentales.
- Hay falta de reconocimiento de la discriminación por género por parte de los operadores judiciales e insuficiente sensibilización y conocimiento de la problemática de la violencia contra las mujeres en los diversos agentes. A ello se añade la resistencia de jueces y magistrados a conocer aquellas leyes percibidas como “de mujeres” o “para mujeres”.
- Hay desconocimiento en la población de las leyes que protegen los derechos fundamentales de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes.
- El 50% de las denuncias sobre violencia intrafamiliar puestas en las estaciones policiales se resuelven vía arreglos extrajudiciales. La “preservación de la unidad familiar” es un criterio para disuadir el ejercicio de acciones en la vía judicial.
- Muchos agresores condenados por violencia intrafamiliar salen libres mediante el pago de fianzas.
- Se produce la revictimización en casos de violencia sexual. No hay garantías a la reserva del proceso. Los sentimientos de “vergüenza” impiden que mujeres y niñas lleven adelante denuncias por este tipo de delitos.
- Los casos de violencia sexual acaban frecuentemente en la impunidad. Los juzgadores dan mayor credibilidad a los denunciados. Los abusos deshonestos encuentran gran dificultad probatoria.
- Los altos costos en los procesos sobre violencia sexual constituyen un factor de exclusión de acceso y obtención de justicia que afecta de manera

particular a las mujeres pobres. Para las víctimas, sostener un juicio de esta naturaleza, puede representar un gasto de hasta US\$ 5,000.

- La lentitud y formalismo en la tramitación, las múltiples declaraciones que las víctimas deben prestar a lo largo del proceso, la duplicidad de exámenes médicos legales y el poco compromiso del sistema judicial en la atención y prevención de los delitos sexuales, obstaculizan la conclusión de los procesos judiciales.
- Las Comisarías de la Mujer y la Niñez han demostrado ser una importante respuesta frente a la violencia de género; sin embargo, esta respuesta se ve limitada en la medida que el resto de actores estatales no asumen plenamente sus responsabilidades.
- Las políticas públicas adolecen de presupuesto gubernamental y de mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación.
- El trámite tiene un período de vencimiento y éste no es acorde con las necesidades de la recuperación de la víctima para enfrentarse a un juicio.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Decreto Ministerial Nº 67- 96 MINSA (Ministerio de Salud).** El sector asume la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública, y se obliga al diseño de políticas y estrategias para contribuir a su erradicación. Autoriza a las unidades de salud a prestar atención a la población afectada por violencia intrafamiliar. La Dirección de Atención Integral a la Mujer y a la Niñez, a través del Modelo de Atención, elaborará planes integrales para la prevención de la misma, regulará, conducirá y velará por la eficiencia y la calidad global de dicha atención, así como la divulgación de los índices de violencia que afectan significativamente la salud de la familia. El MINSA proveerá, en conjunto con la sociedad civil, una instancia de coordinación

intersectorial para implementar acciones y contribuir a la solución del problema. Hasta la fecha este Decreto Ministerial no ha sido implementado. No se han elaborado los planes integrales para la prevención de la violencia, ni se ha velado por la eficiencia y la calidad global de dicha atención, y tampoco no se han realizado divulgaciones de los índices de violencia que afectan a la familia.

Fecha: Adoptado el 21 de noviembre de 1996.

Origen: La Red de Mujeres contra la Violencia ha coordinado con el MINSA para la capacitación del personal en salud.

- **Decreto Presidencial N° 293 y Ley Orgánica 36-98 Creación del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y fortalecimiento respectivamente.** Toda la estructura organizativa del INIM participa en la elaboración, diseño, ejecución y seguimiento de las acciones sobre violencia contra las mujeres. La Red de Mujeres contra la Violencia y la CODENI, son interlocutoras del INIM. El INIM mantiene un alto grado de dependencia de la cooperación internacional. En 1999 dicha fuente representó el 80% del Presupuesto General del INIM. Ese mismo año sólo se le asignó un 0.03% del Presupuesto General de la República.

Fecha: El Decreto Presidencial es del 22 de diciembre de 1987 y la Ley Orgánica 36-98 del 6 de julio de 1993.

- **Comisión Nacional contra la Violencia.**

Origen: El proceso de consulta sobre la aplicación de las Leyes N° 230, N° 150 y N° 143 (sobre alimentos) realizado por el INIM, la Corte Suprema de Justicia y la Policía Nacional. Dicho proceso dio como resultado el acuerdo de constituir una coordinación interinstitucional Estado/sociedad civil para facilitar acciones conjuntas contra la violencia hacia las mujeres y la niñez. Una de sus funciones es la elaboración de un Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, la Adolescencia y la Niñez.

Fecha: Aprobación de acuerdo<sup>205</sup> y lanzamiento en julio de 1998.

---

<sup>205</sup> Fue suscrito por el INIM, la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña, la Policía Nacional, el FONIF (Fondo para la Niñez y la Infancia), la Comisión de la Mujer, Niñez y Juventud de la Asamblea Nacional, la Red de Mujeres contra la Violencia,

- **Ley Orgánica N° 228 de la Policía Nacional. Comisarías de la Mujer y la Niñez /Respuesta institucional de la Policía Nacional.** Las Comisarías son una especialidad de la Dirección de Investigaciones Criminales. Contempla el desarrollo por parte de la Policía Nacional de acciones de coordinación con instancias de la sociedad civil y el Estado en atención a la violencia que viven las mujeres, niños y niñas. La primera Comisaría de Mujeres había sido inaugurada el 25 de noviembre de 1993. Fue impulsada por organizaciones de mujeres, entre ellas la Red de Mujeres contra la Violencia. A la fecha, existen once Comisarías en el país. La Policía Nacional, con apoyo de la Red de Mujeres contra la Violencia, viene llevando adelante acciones de fortalecimiento institucional, tales como formación y capacitación en género y seguridad ciudadana, producción de estadísticas. La institución policial cuenta con un Consejo de Género al más alto nivel.

Fecha: Fue aprobada el 23 de agosto de 1996.

- **MIFAMILIA.** Ministerio cuya misión es rectorear y coordinar la actuación de organismos gubernamentales encargados de atender directa o indirectamente a la niñez, la familia, mujeres, juventud, discapacidad y tercera edad; principalmente niñez en riesgo, abandono o maltrato, en un marco asistencialista. MIFAMILIA depende sustancialmente del financiamiento internacional. Del total de su presupuesto, sólo el 2% es asignado a la problemática de violencia que viven niñas, niños y adolescentes.

Origen: La reestructuración del Estado. Nace con la desaparición del FONIF. El INIM pasó a ser parte de MIFAMILIA.

Fecha: 26 de marzo de 1998.

- **Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña.** Tiene como objetivo la formulación de políticas públicas para la defensa de los derechos de la niñez en el marco de la Convención sobre los

Derechos del Niño. Se sostiene exclusivamente con fondos de la cooperación internacional.

Fecha: Creada en 1990 con el nombre de Comisión Nacional de Protección a la Niñez Nicaragüense. A partir de 1994 pasa a ser la Comisión Nacional de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y la Niña.

➤ **Plan Maestro de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial.**

Incluye la “sensibilización del poder judicial sobre la problemática de género”. En su formulación participó la Red de Mujeres contra la Violencia.

Fecha: Fue aprobado en 1993.



## A.12. PANAMÁ

### Datos Básicos

*Población:* En 1998 se estimó en 2'763,612 habitantes, de los cuales 50.5% son varones y 49.5% mujeres.

*Pobreza:*

*Diversidad cultural y racial:* Los mestizos (mezcla de indígenas y descendientes de hispanos) representan el 70%. La población afrocolonial y la afro antillana alcanza el 21.7%. La población indígena constituye el 8.3%, y está integrada por los Kunas, Emberá-Wounaan, Bokotas, Teribes y Ngobe-Buglé. Estos últimos representan el 63.6% del total de la población indígena. Otros grupos, también conviven en el territorio panameño: chinos, hebreos, indostanes, españoles, musulmanes, italianos, centroamericanos y caribeños.

*Conflicto armado y violencia política:* En Panamá actualmente no hay localidades bajo conflicto. Lo más reciente, y que data de hace diez años, fue la invasión del 20 de diciembre de 1989, ejecutada por las fuerzas norteamericanas.

*Migración:* Hay migración interna. La Región Metropolitana concentra las mejores y mayores ofertas de empleo y de oportunidades en educación y capacitación.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

Tanto la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, han sido ratificadas. La primera mediante Ley 4, del 22 de mayo de 1980. La segunda

mediante Ley 12, del 20 de abril de 1995. Panamá acepta la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### Constitución Nacional

No hay disposiciones específicas relacionadas con la violencia contra las mujeres.

### Legislación Nacional

#### ➤ **Ley 27, Enmiendas al Código Penal.**

Fecha: Adoptada el 18 de mayo de 1995. Entró en vigor el 16 de junio de 1995.

Origen: Luego de los trabajos de sensibilización y capacitación por parte de ONGs, especialmente de mujeres, se logró la tipificación del delito de violencia intrafamiliar y el maltrato de menores. Cabe destacar que la propuesta inicial era mucho más amplia. También es importante destacar que esta norma se aprueba gracias a la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

#### ➤ **Código Penal.**

**Artículo 209**: “El que con conocimiento de los vínculos que lo unen, sostenga relaciones sexuales, utilizando sus órganos, otras partes del cuerpo o cualquier objeto, en los genitales u otros orificios naturales, con parientes por consanguinidad o por adopción en línea recta ascendente o descendente, y en línea colateral hasta el segundo grado, será sancionado con prisión de 3 a 5 años.”

**Artículo 215 A**: “El miembro de una familia que agreda física o psicológicamente, a otro miembro, será sancionado con 6 meses a 1 año de prisión, o con medida de seguridad curativa, o con ambas. En caso de agresión psicológica, debidamente comprobada por el médico psiquiatra forense, el agresor primario será sancionado con la aplicación de medida de

seguridad curativa, conforme al artículo 115 del Código Penal, debidamente vigilada por el departamento de Corrección. En caso de incumplimiento de la medida de seguridad curativa, el juez podrá sustituirla por prisión de 6 meses a 1 año. Para los efectos de este capítulo, son miembros de una familia, las personas naturales unidas por el vínculo de parentesco o matrimonio, y quienes convivan con ellos de manera permanente, con exclusión de aquellos cuya convivencia esté fundada en vínculos de carácter contractual". Están excluidas las uniones de hecho que no están legalizadas, es decir, aquellas que no tienen los cinco años de convivencia en condiciones de singularidad y estabilidad. También son excluidas las mujeres que tienen hijos con hombres con los cuales no están casadas y tampoco conviven de manera permanente. Son excluidas, igualmente, las mujeres que han tenido una relación marital o de familia y que son objeto o sujeto de agresiones por parte de sus ex parejas.

**Artículo 215 B:** "Si la conducta descrita en el artículo anterior produce el debilitamiento permanente de un sentido o de un órgano, o una señal visible a simple vista y permanente en el rostro; o si inferida a mujer encinta apresura el alumbramiento, la sanción será de 2 a 4 años de prisión. Si la conducta descrita en el artículo anterior produce daño corporal o psíquico incurable, la pérdida de un sentido, de un órgano o extremidad; impotencia o pérdida de la capacidad de procrear, alteración permanente de la visión, deformación del rostro o del cuerpo, de por vida, o incapacidad permanente para el trabajo, la sanción será de 3 años de prisión."

**Artículo 215 C:** "El que maltrate a un menor será sancionado con prisión de 1 a 6 años. Las siguientes conductas tipifican el maltrato de menores: 1) Causar, permitir o hacer que se le cause daño físico, mental o emocional, incluyendo lesiones físicas ocasionadas por castigos corporales; 2) Cometer, inducir o ayudar a que se cometa abuso sexual contra él, u otros actos lascivos o impúdicos, aunque no impliquen acceso carnal; 3) Utilizarlo o inducir a que se le utilice, con fines de lucro, en la mendicidad, en fotografías, películas pornográficas o en propaganda o publicidad no apropiada para su edad; 4) Emplearlo en trabajos prohibidos o contrarios a la moral, o que pongan en peligro su vida o salud; 5) Imponerle trato negligente y malos tratos que puedan afectarle en su salud física o mental."

**Artículo 215 D:** “El funcionario público o el particular que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho tipificado como violencia intrafamiliar o maltrato de menores, y no ponga en conocimiento de las autoridades la comisión del delito, será sancionado con 50 a 150 días multa. En caso de no probarse la comisión del delito, el funcionario público o el particular quedará exento de cualquier responsabilidad legal por razón de la denuncia.”

**Artículo 216:** “El que tenga acceso sexual con personas de uno u otro sexo, utilizando sus órganos genitales u otras partes de su cuerpo, o introduciendo cualquier objeto en los genitales, boca o en el ano de la víctima será sancionado con prisión de 3 a 10 años, en los siguientes casos: 1) Cuando se use violencia o intimidación; 2) Cuando la persona ofendida se hallare privada de razón o de sentido o cuando por enfermedad física o mental o por cualquier otra causa no pueda resistir; 3) Cuando la víctima se encuentre detenida o presa y confiada al culpable para vigilarla o conducirla de lugar a otro; y 4) Con persona de uno u otro sexo que no hubiere cumplido 14 años, aunque no concorra ninguna de las circunstancias expresadas anteriormente.”

**Artículo 219:** “El que tenga acceso carnal con una mujer doncella, mayor de 14 años y menor de 18, con su consentimiento, será sancionado con prisión de 1 a 3 años. Si mediase promesa de matrimonio, o si el hecho lo comete un pariente, ministro de culto que la víctima profese, tutor, maestro o encargado, por cualquier título, de la educación, guarda o crianza de la víctima, la pena se aumentará hasta el doble”.

**Artículo 220:** “El que sin la finalidad de lograr acceso carnal ejecute actos libidinosos en perjuicio de persona de uno u otro sexo, mediante violencia o intimidación, o cuando la víctima no hubiese cumplido 14 años o no pudiese resistir, será sancionado con prisión de 3 a 6 años. La sanción se aumentará de una tercera parte a la mitad, si concurre alguna de las circunstancias establecidas en el párrafo segundo del artículo 219.”

**Artículo 225:** “En los casos de los artículos 219 y 222, quedará extinguida la acción o la pena según sea el caso, cuando el autor y la ofendida contraigan matrimonio. Los efectos de la extinción alcanzan a todos los partícipes.”

**Artículo 226:** “El que corrompa o facilite la corrupción de una persona menor de 18 años, practicando con ella un acto impúdico o induciéndola a practicarlo o presenciarlo, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.”

➤ **Código Judicial.**

**Artículo 1978:** “Los delitos de raptó, estupro, corrupción de menores y ultraje al pudor son de procedimiento de oficio, pero no se instruirá sumario sino por querrela de la persona agraviada, cualquiera que sea su edad, de su representante legal, si es menor, o de la persona que sobre ella ejerza la guarda, aunque no sea tutora ni curadora legal. La querrela no se admitirá si la persona agraviada la presenta después de un mes de la ejecución del hecho, y tampoco cuando el representante legal de la persona agraviada, o quien sobre ella ejerza la guarda, la presenta después de tres meses de haber tenido conocimiento de la comisión del delito, si se encuentra en el país, y de un año si se encuentra en el exterior. Se considera guardador a quien tuviere a su cargo, por cualquier motivo, el cuidado del menor. Sin embargo, la instrucción se iniciará sin necesidad de querrela en los siguientes casos: 1) Cuando el hecho haya causado la muerte de la víctima o haya sido acompañado de otro delito que tenga señalada pena restrictiva de la libertad y que pueda investigarse de oficio; 2) Cuando el hecho se cometa en lugar público; y 3) Cuando se cometa abusando de la patria potestad o de la autoridad de tutor o curador, o por persona a cuyo cargo esté por cualquier motivo, la víctima del delito.”

➤ **Ley 9.** Prohibición y sanción del acoso sexual en la carrera administrativa.

Fecha: junio de 1994.

➤ **Ley 44.** Hostigamiento sexual en los centros de trabajo.

Fecha: agosto de 1995.

➤ **Ley 4.** Igualdad de oportunidades.

Fecha: 1999.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Durante el periodo 1994-1997, se lograron fallos de la Corte Suprema de Justicia, declarando la inconstitucionalidad parcial o total de varios artículos discriminatorios contra la mujer. Las acciones fueron promovidas por organizaciones y defensoras de los derechos de la mujer.
- Se requiere revisar legislación sobre el aborto y las violaciones, e incorporar disposiciones sobre acoso sexual, violencia sexual y conyugal.

### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Consejo Nacional de la Mujer.** Creado por Decreto Ejecutivo 70.  
Fecha: 27 de julio de 1995.
- **Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.** Creado por Ley 42.  
Fecha: 19 de noviembre de 1997.
- **Plan Nacional Mujer y Desarrollo.** Es implementado a través del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades, el cual inició actividades en 1997 y culminará en 2002. El Programa incluye un proyecto sobre violencia.

## A.13. PARAGUAY

### Datos Básicos

*Población:* Según datos obtenidos de la Dirección de Estadística y Censo, para el año 2000 se estima una población de 5'506,452 habitantes, 2'771,823 hombres y 2'734,629 mujeres. El 50.5% viven núcleos urbanos y el 49.5% en áreas rurales.

*Pobreza:* Uno de cada tres habitantes está por debajo de la línea de pobreza.

*Diversidad cultural y racial:* Existen 5 familias lingüísticas distribuidas en 17 pueblos indígenas que constituyen el 1% de la población.

*Conflicto armado y violencia política:* Ocurren casos de conflictos de tierras, algunos de ellos liderados por mujeres, sobre todo en los departamentos Alto Paraná, Canindeyú (zonas fronterizas). Lo mismo ocurre en los departamentos de Misiones, San Pedro y Caaguazú, zonas de antiguo poblamiento y con largas luchas por la tierra.

*Migración:* Hay en el país un 5% de extranjeros (principalmente de Brasil y Argentina).

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

Paraguay ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por Ley 1215-86) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (por Ley 605-95). El art. 131 de la Constitución Nacional establece el orden de prelación de las normas: "Esta Constitución es la ley suprema de la nación. La Constitución, los tratados y los acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso, y las demás disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el

derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.” Paraguay aceptó la competencia jurisdiccional y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin plantear reservas, el 8 de enero de 1993.

### Constitución Nacional

**Art. 60. De la protección contra la violencia:** “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad.”

Fecha: Se aprobó el 20 de junio de 1992.

### Legislación Nacional

#### ➤ Código Penal.

**Art. 229.** En la tipificación de la violencia familiar se excluye otro tipo de violencia que no sea física y que no sea “habitual”. Las agresiones son sancionadas únicamente con multa: “el que, en el ámbito familiar, habitualmente, ejerciera violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa.”

**Art. 230.** Tipifica el incesto como delito y lo castiga con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Este delito constituye una forma de violencia que afecta frecuentemente a niñas y adolescentes mujeres en el ámbito doméstico.

**Art. 128:** “La coacción sexual se castigará con pena privativa de libertad de hasta 10 años.” Si la víctima fue coaccionada al coito, la pena será de dos a doce años. Si fuera un menor, la pena privativa será de tres a quince años. En cuanto al acoso sexual, la pena privativa es de dos años, pero toda pena que no sobrepase dos años puede ser sustituida por multa.

### Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias



## subsistentes

- No existe una ley contra la violencia doméstica. Un anteproyecto de ley sobre la materia, presentado por la Coordinación de Mujeres de Paraguay (que nuclea 14 organizaciones) el 10 de diciembre de 1998, está actualmente en estudio en el Parlamento Nacional. El 30 de marzo del 2000 fue aprobado por unanimidad por la Cámara de Senadores.

## Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional

- **Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer.** Se empezó a ejecutar en mayo de 1994. Fue elaborado en la Secretaría de la Mujer (Presidencia de la república), en el marco del art. 60 de la Constitución y de la Ley 34/1992 de creación de la Secretaría de la Mujer, que en el inciso e) indica: “elaborar planes, proyectos y normas para eliminar toda violencia contra la mujer”. El Plan prioriza las siguientes acciones: atención y orientación a mujeres víctimas y/o sus familiares; Registro Especial; capacitación de funcionarios de la Policía Nacional, de la salud y docentes; educación y sensibilización de la sociedad; investigación; legislación; evaluación. La ejecución de este plan se está llevando a cabo desde 1996 por la Secretaría de la Mujer, con el acompañamiento de una Comisión Interinstitucional, integrada por dicha Secretaría, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público, la Intendencia Municipal de Asunción y la Coordinación de Mujeres del Paraguay. El Plan se implementó con recursos propios de la Secretaría de la Mujer, establecidos en el Presupuesto General de Gastos e la Nación, con recursos del BID dentro del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de la Mujer y de Fondos de Canadá.

## A.14. PERÚ

### Datos Básicos

*Población:* Para el año 2000 se ha estimado en el país una población de 25'661,690 de habitantes, de los cuales el 49.6% son varones y el 50.4% mujeres. El 72.3% de la población reside en zona urbana.

*Pobreza:* El 48% de la población se ubica en el estrato pobre; el 18% vive en extrema pobreza.

*Diversidad cultural y racial:* En la Amazonía, la población de pueblos indígenas censada en 1993, fue de 299,218 habitantes, distribuida en 1,450 comunidades pertenecientes a 65 pueblos étnicos (48 de ellos censados). La población negra no ha sido censada. La población indígena habita la Costa y la Sierra, pero no hay datos actuales sobre su volumen total. Hasta 1992, se estimaba en 10'000,000 de habitantes. El resto de la población es mestiza y una minoría de otros orígenes.

*Conflicto armado y violencia política:* A inicios de 1980 estalló el conflicto con las acciones armadas de Sendero Luminoso. Originalmente localizadas en el departamento de Ayacucho, se extenderían a los departamentos de Junín, Huancavelica, Apurímac, comprometiendo posteriormente la casi totalidad del territorio nacional. Entre 1980 y 1992, alrededor de 200,000 familias fueron desplazadas por la violencia en el ámbito nacional. En la actualidad, el Perú se encuentra en una fase de post conflicto. Durante el conflicto armado y aun en la fase de post conflicto se cometieron graves violaciones a los derechos humanos, entre ellas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, violaciones sexuales a mujeres detenidas y a mujeres en zonas bajo ocupación militar. En muchas localidades que fueran declaradas zonas de emergencia durante el conflicto armado, aún se observa una fuerte militarización. En las zonas de Selva Central, hay una situación de alto riesgo a la seguridad personal por actividad de narcotráfico. Las políticas de erradicación del cultivo de la coca incrementan la presencia militar en tales zonas y se han notificado abusos contra la población y contaminación del

entorno. El actual régimen ha desarrollado una fuerte maquinaria para el control de la disidencia política.

*Migración:* Hay migración interna por razón económica y desplazamiento por conflicto armado. También hay migración externa hacia EEUU, otros países de la región y Europa.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos disponibles. Sin embargo, la migración precaria hacia EEUU y hacia países de Europa y de América Latina viene exponiendo a las mujeres a quedar atrapadas en redes de trata de mujeres con fines de explotación sexual.

### **Tratados internacionales**

Perú suscribió la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 23 de julio de 1981 y la ratificó el 13 de setiembre de 1982. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue suscrita el 12 de julio de 1994 y ratificada el 4 de junio de 1996. La primera fue aprobada cuando regía la Constitución de 1979, la cual otorgaba a los tratados internacionales rango constitucional y prevalencia sobre la ley nacional, en caso de conflicto. La segunda fue aprobada cuando regía la Constitución de 1993. Según la actual Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos tienen jerarquía de leyes nacionales. En cuanto a la competencia —tanto consultiva como jurisdiccional— de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta fue aceptada en su oportunidad por el Perú. Sin embargo, en 1999, a raíz de un fallo adverso emitido por la Corte, el gobierno peruano tomó la posición de “retirarse” de la competencia jurisdiccional. La Corte Interamericana, en uso de su competencia consultiva, consideró inadmisibile la posición del actual gobierno peruano, pues el procedimiento previsto es la denuncia del tratado. En consecuencia, la Corte continuará viendo los casos sometidos en relación al Perú. CLADEM ha ingresado dos casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al amparo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: uno sobre violencia sexual y

otro sobre esterilización forzada. En ambos, la Comisión ha iniciado el procedimiento correspondiente. Sobre el primero, el gobierno peruano ha planteado el marco de “solución amistosa”.

### Constitución Nacional

La Constitución actual ha ampliado la provisión relativa al derecho a la seguridad personal a fin de incluir expresamente la protección a las personas frente a agresiones por parte de particulares y sancionar la violencia en cualquier ámbito que ocurra: “Nadie podrá ser sometido a violencia física, psicológica o sexual [...]”

Fecha: 1993.

### Legislación Nacional

- **Ley 26260, Ley de Violencia Familiar.** Establece la política del Estado y la sociedad frente a la violencia familiar. Contempla procedimiento especial con medidas de protección para las personas afectadas por violencia familiar. Se incluyeron a ex convivientes, ex cónyuges y personas con quienes se hubiera tenido un hijo en común.

Fecha: Promulgada el 23 de diciembre de 1993 con publicación el 25 de diciembre de 1993.

Origen: En el marco de reformas del Código Penal, ocurridas a fines de los ochenta, CLADEM-Perú colocó el tema en debate y desarrolló posteriormente una propuesta de ley especial frente a la violencia familiar. El movimiento de mujeres, a través de Foro-Mujer, espacio de concertación amplia entre organizaciones de mujeres, fomentó el compromiso de mujeres congresistas. Se presentaron tres proyectos de Ley, uno de ellos impulsado por la entonces diputada Lourdes Flores Nano. Se llevó adelante una campaña para lograr su obtención. El autogolpe del 5 de abril de 1992 y el cierre del Congreso detendría el proceso, que luego sería retomado.

Finalmente, la Ley fue aprobada por el Congreso y promulgada por el Presidente de la República.

- **Ley 26763, Modificación de la Ley de Violencia Familiar.** Promulgada en principio para subsanar los problemas de aplicación de la Ley 26260. Inexplicablemente, no quedaron incluidas las ex convivientes, ex cónyuges y personas que haya procreado un hijo en común  
Fecha: Junio de 1997.

- **Texto Unico Ordenado y Reglamento del TUO de la Ley 26260.** Integra provisiones de las Leyes 26260 y 26763.

- **Ley 27016, Ley que modifica el art. 29 del TUO de la Ley 26260.** Los certificados de salud física y mental que expidan los establecimientos de salud del Estado —como del Ministerio de Salud, el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD) y las dependencias especializadas de las municipalidades provinciales y distritales— tienen valor probatorio del estado de salud física y mental en los procesos de violencia familiar. La expedición de los certificados y la consulta médica son gratuitos. Igualmente, tienen valor los certificados expedidos por los médicos de los centros parroquiales cuyo funcionamiento se encuentra autorizado por el Ministerio de Salud y se encuentren registrados en el Ministerio Público. También tienen valor los certificados que expidan los médicos de las instituciones privadas con las cuales el Ministerio Público y el Poder Judicial celebren convenios para la realización de determinadas pericias.  
Fecha: Entró en vigor el 20 de diciembre de 1998.

- **Ley 27002.** Faculta a las Defensorías del Niño y el Adolescente a realizar conciliaciones extrajudiciales y reconoce tales acuerdos como título de ejecución. Ha suscitado controversia que se institucionalice la conciliación en materia de violencia.

- **Ley 26788, Ley que modifica el Código Penal.** La vinculación familiar entre víctima y agresor constituye agravante del delito de lesiones.

Fecha: Entró en vigor el 15 de mayo de 1997.

- **Ley 27115.** Establece acción penal pública para los delitos contra la libertad sexual; garantías procesales a favor de las víctimas de delitos contra la libertad sexual; y defensa legal para víctimas de violencia sexual (menores) prestada por el Estado.

Fecha: Entró en vigor el 26 de abril de 1999.

Origen: No obstante que el Código Penal de 1991 contemplara modificaciones importantes en el tratamiento de los delitos de violencia sexual (protección de la libertad sexual y precisión en los tipos penales), subsistían disposiciones discriminatorias. En 1996, el Comité de Derechos Humanos (Comité Monitor del Pacto de Derechos Civiles y Políticos) recomendó modificaciones atendiendo a la información suministrada por una organización no gubernamental peruana. CLADEM- Perú formuló una propuesta integrada de normas sobre violencia sexual. La congresista Beatriz Merino impulsó modificaciones: primero sobre la norma que eximía de pena al violador por matrimonio subsiguiente con la víctima (modificación parcial sancionada por la Ley 26770) y luego la relativa a la acción pública, que constituía el cambio efectivo demandado por las organizaciones de mujeres.

- **Ley 27055.** Modifica diversos artículos del Código de los Niños y Adolescentes y del Código de Procedimientos Penales, referidos a los derechos de las víctimas de violencia sexual.

Fecha: Entró en vigor el 26 de enero de 1999.

**Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- No obstante los indudables avances en el terreno legislativo, incluida la creación de espacios especializados, no hay una práctica consolidada que se traduzca en experiencia de justicia para las víctimas de violencia familiar y sexual.

- La legislación sobre violencia familiar presenta algunas deficiencias que deben ser enmendadas: incluir expresamente la violencia sexual; modificar la condición de que la coacción sea grave; reincorporar a ex cónyuges, ex convivientes y personas que hayan procreado un hijo en común.
- Se observan serios problemas de acceso a la justicia que afectan a las mujeres con condiciones económicas adversas, a mujeres rurales y a mujeres de pueblos indígenas.
- Debe removerse el criterio introducido de ofensa conciliable en el caso de violencia familiar. El poder judicial se resiste a justiciar estos delitos.
- Hay un grave problema en el terreno de la defensa legal de las víctimas. Deben fortalecerse las garantías procesales a éstas.
- Formularios de registro deben desarrollarse en el conjunto de instancias funcionales y no únicamente en la Policía Nacional.
- Hay resistencia por parte de las instancias facultadas a adoptar medidas de protección. Éstas, en el caso de adoptarse, no suelen ser oportunas. No existen mecanismos de seguimiento a las medidas de protección y sentencias en violencia familiar.
- Persisten criterios sexistas y discriminatorios en la administración de justicia.
- Existen dificultades probatorias, particularmente en los casos de violencia psicológica y violencia sexual.
- Hay sub-representación de los daños por parte de los encargados de certificarlos, lo que afecta gravemente el derecho de las mujeres a obtener justicia.

- En los casos que concluyen en sentencias, no suele sancionarse al agresor ni repararse los daños.
- El formalismo y la lentitud en la administración de justicia produce desgaste en las denunciadas.
- Las acciones a cargo del Estado son coyunturales. No existe un plan en relación a la problemática de la violencia contra la mujer, ni recursos públicos garantizados.

### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- **Comisarías de la Mujer y Secciones Especializadas de las Comisarías Distritales.** Entre 1988 y 1999 se crean 14 Comisarías en el ámbito nacional. De éstas, tres fueron desactivadas. En los últimos años la política ha sido la creación de Secciones Especializadas, las que en la práctica cuentan con sólo dos agentes para la recepción e investigación preliminar de los casos denunciados. Las organizaciones de mujeres han sido claves para la creación y sostenimiento de estos espacios especializados en el ámbito nacional. Algunas de ellas brindan servicios en el espacio policial y han sido las principales fuentes de capacitación a los agentes asignados.
- **Defensoría Especializada de Derechos de la Mujer.** Adscrita a la Defensoría del Pueblo, interviene en el campo de violencia contra las mujeres para velar por el debido proceso.
- Capacitación a Policía Nacional en la Prevención y Atención de la Violencia Familiar (PROMUDEH/Policía Nacional del Perú), Línea Telefónica (PROMUDEH).

### **Políticas públicas, programas y servicios en el ámbito provincial**





- **Programas y Servicios Municipales.** En la presente década se ha dado impulso a programas y servicios municipales, particularmente en los distritos de la ciudad capital. La presencia de mujeres en cargos de representación municipal ha sido un factor decisivo en su creación. Prestan servicios de orientación y defensa legal, atención psicológica, entre otros. Sin embargo, cuentan con recursos financieros muy limitados.

## A.15. PUERTO RICO

### Datos Básicos

*Población:* Según el censo de 1990, había 3'522,037 habitantes. El 51.6% eran mujeres. Un 72.1% de la población femenina residía en la zona urbana y un 27.9% en la zona rural.

*Pobreza:* El 58.2% de la población vivía bajo la línea de la pobreza, según el censo de 1990.

*Diversidad cultural y racial:* La población es mayormente mulata. El resto es de origen europeo, africano e indígena.

*Conflicto armado y violencia política:* En Vieques, isla municipio, se llevan a cabo prácticas con balas vivas por parte de la Marina de Guerra de los EEUU. La Marina usa 2/3 de la isla, cuya extensión territorial es de 18 millas de largo por 3.5 millas de ancho. Actualmente se está solicitando el cese de las prácticas de tiro en el territorio de la isla municipio y la salida de las bases militares.

*Migración:* La migración mayor de Puerto Rico es entre la Isla y EEUU. De acuerdo al censo de 1990, 2'651,815 personas portorriqueñas viven en EEUU. Los datos demuestran que el mayor movimiento migratorio se produjo entre las décadas de 1950 a 1960, con un ligero predominio de varones emigrantes. Aunque el movimiento migratorio actualmente se mantiene, en el mismo hay un flujo constante de población que va y viene. Esta característica es una de las más sobresalientes de la actual migración portorriqueña.

*Redes de tráfico de mujeres:* No existen datos, pero según estimaciones de las organizaciones de mujeres, la Isla es también parte de las redes de movimiento de mujeres indocumentadas con fines de tráfico. En torno a las bases militares, se ejerce presión sobre las mujeres con fines sexuales.

### Tratados internacionales

Puerto Rico no dispone de soberanía para ser signatario de convenciones internacionales, tratados u otros instrumentos. Estados Unidos, que es el país administrador, no ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

### Constitución Nacional

La Sección I de la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, aprobada en el año 1952, ha sido la base principal de la legislación a favor de la mujer y en materia de violencia de género. Dispone: “No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principio de esencial igualdad humana.”

### Legislación

- **Ley 3, Despido por Embarazo.** Prohíbe a los patronos el despedir sin justa causa a la mujer embarazada. No se entiende por justa causa el que la mujer durante su estado de embarazo incurra en un menor rendimiento de trabajo. Establece que el patrono que incurra en este tipo de conducta responderá por los daños que ocasione a la perjudicada.  
Fecha: 13 de mayo de 1942.
- **Ley 100, Discrimen por razón de edad, raza, color, religión, sexo, origen social o nacional o condición social.** Esta ley fue creada para proteger de discrimen a lo/as empleado/as y aspirantes a empleo.  
Fecha: 30 de junio de 1959
- **R.C. del S. 2471, Centro de Ayuda a Víctimas de Violación.** Mediante esta Resolución se asignó a los Departamentos de Ginecología, Obstetricia

y de Psiquiatría de la Escuela de Medicina de la Universidad de Puerto Rico dinero para la creación de un Centro de Ayuda a Víctimas de Violación. Este Centro proveerá servicios de prevención tratamiento y rehabilitación a las víctimas de este delito.

Fecha: 30 de mayo de 1976

- **Ley 6, Añadió la Regia 154 de Procedimiento Criminal.** Prohibe que en cualquier procedimiento por el delito de violación o su tentativa se admita evidencia de la conducta previa o historial sexual de la perjudicada o evidencia de opinión o reputación acerca de esa conducta o historial sexual para atacar su credibilidad o para establecer su consentimiento, a menos que existan unas circunstancias especiales que indiquen que dicha evidencia es relevante.

Fecha: 1 de febrero de 1979

- **Ley 69, Discrimen por razón de sexo.** Brinda protección jurídica a las mujeres en caso de discrimen en el empleo, fija responsabilidades e impone penalidades tanto a patronos públicos como privados.

Fecha: 6 de julio de 1985.

- **Ley 77, Protección a Víctimas y Testigos.** Mediante esta Ley, el Secretario de Justicia de Puerto Rico tendrá el deber y la autoridad para establecer las medidas necesarias para prevenir la intimidación de víctimas, testigos, testigos potenciales, familiares y allegados de éstos, y para proveerles la protección y asistencia que en determinados momentos se entienda necesaria para asegurar su participación en procedimientos de investigación y judiciales. Será necesario el consentimiento de toda persona a ser protegida. Además, el Departamento de Justicia establecerá y mantendrá en operación, las 24 horas del día, una línea de emergencia al servicio de cualquiera de las personas anteriormente señaladas, que se sientan amenazadas por los delincuentes contra quienes han testificado o podrían testificar.

Fecha: 9 de julio de 1986.

- **Ley 18.** Declara el día 25 de noviembre de cada año como el “Día de No Más Violencia contra la Mujer”, en Puerto Rico. La Comisión para los Asuntos de la Mujer, Oficina del Gobernador, en coordinación con otras agencias, tiene la responsabilidad de difundir el significado de dicha conmemoración.

Fecha: 18 de mayo de 1987.

- **Ley 128, Enmienda a Ley 81 del 4 de junio de 1983.** Legislación que enmienda el Inciso (a) del Artículo 1 y los Artículos 6, 8 y 10 de la Ley 81, del 4 de junio de 1983. La enmienda dispone que a todo convicto de violación, incesto o sodomía se le practiquen las pruebas para detectar el virus HIV, transmisor del SIDA y autorizar a que se notifique a la víctima el resultado de dichos exámenes.

Fecha: 22 de junio de 1988

- **Ley 54, Ley para la Prevención e intervención con la violencia doméstica.** Emanada de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, estableció la política pública del Estado sobre la violencia en la relación de pareja. Es una ley especial de naturaleza híbrida, que tiene aspectos procesales, civiles y penales. Abarca lo sustantivo (tipifica como delitos graves diversas conductas de violencia doméstica en la pareja, y como delito menos grave el incumplimiento de una orden de protección) y establece remedios civiles. Es una ley que va por encima del Código Penal por cuanto dejó sin efecto la inmunidad entre cónyuges para acciones de daños. Permite mecanismos de protección mayores a los provistos en el Código Civil, en las Reglas de Procedimientos Civil y en las Reglas de Procedimiento Criminal. Sus objetivos son: “establecer un conjunto de medidas dirigidas a prevenir y combatir la violencia doméstica en Puerto Rico; tipificar los delitos de Maltrato, Maltrato Agravado, Maltrato mediante amenaza, Maltrato mediante restricción de la libertad y Agresión Sexual Conyugal; y fijar penalidades; facultar a los tribunales a expedir órdenes de protección para las víctimas de violencia doméstica y establecer un procedimiento fácil y expedito para el trámite y adjudicación de dicha órdenes; establecer medidas dirigidas a la prevención de la violencia doméstica y ordenar a la Comisión para los

Asuntos de la Mujer a divulgar y orientar a la comunidad sobre los alcances de esta ley y para asignar fondos”. Señala como sujetos protegidos: víctimas de violencia doméstica. Excluye las relaciones de pareja que no hayan sostenido relaciones sexuales. Entre las garantías procesales: no permite el historial sexual de la denunciante, salvo en algunas circunstancias; se puede solicitar que el público no esté presente en la sala al momento de declarar la víctima; se eliminó la prueba de corroboración del testimonio de la víctima en los casos de violación. Ha sido enmendada para añadir a los policías municipales entre los oficiales del orden público encargados de implantar la Ley y para establecer como agravante la agresión a una mujer embarazada.

Fecha: 15 de agosto de 1989.

Origen: Desde finales de los años setenta, las organizaciones de mujeres estuvieron impulsando legislación para sancionar la violencia doméstica. A través de una coalición, compuesta por la Comisión de Asuntos de la Mujer y organizaciones no gubernamentales feministas y de mujeres, lograron su aprobación.

- **Ley 123, Prueba de Corroboración.** Enmienda la Regla 154 de Procedimiento Criminal, Juicio. Elimina el requisito de Prueba de Corroboración en un proceso por el delito de violación o tentativa de cometerlo, cuando de la prueba surja la existencia de relaciones amistosas o amorosas o íntimas con el acusado.

Fecha: 11 de noviembre de 1994.

- **Ley 28, Crea el Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales Violentos y Abuso contra Menores.**

Fecha: 1 de julio de 1997.

- **Ley 2, Enmienda el Código Penal.** Dispone que el término prescriptivo de la acción penal por delitos sexuales y de maltrato contra menores de edad, será de 5 años si la víctima es mayor de 21 años al momento de someterse el delito y, en los casos en que la víctima sea menor de 21 años, 5 años a partir de la fecha que la víctima haya cumplido esa edad.

Fecha: 1 de enero de 1998.

- **Ley 3, Prohibe el hostigamiento sexual contra los y las estudiantes de escuelas públicas y privadas.** Garantiza que éstos tengan el derecho de realizar sus estudios libres de la presión que constituye el hostigamiento sexual en las instituciones de enseñanza.

Fecha: 4 de enero de 1998.

- **Ley 16, Enmienda las reglas de evidencia.** Establece los procedimientos y normas a seguir en cuanto a evidencia que alegue conducta constitutiva de hostigamiento sexual.

Fecha: 10 de enero de 1998.

- **Ley 212, Ley Para Garantizar la Igualdad de Oportunidades en el Empleo por Género.** Reafirma la política pública del Gobierno de Puerto Rico de eliminar el discrimen por razón de género, en específico en el ámbito laboral. La Sección 1 del artículo II de la Constitución, al igual que otras leyes locales y federales, prohíben el discrimen por género. Sin embargo, las diferencias en retribución y opciones de trabajo para la mujer, en comparación con el hombre, subsisten, ignorándose así el aumento en la participación de la mujer en la fuerza laboral a través de los últimos años. Barreras sociales relacionadas con las oportunidades educativas, estereotipos, prejuicios y discrimen impiden el avance de las mujeres a posiciones de poder y de liderato. Las prácticas de reclutamiento y las culturas corporativas tienden a aislar a las mujeres, quienes también carecen de mentores, adiestramientos y oportunidades de desarrollo profesional. En cuanto a las responsabilidades, a las mujeres se les ofrece poco o ningún acceso a tareas y/o comités de relevancia y visibilidad, y son evaluadas con criterios diferentes a los utilizados en la evaluación del trabajo de los hombres. Las mujeres usualmente tienen poco o ningún acceso a redes informales de información que son necesarias para un avance profesional real, y se enfrentan a situaciones de hostigamiento sexual que afectan su desempeño y movilidad en los empleos. Otras modalidades de discrimen asociadas a la condición de mujer se relacionan con el funcionamiento reproductivo, el embarazo y alumbramiento, la crianza de los hijos, y la llamada doble jornada de trabajo, junto a las obligaciones sociales y familiares atribuidas al género. Conforme a la política del Gobierno hay

que luchar contra toda forma de discrimen que pueda interferir en los derechos de la mujer en el ámbito laboral. Es necesario reforzar las leyes que las acercan al ideal de igualdad y respeto en el trabajo. Así, la Ley para Garantizar la Igualdad de Oportunidades en el Empleo por Género fortalecerá los mecanismos adoptados en la Orden Ejecutiva 5066, del 8 de marzo de 1998, que ordena a las agencias e instrumentalidades públicas desarrollar e implantar Planes de Acción Afirmativa para garantizar que no se discrimine a ninguna persona empleada o aspirante a empleo por razón de género. Esta Ley comenzará a regir inmediatamente después de su aprobación.

Fecha: 3 de agosto de 1999.

- **Ley 28.** Crea la “Ley contra el acecho en Puerto Rico”. Tipifica como delito conducta constitutiva de acecho que induzca temor en el ánimo de una persona prudente y razonable de sufrir algún daño físico en su persona, sus bienes o en la persona de un miembro de su familia. Establece el procedimiento para órdenes de protección. Establece penalidades. El acecho constituye una forma de actividad criminal compuesta de una serie de actos que, al ser examinados individualmente, no son de por sí conductas criminales: enviar flores, escribir cartas de amor y esperar por una persona fuera de su lugar de trabajo o de su casa. Sin embargo, estos actos, unidos a intentos de atemorizar, intimidar o hacer daño a una persona o a miembros de su familia o a su propiedad, pueden constituir un patrón de conducta ilegal. El acecho contra una persona puede ocurrir en una amplia variedad de situaciones o en diversos tipos de relaciones, no necesariamente de naturaleza íntima. Puede ser perpetrado por un mero conocido de la víctima, un antiguo compañero de trabajo o por un desconocido. Las motivaciones del ofensor pueden incluir atracción intensa u odio extremo, deseos de control, obsesión celos y coraje, entre otras.

Fecha: 21 de agosto de 1999.

- **Ley 17, Hostigamiento sexual en el empleo.**

Fecha: 22 de abril de 1988.

Origen: Las organizaciones de mujeres estuvieron impulsando legislación para sancionar de manera más enérgica el hostigamiento sexual en el empleo. Las organizaciones no gubernamentales feministas y de mujeres,



así como la Comisión de Asuntos de la Mujer lograron su aprobación. Posteriormente, fue aprobada una ley para sancionar el hostigamiento sexual en el contexto escolar.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Hay procedimientos largos y onerosos en los casos de denuncias de violencia doméstica.
- Existen problemas probatorios en violencia psicológica.
- En los delitos de agresiones sexuales, hay una carga de prejuicios contra la víctima y sobreviviente.
- Hay una definición limitada de lo que constituye una violación sexual.
- El Código Penal de Puerto Rico, en su artículo 193, criminaliza a toda persona que sostenga relaciones sexuales con una persona de su mismo sexo, en relaciones lesbianas u homosexuales, consentidas y no consentidas.
- Se observan retrocesos en las decisiones judiciales. En el caso Pueblo vs Valentín Capó, el Tribunal del Circuito de Apelaciones, en una decisión emitida el 30 de abril de 1999, limitó el ámbito de protección de la Ley 54, al excluir a las parejas en relaciones adúlteras o del mismo sexo. El Departamento de Justicia ha asumido la posición de esta decisión judicial.

### **Políticas públicas, programas y servicios**

- **“Manual de Conducta para los Tribunales Libres de Discrimen por Género”.** Elaborado por la administración de Tribunales. Los involucrados en su implementación son los Tribunales, el Colegio de Abogados de Puerto Rico, las escuelas de Derecho y el Departamento de Justicia.
  
- **Unidades especializadas de violencia doméstica Rama Ejecutiva - Departamento de Justicia (1998).**
  
- **Grupo Interagencial y de organizaciones no gubernamentales para coordinar servicios.**
  
- **Protocolos de Intervención con Sobrevivientes de Agresión Sexual y de Violencia Doméstica.** Impulsados por el Centro de Ayuda a Víctimas de Violación y el Departamento de Salud. El Departamento de Salud de Puerto Rico anunció su política de no acreditar a las instituciones hospitalarias que no utilicen estos protocolos.

## A.16. URUGUAY

### Datos Básicos

*Población:* Según el censo de 1996, había 3'163,800 habitantes, de los cuales 1'532,300 eran varones y 1'631,500 mujeres. En el ámbito urbano residen 2'872,100 habitantes, y en ámbito rural 291,700.

*Pobreza:* Según datos del INE, en 1997 el 15.5% de hogares se encontraba en situación de pobreza, lo que representaba el 23.4% de personas sobre el total de país urbano.

*Pueblos indígenas:* La población es de origen predominantemente europeo, descendientes de inmigrantes españoles e italianos y, en menor medida, franceses y portugueses. La población indígena —fundamentalmente nómada— fue destruida. La población negra se estima en 180.000 personas, incluidos mulatos.

*Conflicto armado y violencia política:* No existen localidades bajo conflicto actual ni reciente, ni población desplazada por esta razón. Uruguay, de modo similar que otros países del Cono Sur, atravesó 15 años atrás (1974-1985) un régimen represivo durante el cual se perpetraron numerosas y graves violaciones a los derechos humanos, tales como desapariciones de adultos y niños, asesinatos, torturas, cárcel ilegítima. Muchos uruguayos y uruguayas tuvieron que exiliarse y los que quedaron en el país vivieron en situación de represión e inseguridad.

*Migración:* No hay evidencias de flujos migratorios significativos.

*Redes de tráfico de mujeres:* Se ha documentado casos de mujeres uruguayas atrapadas en redes de trata de mujeres con fines de explotación sexual en Europa. No obstante que las denuncias originaron un proceso judicial, el Tribunal de Apelaciones (segunda instancia) no procesó a los principales cabecillas.

### Tratados

## internacionales

Uruguay suscribió y ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por Decreto Ley N° 15.164, de agosto de 1981.<sup>206</sup> Mediante Ley 16.735, del 5 de enero de 1996, ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Uruguay también ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño mediante Ley 16.137, de setiembre de 1990. Uruguay ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## Constitución Nacional

No hay disposición específica relacionada a la problemática de la violencia contra la mujer.

## Legislación Nacional

- **Ley 16.359, art. 17.** Incorpora el acoso sexual como tipo penal, sustituyendo el numeral 5 del art. 361 del Código Penal, que solamente sancionaba la “galantería ofensiva”.

Fecha: Adoptada el 10 de abril de 1993.

Origen: Iniciativa de la ex diputada del Frente Amplio - Encuentro Progresista, Carmen Beramendi.

- **Ley 16.707, art. 18, Ley de Seguridad Ciudadana.** Incorpora al Código Penal el delito de Violencia Doméstica como art. 321 bis, y declara su perseguibilidad de oficio.

Fecha: 12 de julio de 1995.

Origen: Surge a consecuencia de los planteamientos efectuados ante el Ministro del Interior de la época por el “Espacio Feminista”, el “Grupo

---

<sup>206</sup> Los Decretos Leyes fueron dispositivos legales dictados durante la dictadura.

Interdisciplinario sobre Violencia contra la Mujer” y la “Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Sexual y Doméstica”. Se le solicitó a dichos grupos la elaboración de un texto de tipo penal que luego los legisladores modificarían, resultando en la fórmula contenida en la Ley 16.707.

- **Ley 16.462,<sup>207</sup> art. 102, Creación del Programa de Prevención de la Violencia y Rehabilitación de sus Víctimas.** Programa que se ubica dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Se somete al Poder Ejecutivo la reglamentación de su funcionamiento —lo que aún no se ha llevado a cabo—, si bien el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, desarrolla programas sobre prevención de la violencia doméstica.

Fecha: Adoptada el 11 de enero de 1994.

Origen: La ex diputada, Carmen Beramendi, había presentado un proyecto de creación de un Instituto de Atención y Rehabilitación que no prosperó, obteniéndose este programa en su lugar.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Uruguay conserva la posibilidad de extinguir ciertos delitos o las penas a través del matrimonio del agresor con la víctima. Según el art. 116 del Código Penal: “El matrimonio del ofensor con la ofendida extingue el delito o la pena en su caso, tratándose de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto”.
- Entre los vacíos detectados, se pueden considerar como significativos: la ausencia de un plan de equidad de género; una normativa en materia de violencia contra la mujer en el marco de las relaciones afectivas o de parentesco que aborde el problema como una cuestión de derechos humanos, en forma integral, brindando recursos en las jurisdicciones de Familia y/o de Paz; no hay proyectos de creación de Casas Refugio, ni

<sup>207</sup> Sobre Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 1992.

programas de rehabilitación y/o tratamiento para hombres agresores, desde los que su pueda incidir en la conducta y evitar futuras agresiones hacia las mujeres; no hay disposiciones para incorporar obligatoriamente las cuestiones de género y los conflictos —especialmente los que se generen en el marco familiar, a causa de su sacralización— en la currícula en los distintos espacios de educación y formación, al menos en los de carácter estatal.

- Los operadores de justicia, si bien cuentan con una mayor sensibilización, en general distan aún mucho de alcanzar un margen aceptable. Los prejuicios y estereotipos influyen sobre la interpretación y aplicación de las leyes, con resultados discriminatorios hacia las mujeres.
- Los defensores de oficio (defensoría gratuita) y los propios abogado/as rara vez basan sus actuaciones argumentando sobre la base de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- En la legislación está invisibilizada la persona que todas las investigaciones y estudios internacionales efectuados, señalan como víctima mayoritaria de la violencia familiar o doméstica. Se ha disimulado al sujeto femenino dentro lo “intrafamiliar”, de lo “doméstico”.
- Es posible señalar un incremento global en la atención dispensada a la temática por parte de los ámbitos gubernamentales. Sin embargo, más allá del incremento de la asistencia que se presta, es preciso evaluar si las necesidades de las mujeres resultan satisfechas.
- Si bien ingresó al Parlamento el proyecto de creación del Sistema Nacional de Prevención, Detección y Atención de la Violencia Doméstica, elaborado por la Comisión Interministerial, nunca fue tratado en Cámara. En la nueva legislatura, ingresaron al Parlamento más mujeres —algunas especialmente comprometidas en el tema de “la mujer”— y el 8 de marzo se presentaron como “bancada feminista”, aun cuando está integrada por diputadas de

distintos partidos. Pidieron el desarchivo de la carpeta y piensan volver a presentar este proyecto con modificaciones.

- La respuesta de los distintos actores a nivel gubernamental evidencia, por un lado, la existencia de diversas concepciones en el plano teórico, y de otro, escasa reflexión y profundización en el análisis de la temática. No hay un marco de referencia común, cada operador señala sus propios objetivos y criterios.
- No hay planes de acción en que se establezca un marco normativo, objetivos y metas a ser cumplidas en períodos definidos. Es necesario que las acciones no sólo tengan continuidad, sino acumulación e integración para poder producir resultados efectivos en el largo plazo. Es necesario trascender la sectorialización, y concertar para una expresión de voluntad política consistente por parte del Estado.
- Es de rescatar que en Uruguay se ha producido jurisprudencia que reconoce las características de la violencia doméstica y aplica la figura del nuevo artículo 321 bis del Código Penal.

### **Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional y local**

- **Comisaría Especializada en la Defensa de la Mujer y la Familia.** “Funciona en la órbita policial desde 1990, se agrega a partir de 1992, la **Oficina de Asistencia Técnica a las Víctimas de Violencia Familiar** [...] La Oficina de Asistencia Técnica y Tratamiento desarrolla cometidos de asesoramiento y seguimiento de casos individuales. Frente a una denuncia de maltrato se realiza un diagnóstico de la situación de riesgo con cita al agresor y se ejecuta, cuando ello resulta posible, un trabajo de mediación, previo a la intervención judicial. La Oficina mantiene un nivel de atención cercana a los

100 casos mensuales.”<sup>208</sup> Depende de la Dirección de Seguridad de la Policía de Montevideo. Tiene cobertura departamental.

- **Proyecto Permanente de Prevención, Asistencia y Tratamiento de la Violencia Familiar del Instituto de la Familia y la Mujer (INFM).** Iniciado en 1992, tiene por objeto brindar servicios gratuitos de información, consulta, atención personalizada, orientación y derivación que contribuya a prevenir violencia familiar. Actualmente, se ejecuta en Montevideo y cuatro departamentos del interior.
- **Programa de Capacitación para Funcionarios Públicos.** Es impulsado desde el Ministerio de Educación y Cultura a través del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer.<sup>209</sup> En la práctica incluyó a funcionarios policiales, centros de información de derechos de la familia y la mujer, medios de emergencia y abogados.
- **Comisión Interministerial para la Elaboración del Plan Nacional de Prevención, Detección y Atención de la VF.** Está integrada por tres ministros (MEC, MSP y MI), la Directora del INFM y tres ONGs.

Fecha: marzo de 1998.

Origen: Surge en el marco de un seminario patrocinado por el BID, referido al Convenio sobre Seguridad Ciudadana.

- **Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (1992).** Originalmente Instituto de la Mujer (1987), tiene por objetivo promover, diseñar, formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la mujer y la familia. Entre sus actividades están: los Centros de Información sobre Derechos de la Mujer (hasta hoy en Montevideo y cuatro departamentos del interior), la capacitación a funcionarios estatales, las campañas de sensibilización, la promoción de la temática, la participación en otras instancias gubernamentales. Tiene escaso presupuesto y poco personal.

---

<sup>208</sup> Cuarto Informe Periódico presentado por Uruguay ante el Comité de Derechos Humanos (5-5-97 CCPR/C/95).

<sup>209</sup> Ibid.



- **Programa Comuna Mujer.** Espacio creado para promover la igualdad de género. En él las mujeres participantes fijan sus objetivos para cada comuna. Se da prioridad a violencia familiar. Es un espacio de carácter permanente en centros zonales de la IMM, con servicios realizados por ONGs mediante convenios.
- **Comisión de la Mujer de la IMM.** Creada en octubre de 1992, tiene como objetivos: incorporar la perspectiva de género a las políticas sociales de la IMM. Los programas buscan fortalecer la participación de las mujeres y retroalimentarse con sus opiniones. Entre las actividades que ha realizado se puede mencionar: los talleres de difusión y sensibilización 1995-1997; la atención de mujeres en tres “Comunas Mujer”; el fomento de la incorporación de la perspectiva de género en programa de educación inicial de la IMM.
- **Servicio telefónico de atención a mujeres víctimas de violencia (Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo -IMM).** Presta atención permanente de línea colectiva, primera escucha, orientación y derivación a servicios especializados. Es gestionado y supervisado por una ONG mediante convenio.

Fecha: octubre de 1992.

- **Centro El Faro (INAME).** Brinda apoyo a adolescentes y mujeres jóvenes, entre 12 y 20 años, que han sufrido violencia física o sexual; prevención; asesoría; atención; orientación, asistencia jurídica; grupos de autoayuda.

Fecha: 1997.

- **Programa Estadístico.** Tiene como objetivos: la creación de un fichero de registro único, la publicación de información, el análisis para facilitar una política criminal. Fue creado por el Ministerio del Interior a instancias del BID, que lo puso como condición para apoyos a proyectos en violencia familiar.
- **Proyecto piloto “Acción con la Comunidad” (Rincón de la Bolsa) DNPD.** Desarrolla el espacio comunitario, siendo referente para consultas,

sensibilización, diagnóstico preventivo, derivación y seguimiento de situaciones de riesgo. Lleva a cabo: diálogo e intercambio entre agentes comunitarios para atender interdisciplinariamente la violencia familiar; registro de casos con ficha única. Tiene cobertura local, la zona rural-urbana de San José en el límite con Montevideo.

Fecha: 1997.

- **Centro de Asistencia a las Víctimas de Violencia Familiar, Ministerio del Interior.** Sus objetivos son: analizar, investigar y coordinar acciones que contribuyan a la prevención del delito. La violencia familiar es considerada fenómeno de criminalidad.

Fecha: abril de 1992.

- **Servicio 0800, línea colectiva otorgada por ANTEL a Ministerio el Interior.**

## A.17. VENEZUELA

### Datos Básicos

*Población:* Proyecciones para el año 2000, en base al censo de 1990, estimaron la población en 24'169,780 habitantes. El 49.68% representa a la población femenina y el 50.31% a la población masculina.

*Pobreza:* El 45.25% de la población venezolana se encuentra bajo la línea de pobreza. La extrema pobreza alcanza a 19.65% de venezolano/as.

*Pueblos indígenas:* La población indígena en Venezuela, según el censo indígena de 1992, era de 308,762 habitantes, lo que representaba para dicho momento el 1.5% de la población total del país. Sobre los “no indígenas” no hay datos desagregados sobre su volumen por características raciales o de origen.

*Conflicto armado y violencia política:* Los desplazados de Colombia han ingresado a territorio venezolano debido al conflicto armado en aquel país. La zona fronteriza entre Venezuela y Colombia se ha caracterizado por la ausencia significativa del Estado, gran militarización y violación de los derechos humanos de los habitantes de esa región.

*Migración:* Hay migración interna. Venezuela fue país receptor de migrantes de diversos países en las décadas pasadas, después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente se estima que se encuentran en el país 2 millones de colombiano/as. A los colombianos que han ingresado por la zona de frontera —como desplazados transfronterizos con derecho a recibir refugio, dados los problemas fronterizos entre Colombia y Venezuela— se les ha denominado “desplazados en tránsito”, término que no existe en el derecho internacional.

*Redes de tráfico de mujeres:* No hay datos.

### Tratados internacionales

En julio de 1980 Venezuela firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la ratificó en junio de 1982. En enero de 1995, mediante Ley, fue aprobada la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. La Constitución actual adjudica a los tratados internacionales relativos a los derechos humanos jerarquía constitucional y su prevalencia en el orden interno, estableciendo su aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público. Venezuela ha aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, comprometiéndose a cumplir con sus fallos.

### Constitución Nacional

En la actual Constitución (1999) se ha incluido la protección de los grupos discriminados frente a abusos. Se han incluido también los derechos de las mujeres, pero se exceptúa el aborto detrás de un eufemismo de protección a la maternidad. Si bien el texto de la Constitución hace visible a los sujetos femeninos, no llega a contener un discurso con perspectiva de género.

### Legislación Nacional

➤ **Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.**

Fecha: Adoptada en septiembre de 1993.

- **Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia.** Venezuela se considera el país N° 14 en adoptar una ley que asuma la violencia familiar como un delito y un problema social. Sus objetivos principales son prevenir, controlar y sancionar la violencia intrafamiliar y brindar protección a las personas cuya integridad física, psicológica y sexual se halle menoscabada por algún miembro del grupo familiar. Incluye como delitos las amenazas. En su art. 18 reconoce la violación en la pareja y establece sea sancionada de acuerdo a lo previsto en el Código Penal vigente para este tipo de delitos. Dispone medidas

cautelares con el fin de proteger a la persona agredida. Hace posible la emisión de una orden de salida del agresor de la residencia en común, remisión de la persona agredida a refugios y arresto transitorio del agresor hasta por 72 horas. Permite que las denuncias puedan realizarlas también los parientes consanguíneos o afines, el representante del Ministerio Público y la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer y organizaciones no gubernamentales. La denuncia no requiere de abogado y puede hacerse en forma oral u escrita. Los Juzgados de Paz y de Familia, los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal, las Prefecturas y Jefaturas Civiles, órganos de policía y el Ministerio Público, son instancias con competencia para recibir este tipo de denuncias. El art. 32 de la Ley estipula la creación de oficinas especializadas en la recepción de denuncias en cada una de las prefecturas y jefaturas civiles del país. Cabe anotarse que en 1993 se creó la figura del Juez de Paz cuya competencia es la resolución de conflictos de acuerdo con el “sentido común y la equidad”. Los Jueces de Paz están facultados para tomar conocimiento de los conflictos en materia familiar. En la actualidad hay muy pocos, pero se acude a ellos mayormente para problemas comunitarios.

Fecha: Aprobada por el Congreso de la República el 19 de agosto de 1998 y publicada el 3 de setiembre en la Gaceta Oficial N° 36531. Entró en vigor el 1 de enero de 1999.

Origen: En 1992, Evangelina García Prince, María Cristina Parra y Lisbeth Guevara presentaron al Congreso de la República, a través de la Comisión Asesora de la Presidencia de la República, un anteproyecto de ley sobre violencia doméstica y sexual que contemplaba sanciones penales y civiles; educación para la solución pacífica de los conflictos y formación de personal para la atención de las víctimas. A la Conferencia de Beijing, el informe oficial dio cuenta de un proyecto de ley para modificar el Código Penal en virtud de su “obsolescencia y desarmonía jurídica dentro de los esquemas de la igualdad y la equidad”. En esta reforma se proponía la penalización del maltrato doméstico ocurrido en la pareja, la eliminación del adulterio como figura delictiva y la eliminación de las atenuantes por causa de honor. En la Comisión Nacional de la Mujer (CONAMU) se estableció una comisión, compuesta por varios organismos no gubernamentales, para perfeccionar el

anteproyecto de ley de violencia doméstica. Esta comisión preparó un proyecto de ley que fue presentado al Presidente de la Cámara de Diputados el 25 de noviembre de 1996. La Comisión Bicameral acogió el proyecto. Con 20,000 firmas de ciudadanos/as se culminó su impulso. En el contexto de las elecciones presidenciales de diciembre de 1998 y frente al riesgo de postergaciones, el CISFEM, el CONAMU, FUNDAMUJER, AVESA, la CIM, el CONG, la FEVA, CEM-UCV, UNICEF, los CFP y el Ministerio de Justicia, en un esfuerzo conjunto, impulsaron campañas en medios de comunicación y acciones con los jefes de las fracciones parlamentarias, logrando finalmente su aprobación.

### **Aplicación de las leyes, vacíos y normas discriminatorias subsistentes**

- Desde el punto de vista de las defensoras, debe prevalecer una interpretación dirigida a proteger la seguridad personal de quien se haya bajo riesgo. Sin embargo, todavía hay operadores de la administración de justicia que oponen formalismos.
- La escasa preparación de funcionarios de organismos receptores de denuncias trae consecuencias sobre la duración de los procesos y sobre la aplicación de las leyes. Los organismos no reciben las denuncias y remiten a otras instancias.
- La División de la PTJ contra la Violencia a la Mujer y la Familia se encuentra recargada. Los otros organismos, en lugar de adecuar sus servicios a la atención de mujeres maltratadas, vienen remitiendo las denuncias a la indicada División Especializada de la PTJ y ésta, a su vez, devuelve la remisión al ente receptor original, con los consiguientes perjuicios a la persona afectada.
- La PTJ señala como requisito para la denuncia la presentación de la Cédula de Identidad.

- La persona agredida puede presentar un certificado de médico que preste servicios en una institución pública o privada, pero las instancias receptoras deben informar sobre la exigencia del examen del médico forense para tramitar la denuncia. Los médicos forenses son pocos y de difícil acceso, lo que plantea un obstáculo práctico.
- Los servicios de abogados son costosos y muchas veces las víctimas carecen de recursos. La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, se limita a instar a las organizaciones no gubernamentales para intervenir en los procesos judiciales.
- Las denuncias por violencia doméstica pueden resolverse por conciliación o por litigio. En el primer caso, el tiempo de resolución depende de la disponibilidad de jueces de paz en las parroquias o municipios, así como del conocimiento y capacidades de las personas que trabajan en los entes receptores de denuncias. Las denuncias que pasan a litigio son enviadas a la Fiscalía en un plazo de 48 horas.
- El nuevo Código Procesal Penal ha interferido en la aplicación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
- La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia no incluye la violencia entre parejas que no han cohabitado.
- Los funcionarios receptores de denuncias tienden a restar importancia a la violencia psicológica y a las amenazas. La administración tiende a apreciar los daños severos como leves.
- No existe una infraestructura real que permita la efectiva aplicación de algunas de las disposiciones de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.

- Las agraviadas no cuentan con defensa gratuita, como sí pueden disponer los agresores.
- No hay continuidad de políticas, programa y planes. Sólo ha habido proyectos y programas puntuales dirigidos a la mujer. Las unidades operativas que se arman, se debilitan y desaparecen. Los cambios de administración interrumpen la gestión realizada.
- Las acciones de evaluación y seguimiento son fragmentadas. Hay problema de estadísticas.

**Políticas públicas, programas y servicios de ámbito nacional**

- A partir de 1985, el Ministerio de la Juventud (luego Ministerio de la Familia), a través de la Dirección de Promoción de la Mujer, creó el **Programa de Defensa de la Familia contra los maltratos** y, paralelamente, creó tres **Casas de la mujer para la atención legal y gratuita a víctimas de violencia**. En la actualidad funciona una Red Venezolana contra la Violencia Doméstica y Salud, creada por el Consejo Nacional de la Mujer, que aglutina organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. En el plano local, se vienen emprendiendo iniciativas para comprometer a la sociedad civil en la prevención y atención de violencia contra la mujer y la familia, y en el seguimiento de casos. Existe una Red de Violencia contra la Mujer y la Familia en la Parroquia La Pastora, de cuyos resultados como experiencia demostrativa, podrá proyectarse su generalización a otras parroquias<sup>210</sup>. Esta experiencia no tiene presupuesto público, es financiada por el BID. Incluye el componente de educación comunitaria y comprende acciones en el espacio educativo formal.

---

<sup>210</sup> Las parroquias son jurisdicciones territoriales cuya gestión corre a cargo de un Alcalde y Junta Parroquial.



- En enero de 1999 la Policía Técnica Judicial creó la **División contra la Violencia a la Mujer y la Familia**. A la fecha su capacidad operativa se encuentra rebasada.
  
- Durante el examen del Tercer Informe Periódico de Venezuela ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la representante oficial señaló entre las dificultades enfrentadas para cumplir con la Convención: la falta de continuidad de las políticas y programas estatales relacionados con la mujer; los recursos insuficientes asignados al CONAMU y el limitado poder de decisión con el que había contado; y problemas para que el Poder legislativo aprobara las propuestas.<sup>211</sup> En dicha oportunidad, el Comité consideró acciones en extremo positivas la cooperación que había iniciado el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) con las organizaciones no gubernamentales y la creación de siete redes nacionales de atención a la mujer.
  
- **El Plan Nacional de la Mujer 1998-2003**. Plan intersectorial que plantea “la integración de los esfuerzos de desarrollo económico con las acciones sociales que superen la inequidades de género e incorporen la diversidad cultural mediante el proceso de socialización, dirigido tanto a mujeres como a los hombres en todos los ámbitos, y una educación no sexista desde la infancia que permita la evolución a otras generaciones, como la joven y la adulta y se materialice en un futuro que garantice la igualdad de oportunidades”. El área de violencia apunta hacia la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia la mujer y la familia. Entre sus líneas se encuentran: coordinar la incorporación del sistema de vigilancia epidemiológica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, los hechos de violencia intrafamiliar y sexual; coordinar acciones intersectoriales para la creación de albergues o casas de refugio; coordinar interinstitucionalmente la unificación y organización de registros de casos policiales para controlar los casos relacionados con el abandono de las niñas y maltrato a la mujer;

---

<sup>211</sup> Conclusiones y Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ante el Tercer Informe Periódico presentado por Venezuela A/52/38/Rev.1, del 12-8-97.

promocionar campañas de denuncia para erradicar la violencia doméstica; realización de talleres a nivel estatal para formar multiplicadoras.

- **Programa Regional Piloto de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer.** Comprende la elaboración de un modelo de atención y prevención a la violencia, apuntando hacia la instalación de una red que incluya y coordine a todas las instancias gubernamentales y no gubernamentales (jefaturas civiles, justicia, salud, educación, iglesia, organizaciones comunitarias, ONGs de mujeres, entre otras). CONAMU es la instancia de gobierno nacional que aprueba el Programa, la Fundación para la Promoción de la Mujer, la que se encarga de ejecutarlo, el BID lo financia y supervisa. Se aprobó en agosto de 1997, y se inicio en enero de 1998 con la elaboración de un diagnóstico, a partir de cuyos resultados se formó la red comunal. Hoy el Programa se encuentra en la fase de capacitación. El Programa piloto está dirigido a la comunidad de la Parroquia La Pastora. Se incluye atención a mujeres, adolescentes y niñas de una población bajo condiciones desfavorables. Lo que se pretende al finalizar el Programa es la autogestión, que la comunidad de la Parroquia La Pastora lo continúe con la asesoría y apoyo que le pueda ofrecer el CONAMU.
- **Plan Nacional para la Prevención del Embarazo Precoz.** Impulsado por el Ejecutivo Nacional para la prevención del embarazo precoz. Por Decreto Presidencial se creó la Comisión Nacional para la Prevención del Embarazo Precoz (CONPEP), presidida por el Ministerio de la Familia.

## **B. FICHAS TECNICAS SOBRE EXPERIENCIAS DE ORGANIZACIONES DE LA SUBREGIÓN ANDINA.**

### **B.1. CEPAM-GUAYAQUIL**

El Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) es una organización no gubernamental fundada en 1983. Surgió de una iniciativa de mujeres comprometidas con el cambio social, quienes buscaron alentar la participación y organización de las mujeres populares a fin de que este sector adquiriese un mayor peso dentro de los espacios y movimientos sociales. El grupo que impulsó la iniciativa había sido parte en los procesos de formación de organizaciones populares de mujeres, como la Unión Femenina de Pichincha, de Quito, y el Frente de Mujeres Pobladoras del Guayas (FMPG), de Guayaquil. En esta línea, celebró el Primer Encuentro de Organizaciones Populares en Riobamba, evento que reunió a organizaciones campesinas, trabajadoras adscritas a las Federaciones de Trabajadores Provinciales, y mujeres de partidos políticos de la izquierda. En 1984 llevaría a cabo en Data el II Encuentro de Organizaciones Populares.

En Quito, el CEPAM materializó un primer proyecto: la “Casa de la Mujer”. En Guayaquil, iba a llevar a cabo un proceso bajo las mismas orientaciones y líneas de trabajo desarrolladas en Quito, aunque ajustadas al entorno local.

Desde 1985, CEPAM-Guayaquil empezó a identificarse como organismo no gubernamental de apoyo a las organizaciones de mujeres de los sectores populares.

### **La realidad y los desafíos**

El trabajo con mujeres populares permitió al CEPAM constatar que, no obstante sus aportes en todas las acciones reivindicativas conducidas por el movimiento popular, los liderazgos y los procesos de toma de decisión estaban cerrados para ellas.

Su apuesta por generar organización en torno a los derechos, entre ellos, el derecho a la salud, fue un eje que le hizo posible el acceso no sólo al plano de las adversidades experimentadas por las mujeres populares, sino también al plano de sus expectativas y deseos. A través de los espacios propuestos por el

CEPAM, las mujeres lograban expresar “sus deseos de ser más libres, más dueñas de sí mismas, de ser reconocidas en sus aportes”. Sobre esa base, el CEPAM consideró que “lograrían construirse propuestas que modifiquen su situación”.

En 1985 comenzó a romperse el silencio sobre la violencia contra la mujer en el país. Contribuyeron a ello, los acercamientos a la problemática que empezaban a tener algunas organizaciones no gubernamentales a través de experiencias en el campo de la salud, el trabajo organizativo y las estrategias socio-jurídicas: CEPAM-Guayaquil, CEPAM-Quito, el Centro de Investigación y Acción de la Mujer (CIAM) en Quito y el Centro de Acción por la Mujer (CAM) en Guayaquil.

El Foro Nacional que organizara en 1986 el CEPAM dio comienzo al debate del tema de la violencia contra la mujer.

La violencia de género era percibida, sobre todo, en referencia a la discriminación, la doble moral existente para hombres y para mujeres, el acoso sexual a jóvenes estudiantes y trabajadoras, la utilización de la mujer como objeto sexual en los medios de comunicación y en la publicidad, la violencia sexual. Hasta entonces, la violencia en la relación de pareja no era tratada abiertamente en la sociedad ecuatoriana.

Luego de todos estos años en que ha desarrollado acciones con las mujeres de los sectores urbanos populares, el CEPAM ha podido constatar cómo la situación de violencia se halla vinculada a las condiciones de vida de las mujeres y marcada por una realidad socio-histórica que determina el modo cómo las mujeres se relacionan con su propio cuerpo, su pareja y su entorno.

La Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia fue aprobada el 14 de noviembre de 1995. Tiene por objeto proteger la integridad física, síquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de la familia. Define la violencia intrafamiliar como “toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual ejecutado por un miembro en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar”. Establece que el Estado debe apoyar

especialmente a las mujeres jefas de hogar. Con esta Ley se amplió el reconocimiento a todo tipo de derechos y obligaciones similares a los que se generan en las familias constituidas mediante matrimonio, incluyendo lo relativo a la presunción legal de paternidad y maternidad.

### **Horizontes y planos de acción**

El CEPAM lleva adelante su trabajo sobre la violencia intrafamiliar considerando a la misma como: a) un problema en materia de desarrollo, b) un problema de salud, y c) un problema de derechos humanos. Sus esfuerzos están orientado a que la violencia intrafamiliar sea reconocida bajo este marco en la sociedad ecuatoriana.

La intervención con respecto a la violencia de género responde al proyecto político del movimiento de mujeres, que busca transformar las relaciones humanas discriminatorias y violentas, y promover relaciones basadas en la equidad, respeto y justicia. A fin de buscar respuestas institucionales, la organización se apoya en los consensos internacionales y los instrumentos supranacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Además, ha implementado servicios de atención directa a mujeres que experimentan violencia por causa de género, buscando desarrollar sus capacidades. Cabe señalar que un alto porcentaje de la atención brindada a las mujeres en el servicio legal y el servicio psicológico (75%) corresponde a casos violencia intrafamiliar en la relación de pareja. Los juicios de divorcio, alimento e inscripciones tardías, también la reflejan.

Asimismo, busca la prevenir la violencia, por lo que ha desarrollado programas de capacitación a los diferentes actores sociales para sensibilizarlos frente a este tema.

El CEPAM-Guayaquil y el CEPAM-Quito, en coordinación con SENDAS de Cuenca, han trabajado en el proyecto Alternativas Coordinadas para abordar la violencia contra la mujer y la niña, que lleva a cabo la OPS (Organización

Panamericana de la Salud). El proyecto se inicia con la investigación de la Ruta Crítica de las mujeres que viven violencia, la misma que se ejecuta en el Guasmo.

En el Guasmo Norte, sector urbano popular de Guayaquil, el CEPAM ha logrado involucrar a actores de los sectores salud, educativo y comunitario, de ONGs, de organizaciones de mujeres, así como a líderes barriales tanto hombres como mujeres, quienes actúan actualmente dentro de la Red de Atención y Prevención a la Violencia hacia las Mujeres. En este camino se ha logrado incorporar a los CAMI (Centro de Atención Municipal Integral) a través de la capacitación y sensibilización sobre el tema.

La coordinación con la Red de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, se realiza mediante mesas de trabajo en las que se aborda dicha violencia como un problema de relaciones de poder entre hombre y mujeres, teniendo además en cuenta las variables clase, etnia, edad, y asimismo sin dejar de considerarla como un problema social, de desarrollo, de derechos humanos y de salud pública.

El CEPAM mantiene niveles de coordinación con la Dirección Provincial de Salud del Guayas. Otro de sus ejes de trabajo es el Desarrollo Local y la Construcción de una Comunidad Saludable.

Una de las líneas del CEPAM ha sido impulsar la relación entre las Organizaciones Populares. Ha promovido encuentros entre pobladoras y ha creado espacios para analizar colectivamente lo que es la política del movimiento de mujeres y otros temas, actividades que han desembocado en la incorporación de las mujeres populares al Movimiento de Mujeres de Guayaquil.

El CEPAM participa en espacios como el movimiento de mujeres, donde se recoge el conjunto de experiencias y aspiraciones para avanzar en la consecución de las demandas de justicia y equidad de género y, al mismo tiempo, en la construcción de un país diferente, o como la Coordinadora de

Mujeres del Ecuador, donde se legitiman las propuestas. Apoya las acciones que realizan; traslada su experiencia; propone en el ámbito del Estado cambios de políticas públicas; promueve el reconocimiento de la violencia contra la mujer como un problema social, de derechos, de desarrollo y de salud. Ejemplo de ello ha sido su participación activa en la última convocatoria a la Asamblea Constituyente, promoviendo la inclusión en ella de mujeres con la seguridad de que éste era el camino para que nuestras voces y nuestras peticiones fuesen también incorporadas en la Constitución.

Todas las acciones del CEPAM se han orientado al mejoramiento de las capacidades de las mujeres, entre ellas, la autoestima, como una estrategia para su involucramiento y participación, para la promoción de relaciones equitativas y libres de violencia.

### **Resultados, lecciones y aprendizajes**

El diseño y la planificación del CEPAM han sido concebidos como respuesta para reducir y aliviar los daños experimentados por las mujeres por causa de violencia intrafamiliar. En este sentido, ha implementado servicios de atención en salud, apoyo psicológico y de orden legal, dadas las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a servicios idóneos y de calidad. Simultáneamente, el CEPAM ha concedido importancia estratégica al trabajo organizativo desde el cual busca sensibilizar a las mujeres, fomentar liderazgos, solidaridad, desarrollo de su autoestima y desmitificación la violencia intrafamiliar.

Este proceso ha permitido acumular conocimientos y experiencias, reconocidos por otras organizaciones, que llegan a solicitar al CEPAM la ejecución de proyectos en algunos sectores de Guayaquil o la provincia.

El Taller sobre Violencia hacia la Mujer, que organizara con la participación de todo su equipo, le permitió evaluar cada área, servicio y espacio del CEPAM-Guayaquil y el modo cómo enfrentaban y abordaban la violencia de género y la violencia intrafamiliar. Dicho Taller alimentó la reflexión y capacidad de análisis,

e identificó niveles de conocimiento y experiencia en los equipos de la institución. Tomando como base sus resultados, CEPAM-Guayaquil ha promovido una visión integral y de conjunto de las distintas alternativas y planteamientos de abordaje a la problemática de violencia hacia la mujer.

La institución considera como objetivos estratégicos:

- Fomentar la autoestima en las mujeres.
- Fortalecer la capacidad de organización de las mujeres.
- Involucrar en el tratamiento a otros miembros de la familia.
- Abordar la problemática desde un equipo interdisciplinario.
- Fomentar y continuar con las relaciones interinstitucionales.
- Coordinar e impulsar acciones entre las áreas del CEPAM.
- Elaborar propuestas en base a la sistematización de las experiencias para el movimiento de mujeres, la estructura de salud, las políticas públicas, el sistema educativo, los medios de comunicación.
- Elaborar propuestas para cambiar las leyes discriminatorias. Brindar apoyo para el ejecútese de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (difusión, movilización). Integrar las comisiones del Movimiento de Mujeres.
- Llevar a cabo capacitaciones, talleres a madres, padres, niños, niñas, maestro/as, equipos de salud, sobre el tema de la violencia hacia la mujer.
- Trabajar la violencia hacia la mujer en los espacios grupales de mujeres.

En el CEPAM existe un buen equilibrio entre eficiencia y prácticas. Ello lo ha logrado tratando de alcanzar los objetivos propuestos, dando respuestas integrales desde las diferentes áreas y servicios, llegando cada vez más a la multidisciplinariedad, a la productividad, con servicios y acciones de calidad, con monitoreos y evaluaciones que permiten replantear caminos y estrategias.

Le ha sido difícil a la institución tener registros e instrumentos de sus procesos, lo que no le ha permitido, por ejemplo, saber qué cambios reales se han operado en la vida de las líderes comunitarias a nivel de sus relaciones familiares, interpersonales, barriales, etc. Se observa, sin embargo, en el plano



manifiesto que en ellas existe mayor seguridad, participación, reflexión crítica y se han convertido en un referente importante de sus comunidades.

El CEPAM se ha preocupado por que sus experiencias sean asumidas por otros espacios, sobre todo del Estado. Tiene convenio con el Ministerio de Salud y la comunidad en relación al subcentro de salud “Casitas del Guasmo”, donde se demuestra que puede darse un servicio de calidad, integral y con enfoque adecuado mediante la interrelación de estos tres actores.

En el tema de la violencia familiar, el CEPAM ha buscado que las mujeres de sectores urbanos populares tengan acceso a sistemas de salud, legal y apoyo psicológico y con costos adecuados para ellas. Sus intervenciones, sin embargo, presentan algunas dificultades de financiamiento que ponen en riesgo su continuidad.

El ajuste estructural, la privatización indiscriminada de bienes públicos, la eliminación de subsidios y servicios sociales, ha generado mayor desempleo, pobreza y deterioro ambiental en Ecuador. Se estima que el 68% de la población se encuentra en estado de pobreza, el 28% en estado de extrema pobreza, mientras que el 8% concentra la riqueza del país. Sólo el 27% tiene un empleo estable; el resto es subemplado o labora en trabajos informales (48%) o se encuentra desempleada (25%).

En estas condiciones adversas y regresivas, la sobrevivencia de la población ha estado centrada en el trabajo y esfuerzos adicionales de las mujeres, los niños y niñas, cuyas responsabilidades económicas y sociales se han incrementado en procura de sostener una mínima calidad de vida de la familia, muchas veces a costa de la suya propia.

En cuanto al interno, si bien hay conciencia en el CEPAM de la necesidad de apoyar, supervisar y fortalecer al equipo, en el momento de la planificación no se ha previsto actividades y mecanismos para llegar a ello.

El trabajo con los medios de comunicación se reconoce como una de sus debilidades. El énfasis ha estado dirigido a la concientización de los actores sociales de una forma más directa, mediante el trabajo de persona a persona, en grupo, el desarrollo de módulos de capacitación y la provisión de servicios.

La línea de producción de información y conocimientos no ha sido especialmente atendida. Sin embargo, los trabajos de diagnóstico —como el de Guasmo Norte— con intervención de las mujeres de la comunidad—, de investigación y de sistematización realizados han contribuido a generar conocimiento, debate y metodologías que permitan mejores estrategias de intervención.

## **B.2. GRUPO DE APOYO PEDAGÓGICO (GAP)**

El Grupo de Apoyo Pedagógico (GAP) surgió en 1987, como una respuesta inmediata a la problemática que enfrentaron algunas mujeres y niños durante la tragedia provocada por la erupción del Volcán del Ruiz. Sus fundadoras tenían una experiencia pedagógica previa en el proceso de impulso y organización de las mujeres educadoras populares alrededor de la Fundación de Apoyo Comunitario (FUNDAC).

Si bien el GAP nació teniendo como preocupación central la problemática de la discriminación y violencia contra las mujeres, en el comienzo existían en la institución diversos criterios. Mientras algunas de sus integrantes asumían la perspectiva de género y militaban abiertamente en el feminismo, otras mostraban cierta resistencia al mismo.

### **La realidad y los desafíos**

GAP lleva adelante sus intervenciones debido a:

- Los altos índices de violencia intrafamiliar encontrados en la localidad de Bosa después de realizar el diagnóstico. La necesidad de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.
- La falta de divulgación de los derechos existentes para la defensa de la mujer. El desconocimiento de los derechos a la vida, a la salud sexual y reproductiva, de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos.
- El tradicional ausentismo de las mujeres en la participación política en la localidad.
- La nula sensibilización de los funcionarios del Estado que atienden en las entidades dedicadas a promover, atender o sancionar los derechos de la mujer.
- La dependencia económica de las mujeres, la escasez o nulo nivel de ingresos, que plantean la necesidad de proponer y/o apoyar proyectos productivos. La crisis social se evidencia en la zona con altos índices de

criminalidad, deserción escolar, abuso sexual, maltrato físico y psicológico, problemas de salud materna.

La problemática que predomina en los casos atendidos en CEDMUJER es la Violencia al Interior de la Familia, (VIF), que involucra: violencia conyugal, síndrome de maltrato infantil, maltrato a personas ancianas y de menor experiencia, y sexualidad forzada.

Aunque la zona de trabajo no es específicamente de conflicto, no deja de ser afectada por los enfrentamientos armados que ocurren en varias regiones del país. La localidad de Bosa (en Bogotá) sufre las secuelas socioeconómicas y políticas de la confrontación armada que se vive en Colombia hace décadas. El asentamiento en la localidad de grupos de desplazados de las zonas de conflicto, sin la planificación debida de servicios públicos, ha agudizado todos los parámetros de convivencia, generando mayor marginalidad social y, por ende, la reproducción de los patrones generadores de violencia familiar.

El Estado no protege a las personas desplazadas quienes, por temor o desconocimiento, no exigen mejores condiciones de vida. Todo lo negativo se identifica con ellas. Las desplazadas tienen dificultades para encontrar un cupo en las escuelas y los colegios para sus hijos. Sufren las nuevas condiciones en lo económico, social, psicológico, no saben/pueden vivir su duelo. Al carecer de documentación, porque todo lo dejaron, tienen menos posibilidades de acceder a un trabajo.

Soacha, Bosa, Patio Bonito y Ciudad Bolívar son los sectores donde se encuentra un elevado número de desplazados. El paisanaje, los familiares establecidos desde años atrás, las condiciones de informalidad que permite el hacinamiento, son las principales razones de la concentración de desplazados en dichos sectores.

## **Horizontes y planos de acción**

La propuesta inicial del GAP era de formación pedagógica —en género, salud y organización—, lo cual no motivaba la participación de la comunidad, dadas sus necesidades de subsistencia material.

El GAP ha apoyado desde un comienzo el proceso organizativo de las Madres Comunitarias, agrupadas nacionalmente en la Asociación de Madres Comunitarias por una Colombia Mejor (AMCOLOMBIA), y en la localidad de Bosa lo ha hecho con la Asociación de Mujeres Comunitarias de Bosa (AMCOBOSA). Actualmente trabaja en forma conjunta con cinco organizaciones de mujeres de la localidad de Bosa: Ventana de Futuro, AMCOBOSA, ASODIG, Palabra de Mujer y El Renacer del Laurel.

El GAP ha participado en la creación de un Centro para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CEDMUJER) y desarrolla además el Programa de Promoción, Defensa y Difusión de los Derechos de la Mujer, con énfasis en los derechos de las trabajadoras comunitarias; el Programa de Economía Solidaria y creación de un fondo rotatorio; y el Programa de Participación Ciudadana de las Mujeres en la Gestión Local.

CEDMUJER fue levantado en 1998 por un grupo de 13 mujeres constructoras, denominadas MUJERES DE CONCRETO. Se trata de un espacio potenciador/gestor. Existe el proyecto de fundar en él un HOGAR DE PASO como refugio temporal a la mujer maltratada y sus hijos menores.

La integración de GAP y CEDMUJER a las Redes Locales ha hecho posible efectuar un trabajo de sensibilización de los funcionarios de las instituciones estatales que trabajan en favor de las políticas de género, en las áreas de la Salud y las Comisarias de Familia, y las Redes civiles y comunitarias, como La Red del Buen Trato. Asimismo, ha permitido llevar sus planteamientos a las mesas de trabajo convocadas por la localidad en la Secretaría de Gobierno y la Alcaldía Local con miras al Plan de Desarrollo Local del año 2000.

El GAP trata de crear espacios para la generación de ingresos a las mujeres. La institución está convencida de que, al mejorar sus condiciones en lo privado

y en lo público, se abona el camino para avanzar en la redistribución real de género, y para que aquéllas lleguen a alcanzar niveles de decisión. Con este fin, impulsa procesos organizativos con talleres sobre mecanismos de participación ciudadana.

Mediante la presentación de informes sobre la situación de discriminación y violencia que sufre la mujer colombiana, el GAP ha buscado incidir sobre el desempeño del Estado colombiano. Su propósito ha sido impulsar la revisión de la legislación y la adopción de medidas que garanticen la igualdad de la mujer.

En su intervención, el GAP busca afirmar ciertos valores: Amor y respeto a sí misma, para elevar la autoestima de las mujeres; Solidaridad y Cooperación, para contribuir al mejoramiento a través del propio esfuerzo y el de los demás; Fortaleza y Capacidad, que les ha permitido soportar/someterse por tanto tiempo a situaciones de violencia, a fin de utilizarlas, en condiciones de vitalidad, para valorarse y exigir respeto; Dignidad.

Entre las estrategias de la institución se señalan:

- Apoyo médico y psicológico a mujeres violadas y maltradas. Se ofrece en un espacio adecuado y agradable, a cargo de profesionales. Se procura el seguimiento de cada caso y visitas familiares.
- Asesoría jurídica y acompañamiento.
- Talleres de capacitación sobre: violencia y maltrato al interior de la familia, y prevención de la violencia contra la mujer.
- Mecanismos de protección de los derechos de la mujer.
- Cualificación de la labor de las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios para ayudar a niños/as maltratados.
- Encuentro Zonal de Mujeres contra la Violencia.
- Jornadas de sensibilización y promoción.

- Capacitación para las unidades productivas en Economía Solidaria con el fin de brindarles elementos para que manejen en forma óptima el proceso productivo.
- Acompañamiento a cada grupo vinculado a CEDMUJER, con el fin de articular la capacitación con sus necesidades reales, según su especificidad.
- Educación ambiental, manejo y recuperación de desechos, elaboración de diagnósticos ambientales, campañas. Cultivo de plantas medicinales y elaboración de medicinas.

Las condiciones del entorno sobre las cuales proyectaron sus políticas de género son:

- La agudización de los conflictos armados que se viven en diferentes zonas del país afectó las contradicciones sociales y económicas en la localidad, lo que se tradujo en mayores índices de violencia contra las mujeres, los niños, las niñas y las personas mayores.
- No existían políticas específicas de atención a las mujeres en las instituciones estatales.
- Había una actitud de rechazo de los profesionales de diversas instituciones con todo lo relacionado con la problemática de género. No se llevaban estadísticas específicas sobre VIF.
- Las mujeres no creían en el sistema judicial ni en la policía y, por ello, no denunciaban a sus agresores. No existía la Comisaría de Familia en la localidad. Las pocas mujeres que se atrevían a denunciar a sus agresores, debían viajar una o dos horas a la Comisaría más cercana.
- No existía una institución en la zona que trabajara a favor de las mujeres violentadas por sus cónyuges.

En la actualidad las condiciones son las siguientes:

- Existe una política específica de atención a las mujeres violentadas, a partir de las Leyes 294 y 311 para prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar.

- A partir de la Ley 294 toman fuerza las redes locales y distritales de apoyo y difusión del buen trato para luchar contra la violencia hacia la mujer. La Red en Bosa se constituyó en 1998 y el GAP participa activamente en ella.
- La Secretaría Distrital de Salud creó un instrumento para registrar los casos de VIF. Por medio del registro epidemiológico se han reportado 205 casos en la localidad en lo que va de 1999, a pesar de que hasta el momento sólo son 3 instituciones las que lo llevan, entre ellas CEDMUJER. Desde CEDMUJER y debido a la mayor sensibilización de los funcionarios judiciales y de policía frente al fenómeno de la violencia contra la mujer, los casos denunciados son atendidos prontamente.
- Se ha producido la descentralización distrital de las instituciones creadas para la Atención de VIF. Existe una Comisaría de Familia en Bosa, con la cual el GAP viene trabajando por medio de un convenio.

Entre los obstáculos que enfrenta el GAP para implementar sus políticas de género, se mencionan:

- La magnitud de la violencia contra la mujer es desconocida porque existe un subregistro. No es una práctica regular denunciar los hechos violentos ocurridos al interior del hogar, por el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos, la baja confianza en el sistema de justicia colombiano y el temor a que se incrementen los hechos violentos.
- El desconocimiento de los derechos de las mujeres y la invisibilización de la violencia intrafamiliar contribuye a mantener la problemática y a permitir altos niveles de impunidad.
- Frente a la posibilidad de una denuncia, el agresor casi siempre tiene alguna ventaja sobre su víctima y logra atemorizarla, ya sea por inseguridad o por baja autoestima de ella. En gran porcentaje de los casos el agresor posee cierta autoridad o mayor dominio de sí mismo, lo que le permite actuar de manera más racional cuando se interpone la denuncia de los hechos ante las autoridades. La mujer pierde el control de sí misma y aparece como la agresiva. Esto determina que, en muchos casos, el funcionario decida en contra de las mujeres.



Entre los facilitadores para implementar sus políticas de género, se encuentran:

- La Constitución de 1991 es innovadora en relación a la igualdad de la mujer.
- El Congreso de la República aprobó recientemente la Ley de Cuotas.
- La confluencia de Redes presentó una propuesta de Plan Estratégico para la Igualdad de la Mujer a la Dirección para la Equidad de la Mujer.
- El GAP tiene legitimidad para intervenir y desarrollar iniciativas tendientes a influir una teoría de perspectiva de género dentro de las instancias y espacios de la localidad.
- El GAP cuenta con un equipo interdisciplinario, con algunas integrantes que provienen de la comunidad. El trabajo que desarrolla se ha acreditado y se reconoce ante las instituciones.
- La Ley 294 ha ayudado a visibilizar el fenómeno de la violencia contra la mujer y al interior de la familia.
- Se ha logrado una mayor visibilización de la problemática de violencia con una perspectiva de género, a través de talleres, conversatorios, convocatorias, atención directa y difusión.
- La gestión y obtención de apoyo con recursos de cooperación.
- Las instancias estatales con las cuales se trabaja en cooperación: Comisaría de Familia de Bosa, Policía Metropolitana de Bosa, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Juzgados de Familia.
- El trabajo coordinado con instancias no gubernamentales: Consultorios jurídicos de universidades, Casa Sarita, Comisión Colombiana de Juristas, ILSA, FUNDAC, etc.
- La política de apoyo distrital a los Encuentros Ciudadanos de Mujeres de la localidad.

### **Resultados, lecciones y aprendizajes**

Las intervenciones del GAP en materia de violencia al interior de la familia han producido cambios favorables:

- Se abren márgenes para mejorar las relaciones a nivel familiar.
- En muchos casos, las mujeres han aprendido y defienden sus derechos.
- En otros, las mujeres se han separado, y se encuentran estables emocionalmente.
- Se ha visto empoderamiento en muchas de ellas, obteniendo respeto en el hogar, la comunidad y en las convocatorias ciudadanas.

Causa preocupación, sin embargo, la adopción de medidas por parte del gobierno nacional que representan retrocesos de las conquistas logradas por los grupos de mujeres. Tal es el caso de la reciente desaparición de la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres (DINEM), convertida actualmente en una Consejería, que carece de autonomía presupuestal, capacidad de incidencia y rango dentro del organigrama del Estado.

La situación de guerra se ha empeorado en el país, no obstante haberse iniciado un proceso de negociación con uno de los actores armados. Frente a la violencia que Colombia arrastra más de tres décadas y que arroja más de 30 mil muertes al año, el tema de seguridad concentra la atención del Estado. Lamentablemente, como ocurre con otros campos significativos (la salud, la educación y la vivienda), en el campo de la seguridad no se tienen planes para incorporar en él la perspectiva de género.

### **B.3. VAMOS MUJER**

La Corporación Vamos Mujer nació en 1979 ligada al movimiento campesino de la ANUC y al trabajo pastoral en Medellín. Su propósito era trabajar con mujeres de sectores populares a fin de que comenzaran a proyectarse en términos organizativos por el mejoramiento de las condiciones de vida.

La problemática de la violencia ha sido uno de los ejes de la intervención de VAMOS MUJER a lo largo de estos años. Para ello ha implementado espacios y estrategias en el ámbito comunitario donde las mujeres puedan desarrollar capacidades y construir recursos para exigir el derecho a una vida libre de violencia. La violencia de género y la forma cómo las mujeres experimentan y enfrentan aquella generada en su entorno son objeto de particular preocupación.

A fin de mejorar la calidad de vida de las mujeres, VAMOS MUJER trabaja por el posicionamiento social y político de las mismas. Se ocupa de la tramitación negociada de los conflictos familiares sociales y políticos a través del fortalecimiento personal de las mujeres y sus organizaciones; de la implementación de propuestas agropecuarias, alimentarias y proyectos productivos rentables; de la consolidación de iniciativas de paz —como la Ruta Pacífica de las Mujeres—; y de la construcción y consolidación de propuestas conceptuales, pedagógicas, metodológicas y comunicativas específicas desde y con las mujeres.

#### **La realidad y los desafíos**

Las mujeres y sus organizaciones presentaban dificultades en relación a aspectos educativos y al fortalecimiento organizativo. Pero su preocupación se centraba en la familia, más que en torno a la problemática barrial y social. Afectadas por la violencia intrafamiliar y la violencia barrial, vivían muy encerradas y circunscritas al mundo doméstico.

De otro lado, las mujeres expresaban una gama de problemáticas: subvaloración, miedo a la soledad, dependencia, sumisión, angustia y tristeza, vivencia del amor esclavo de la necesidad económica y afectiva, maltrato, rivalidad, agresividad de hecho y de palabra, reproducción de la violencia hacia afuera y al interior mismo de cada mujer y la preponderancia de enfermedades psicosomáticas. Todo ello actuaba como barrera y muchas veces impedía y obstaculizaba el proceso de reflexión, interiorización y elaboración de la realidad de las mujeres.

A ello se añadían las carencias económicas, las experiencias de violencia desde muy jóvenes que obligó a muchas de ellas trasladarse del campo a la ciudad, los insuficientes servicios públicos y de salud, un alto índice de violencia hacia aquellas que trabajan en empleos mal remunerados, la condición de la mayoría que son cabeza de hogar, el bajo nivel educativo que poseen —sólo lograron hacer primero o segundo de primaria y tienen problemas de analfabetismo funcional—, y su creciente incorporación al trabajo informal.

Es evidente el cambio en los roles de hombres y mujeres en estos procesos de destierro de sus lugares de origen a causa de la guerra. Las mujeres engrosan las filas del empleo informal y del trabajo doméstico; los hombres, que siempre han cultivado la tierra, no logran ubicarse laboralmente en otros lugares. Las tensiones generadas por esta disparidad de oportunidades acrecientan la violencia intrafamiliar.

No hay datos precisos con respecto a los desplazados en Colombia. Las cifras sobre los desplazamientos forzados de familias campesinas completas, en particular de Antioquia, de la zona de Urabá antioqueño y Urabá chocoano hacia el interior del país, son fluctuantes. Se estima que las mujeres, junto con los niños y las niñas, representan el 70% del total de población desplazada (24.125 según datos del CODHES) en el territorio nacional. Seis de cada diez personas desplazadas son mujeres. El 76.40% de las mujeres cabeza de familia son viudas o fueron abandonadas durante el proceso de desplazamiento y provienen en su mayoría del sector rural.

## **Horizontes y planos de acción**

VAMOS MUJER realiza el proyecto de capacitación en derechos humanos con mujeres y hombres desplazados por la guerra en 5 ciudades de Colombia (Urabá Apartado, Santafé de Bogotá, Barrancabermeja, Villavicencio, Montería) y en los Asentamientos El Pinar y El Esfuerzo de la ciudad de Medellín.

Cuando los procesos organizativos que se acompañan con las Organizaciones de Mujeres Campesinas en los Municipios de Yolombo y la Ceja se ven afectados por la situación de guerra, a VAMOS MUJER se le plantean varias interrogantes: ¿qué nuevas estrategias tener?, ¿qué procesos de negociación emprender?, ¿de qué manera hacerlo y con quiénes?, ¿cómo garantizar el trabajo con los mínimos existentes, sin que la gente se tenga que trasladar a la ciudad, cuando es aún posible?

VAMOS MUJER ha participado en la Ruta Pacífica de las Mujeres, expresión ciudadana compuesta por organizaciones y mujeres independientes, cuya lucha fundamental es la Tramitación Negociada del conflicto armado en Colombia y la instalación de un Tribunal de la Verdad. Desde 1996, este grupo de mujeres recorre el país, especialmente las zonas de conflicto, denuncian los efectos de éste sobre las mujeres (desplazamientos, jefatura femenina, crímenes, violaciones sexuales), fomentan la solidaridad y exigen a todas las partes en pugna el fin de la guerra.

La participación de VAMOS MUJER en la Ruta Pacífica de las Mujeres ha privilegiado el acompañar de manera solidaria a las mujeres y a las comunidades que, con el fin de mantenerse y ser reconocidas como experiencias de autonomía frente a los diferentes actores armados, se han declarado en zonas denominadas de Neutralidad Activa o Comunidades de Paz, como la población de Mutatá, del Urabá Antioqueño, y la Comunidad de Paz San Francisco de Asís, del Urabá Chocoano, entre otras.

VAMOS MUJER organiza talleres de divulgación de leyes y mecanismos de protección en casos de violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar, así como de formación de escucha de funcionarias y funcionarios, personas y multiplicadoras que atienden o remiten casos de violencia contra las mujeres.

En los municipios del departamento de Antioquia, en Medellín y en otras ciudades del país, VAMOS MUJER enfatiza su trabajo en cuestiones como: formación, capacitación, asesoría psicológica individual y colectiva, asesorías metodológicas y organizativas, fortalecimiento de las expresiones organizativas, impulso de la suficiencia alimentaria y los proyectos rentables, investigación a través de los Programas “Mujer Rural, Desarrollo y Paz” y “Mujer, Hábitat Urbano”. Es importante su trabajo referido a la subjetividad, tanto en las investigaciones como en los procesos individuales y grupales, que se articula con el tema de la ética como postura de no dañarse a sí misma, ni a otros y otras. Actualmente, acompaña a grupos y organizaciones del campo (municipios aledaños de Antioquia, Chocó y otras ciudades del país) y del área metropolitana de la ciudad de Medellín (barrios populares).

VAMOS MUJER ha realizado campañas públicas para crear opinión, sensibilizar y llamar la atención sobre el tema de la violencia contra las mujeres, sexualidad y ética, comprometiendo a diversos sectores de la sociedad. En su insistencia por abordar la problemática de la violencia contra las mujeres en zonas de conflicto, busca articularse a esfuerzos locales y nacionales.

En el país existen diferentes expresiones del Movimiento Social de Mujeres, entre ellas, la Confluencia de Redes, la Red de Mujeres Populares Colombiana de Derechos Sexuales y Reproductivos, la Red Nacional de Mujeres, ésta última creada a partir de la Constitución del 91 con el objetivo de hacerle seguimiento al cumplimiento de la Ley 51, y de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, y de promover los asuntos relativos a la paz.

## **Lecciones y aprendizajes**

El levantamiento del caso de las mujeres de la “Comunidad de Paz San Francisco de Asís”, originaria de Riosucio (Urabá Chocoano) y asentada provisionalmente, a causa del conflicto armado, en Pavarandó (Urabá-Antioqueño) entre 1996-1997, le permitió a VAMOS MUJER identificar pistas sobre el reconocimiento de las condiciones existentes al momento del retorno, la capacidad institucional para atender casos de violencia contra las mujeres, los casos de salud y atención materna, las posibilidades de interlocución con otras instituciones, las organizaciones o gobierno para atender las necesidades básicas y específicas de las mujeres y la población en general en las zonas, las condiciones de seguridad y protección, entre otras.

Las personas del campamento no podían trabajar o salir a hacerlo a otra parte. El ejército no se comprometía a proteger la vida de ninguna persona fuera del campamento. Los desplazados estaban a merced de las donaciones: alimentación, salud, vestido, toallas higiénicas, jabón, píldoras anticonceptivas. Las mujeres tenían que estar pidiendo o haciendo trueque para conseguir estos elementos básicos.

La función reproductora de las mujeres era importante para proveer alimento y ser el centro de atención específico de las políticas asistenciales (algunas de ellas asistencialistas) que se aplicaban. Uno de los hombres del campamento comentó: “nacen tantos niños aquí es porque se necesita estar al lado de una mujer parida para asegurar tener comida”. Ello permite conjeturar que tal vez se recurría al embarazo como una medida de sobrevivencia, ya que el alimento se destinaba prioritariamente a las madres gestantes, lactantes, niños, niñas y ancianos, ancianas.

La realidad de la guerra, el desplazamiento de comunidades y grupos humanos del campo a las ciudades ha obligado a VAMOS MUJER a imaginar y construir la intervención. Sin embargo, a la organización se le presenta varias interrogantes o nudos en la intervención:

- ¿Con respecto a la población desplazada, sobre qué se debe negociar, sobre qué derecho, sobre qué dignidad? ¿Con quién negociar, si la población desplazada no existe para los bandos en pugna, ni hay la voluntad política de parte del Estado para enfrentar el problema del desplazamiento? ¿Es posible negociar con los actores armados el regreso de los desplazados a su trabajo, a su territorio, cuando estos territorios están en disputa entre poderes? ¿Cómo negociar un asentamiento o una reubicación de los desplazados en condiciones de dignidad, cuando para lograrlo se requiere el reconocimiento de la existencia de éstos por parte de los actores en disputa, así como la garantía de un territorio?
- ¿Qué hacer al trabajar con una población (mujeres y hombres desplazados) que vive el quiebre de la identidad personal y un cambio forzado de roles? ¿Cuáles serían los énfasis metodológicos para reparar la condición de género —ser mujer y ser hombre— sin reproducir los roles culturales tradicionales y las estructuras de subordinación y poder tradicional?
- Durante la guerra las mujeres pierden, porque siendo más importante la conservación de la vida, retroceden, se aplazan sus reivindicaciones. Como ha señalado una feminista: “...las mujeres del movimiento no nos damos cuenta de que en la guerra perdemos o retrocedemos todo lo ganado en las luchas dadas por años y nos constituimos en aliadas de otros en la lucha por la paz, pero no desde nuestras apuestas, sino desde las de ellos”. Sin embargo, las mujeres desplazadas —a pesar de que viven el desarraigo, las pérdidas, el dolor, el miedo— consideran que han ganado, porque se encuentran en lugares que les abren posibilidades antes desconocidas: capacitación, trabajo “remunerado”, posibilidades de relacionamiento con otras mujeres, organización. Ellas sufren interiormente la tensión entre su condición y su posición en la sociedad y, a la vez, se sobrecargan de trabajo.
- ¿Cuál sería la estrategia para continuar un trabajo de capacitación y elaboración de duelo que no sea de manera puntual? Trabajar por la recuperación de la memoria como paso al perdón y no avanzar con las mujeres y la población afectada por la guerra y el desplazamiento en la reparación y la justicia, sería un proceso incompleto.



Con respecto a la realidad de la guerra y la situación de desplazamiento de las comunidades con las que trabaja, VAMOS MUJER se propone avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de interlocución, negociación e incidencia con el Estado colombiano para que asuma las obligaciones y compromisos que le corresponde. La falta de dicha capacidad es una dificultad estructural del movimiento social de mujeres. La situación de las ONGs del país es por lo demás delicada e incómoda, puesto que son tildadas de parasubversivas por los paramilitares, y de paraestatales por la guerrilla.

La práctica de trabajo en estos 21 años le ha mostrado a VAMOS MUJER que tener un diagnóstico de la situación, priorizar problemáticas a intervenir y planificar con las organizaciones y grupos de mujeres urbanas y rurales, permite diseñar estrategias y ejecutar acciones que mejoran las condiciones de vida de éstas y sus relaciones consigo mismas y con el entorno físico, familiar, grupal y social.

Con las mujeres de la ciudad sus retos son: intervenir en el mejoramiento de las condiciones materiales alrededor de propuestas económicas sostenibles rentables, de seguridad alimentaria, educación para el empleo, trabajo sobre la subjetividad y el fortalecimiento organizativo a través de las cuales se incida en la posición de las mujeres. En lo urbano le interesa consolidar al menos una propuesta económica con mujeres que han vivido un proceso de formación a través del Centro Escuela de Capacitación con Mujeres Multiplicadoras-Promotoras de Organización de Mujeres de Sectores Populares.

En los últimos años han surgido interrogantes respecto a la intervención y los resultados alcanzados en el trabajo con las mujeres de sectores populares, porque el impacto social y político deseado aún no se alcanza. ¿Es ello cuestión del modelo seguido?, ¿Alrededor de qué y para qué se quieren organizar las mujeres? ¿Cuáles son sus deseos? ¿Cómo se relaciona éstos con nuevos u otros procesos de militancia?

Para VAMOS MUJER los procesos de socialización son fundamentales, puesto que si no se interviene con niñas, niños, maestros, maestras, madres, padres y con los medios de comunicación, el cambio de mentalidad se producirá de manera más lenta.

VAMOS MUJER propone considerar las limitaciones, uso y abuso del enfoque de género. De ahí que en sus concepciones, metodologías e intervenciones, además de dicho enfoque recogen otros heredados y asumidos desde el feminismo, el psicoanálisis, la perspectiva ecológica, la estética y la ética, los mismos que retroalimentan el diseño y ejecución de lo que se realiza en las diversas comunidades.

Una de sus mayores ganancias en la consolidación institucional es contar con un equipo de profesionales que garantizan un manejo respetuoso y cuidadoso, según los casos, y una atención adecuada.

A VAMOS MUJER se le convierte en imperativo hacer el autorreconocimiento de su lugar social y las potencialidades de sus aportes en medios académicos, sociales, políticos, que permitan adecuarse a los tiempos, dado que por su origen y opción feminista sus integrantes conservan la resistencia a la institucionalización. Se ha planteado hacer cambios en la mentalidad organizacional y política en VAMOS MUJER, de modo que le permita también potenciar su actuación como actor social y político, en diferentes escenarios públicos tanto del movimiento de mujeres como de la sociedad civil, que aspira a una salida negociada del conflicto.

## **B.4. INCAFAM**

El Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer (INCAFAM) es una asociación sin fines de lucro creada en 1984. Se identifica como organismo no gubernamental de desarrollo, y su finalidad es desarrollar programas y proyectos que aporten alternativas a la situación de la mujer y la familia desde una perspectiva de género y de cambio social.

Su misión principal es promover el desarrollo de propuestas y alternativas bajo un enfoque de género para mujeres, jóvenes y niños, con proyección a políticas sociales que permitan modificaciones en sus condiciones de vida y el reforzamiento de su institucionalidad.

Los campos de acción de INCAFAM son diversos: salud y seguridad alimentaria; salud reproductiva y mental; sistemas de vigilancia nutricional en mujeres y niños; estrategias educativas en derechos reproductivos, sexualidad y socialización con mujeres y niños; gestión económica y social, y desarrollo de la capacidad propositiva de mujeres individuales y de los comedores populares; educación para el liderazgo y la participación ciudadana de las mujeres; promoción de los derechos de la mujer y prevención de la violencia.

Estas líneas de actividad son ejecutadas en San Juan de Lurigancho, distrito ubicado en el cono este de Lima Metropolitana.

### **La realidad y los desafíos**

La labor de INCAFAM en San Juan de Lurigancho en relación a la problemática de la violencia de género —tanto en su dimensión política como familiar— debió enfrentar los impactos del conflicto armado interno sobre el país y sobre la población del distrito en particular. Esta experiencia supuso una reflexión interna y la definición de nuevos objetivos. La violencia, cómo ésta es afrontada y sufrida por las mujeres, adquirió mayor peso. Es así como surgió la creación de un Área de Violencia Doméstica.

San Juan de Lurigancho es uno de los distritos más extensos y populosos de Lima Metropolitana. Ubicado al noroeste de la provincia de Lima, desde la margen derecha del río Rímac hacia las elevaciones del Cerro Colorado Norte, y con una altura máxima de 2,200 m.s.n.m., cuenta con una superficie total de 131,25 km<sup>2</sup>, constituyendo el 4,91% del territorio de la provincia de Lima y el 0,38% del departamento del mismo nombre.

Su población se ha incrementado en cerca de siete veces en los últimos 26 años, pasando de 89.206 en 1972 a 699.867 habitantes en 1998. Actualmente, constituye el distrito más poblado de todo el país.

### **Horizontes y planos de acción**

El enfoque de trabajo de INCAFAM se ubica en un punto intermedio al que la organización sitúa “entre una perspectiva transformadora y una perspectiva específica”. De un lado, porque entienden su labor no como una acción aislada, sino como parte del movimiento de mujeres en el Perú, en el que participan de diversas maneras: en campañas, eventos, redes, reflexiones, etc. De otro lado, porque esta mirada global, que apunta a un cambio en la situación de las mujeres a largo plazo, se concretiza en un espacio de trabajo que la organización define como local antes que nacional o regional.

En la práctica, INCAFAM ha plasmado un enfoque comunitario para la prevención, detección, tratamiento y derivación de la violencia familiar y del maltrato y abuso sexual infantil.

Este enfoque empezó a ser desarrollado a partir de un diagnóstico sobre la violencia familiar y social en San Juan de Lurigancho, y del inicio de un proyecto sobre estos temas con mujeres organizadas de la Central de Comedores Autogestionarios de dicho distrito.

En el transcurso de este proyecto se descubrió que la organización sólo estaba trabajando a nivel de la demanda social; es decir, promoviendo la detección y denuncia ante las instancias correspondientes de los casos de maltrato contra

la mujer y el niño, pero sin indagar lo que sucedía cuando el vecino común y corriente se acercaba a los servicios locales.

Se constató que en la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA) del distrito y en algunos centros y postas de salud, prevalecía la escasez de recursos materiales, faltaba personal capacitado y especializado, no había coordinación y contacto, ni existían pautas adecuadas de atención a la víctima de la violencia. Como la organización señala, se había “buscado un cambio a nivel de la sociedad civil, pero se dejaba sin modificar al Estado”.

INCAFAM ha desarrollado su intervención en el distrito en dos etapas muy marcadas.

En tiempos de violencia política, realizando labores con mujeres organizadas, sobre todo de la Central de Comedores Autogestionaria (CCA), debió responder a requerimientos inmediatos, tales como:

- Apoyo y eventual refugio ante acoso y amenazas de actores de violencia (Ejército, Sendero Luminoso).
- Denuncia policial y legal ante amenazas y detenciones ilegales.
- Campañas pro-liberación de dirigentas vecinales detenidas injustamente.
- Investigación y recolección de información.

Después de la violencia política, sus intervenciones han estado dirigidos a brindar capacitación y emprender acciones coordinadas con mujeres organizadas, escuelas, la Coordinadora Multisectorial de Defensa de la Mujer y el Niño y otras instituciones:

- Campañas de educación pública para prevención del maltrato infantil.
- Articulaciones institucionales en el ámbito local distrital.
- Articulaciones institucionales en el ámbito local metropolitano.
- Capacitación a funcionarios y operadores públicos de instancias de atención de la violencia familiar.

En un distrito donde la escasez de recursos no sólo afecta la dinámica familiar, sino que además se hace visible en las carencias de los servicios municipales, el trabajo de INCAFAM se ha centrado en mujeres y niños en pobreza y extrema pobreza. Ello hace que la demanda exceda largamente a la oferta. Cuando se ha detectado un caso de violencia familiar, las necesidades no sólo están relacionadas con su denuncia, sino también en la oportunidad y calidad de atención a la víctima, en la gestión de defensa legal gratuita, sin olvidar otras carencias económicas. Suele ocurrir que los profesionales de servicios públicos que laboran en barrios populares, son recién egresados o no tienen un curriculum sobresaliente, trabajan en condiciones laborales desfavorables, poseen un nivel bajo de capacitación y actualización, y muestran poco interés por involucrarse con los problemas de la comunidad.

Tener en cuenta cómo interactúan la exclusión por razones de pobreza y género, resulta útil, porque señala un horizonte complicado. A pesar de que INCAFAM se opone al argumento de que la violencia doméstica es sólo un problema de las mujeres pobres, no puede desconocer que la pobreza incide negativamente en la salud mental de las personas, en las relaciones familiares, en la falta de expectativas de las mujeres, en la ausencia de visión de futuro en los niño/as y adolescentes, e incrementa también el potencial letal de las agresiones conyugales y familiares. En los últimos meses, los casos de asesinatos de mujeres a manos de su pareja, los filicidios y los suicidios, han ido en aumento, sobre todo en familias de barrios populares, entre ellos, San Juan de Lurigancho.

A inicios de 1996, INCAFAM dio prioridad a la oferta de servicios locales. Con este fin desarrolló el diseño del modelo comunitario, basado en la confluencia de recursos humanos, materiales y económicos de todas y cada una de las instituciones públicas, privadas y de las organizaciones vecinales, para posteriormente pasar a una estrategia de gestoría de este modelo con las máximas autoridades y funcionarios locales, incluyendo el gobierno local. Con el municipio local su objetivo central era lograr la incorporación de la agenda de género y de la niñez en sus diferentes direcciones y oficinas, a fin de que la

violencia familiar no fuera vista como un tema exclusivo del equipo de la DEMUNA.

INCAFAM participa en la Coordinadora Multisectorial de Defensa de la Mujer y del Niño de San Juan de Lurigancho, integrada por organizaciones populares y ONGs que trabajan en el distrito. Debido al desinterés del Municipio en participar con ellas, estas organizaciones afrontan dificultades.

### **Resultados, lecciones y aprendizajes**

INCAFAM reconoce que en circunstancias críticas como las que le tocó vivir al Perú durante 15 años, fue difícil desarrollar intervenciones de manera planificada, con una visión de largo plazo. Sólo a partir de 1996, superado el conflicto armado interno, le fue posible diseñar una planificación estratégica que le permitiera ubicar su misión y objetivos institucionales.

Entre las dificultades que INCAFAM ha encontrado en el plano operativo, destacan las siguientes:

- La volatilidad del contexto local, la variable dinámica barrial, la magnitud de los problemas que enfrenta la población con la que trabaja.
- Las nuevas y constantes demandas de la población, que implica la dedicación de tiempo y recursos a problemas no cubiertos en los proyectos.
- La ausencia o ineficiencia en la cobertura social, a cargo de la municipalidad o del gobierno central, que amplía el margen de las demandas atendidas por las ONGDs.
- Los escasos recursos financieros, que determina que se contrate a personal especializado por medio tiempo, y a practicantes, estudiantes o egresados universitarios.

La institución ha priorizado enfoques y posicionamientos vinculados a:

- Justicia social.

- Desarrollo local.
- Cogestión comunitaria.
- Derechos económicos y sociales y calidad de vida..
- Promoción de la organización y liderazgo de mujeres populares.

Desde el área de Violencia de género ha trabajado los siguientes temas:

- Violencia política y daños y desventajas para las mujeres.
- Derechos humanos de las mujeres.
- Agenda de género y gestión pública.
- Promoción de liderazgo de mujeres y niños en gestión social.
- Calidad total y gerencia de los servicios públicos.

INCAFAM no ha dejado de abordar la interacción entre género y etnicidad, ya que San Juan de Lurigancho está habitado básicamente por población provinciana, mucha de ella migrante de la zona andina. De ahí que en el análisis de la violencia de género, de las relaciones conyugales y parentales, así como en la construcción de estrategias encaminadas a hacerle frente, la organización tiene en cuenta los valores, pautas de convivencia y el imaginario colectivo de la cultura andina, sin dejar de reconocer, desde luego que todo proceso de migración genera inicialmente una ruptura con el anterior referente cultural, con la cual se da paso a una recreación del mismo, en que es adecuado a las exigencias de la urbe.

En el proceso migratorio reciente, generado por motivos de violencia política o extrema pobreza, no hubo tiempo para procesar adecuadamente dicha ruptura en lo que atañe a la salud mental o lo que psicológicamente se conoce como los procesos psíquicos de duelo y exilio, y a la reconstrucción de nuevos valores y prácticas sociales (pautas y valores de convivencia pacíficas). La ruptura con el referente cultural originario marca definitivamente desequilibrios psicológicos individuales, patologías familiares y sociales, que generan condiciones para una mayor vulnerabilidad de mujeres y niñas respecto a la violencia de género.



Como parte de su participación en el Comité Consultivo de la Comisión de la Mujer de la Municipalidad de Lima, INCAFAM brinda apoyo a este municipio en la implementación del Servicio de Emergencia Municipal para víctimas de violencia urbana y familiar.

Complementariamente, trabaja el tema de seguridad ciudadana desde el enfoque de género, tratando de rescatar la creciente victimización de mujeres y niños/as. Los roles y valores tradicionales de género y el proceso de socialización diferenciada por sexo, marca la mayor vulnerabilidad de mujeres y niñas. Ante la tipología de la acción criminal en contra de éstas, el potencial letal de los agresores, la interrelación entre violencia familiar y urbana, INCAFAM advierte la necesidad de impulsar iniciativas ciudadanas con participación femenina, a la vez que políticas y programas públicos para enfrentar la violencia social, desde una estrategia preventiva y reparativa, en el marco de un nuevo enfoque, el de “seguridad humana”.

Los avances en relación a este tema se observan en los cursos de capacitación que ha dado a la Policía Nacional, en convenio con el Ministerio de Promoción de la Mujer (PROMUDEH) y el Ministerio del Interior (MININTER), y en los talleres llevados a cabo con los servicios de la Red de San Juan de Lurigancho.

La estrategia comunicativa que ha venido siguiendo el equipo de INCAFAM ha girado alrededor de tres ejes: difusión, sensibilización y *lobby*, desde un enfoque de gestoría interinstitucional.

## **B.5. COTMA**

La Coordinadora de Trabajo con Mujeres de Ayacucho (COTMA) se creó en 1988. En la actualidad se dedica a la capacitación, investigación y promoción de derechos de las mujeres y de la situación de la mujer andina y sus liderazgos, y a la difusión y celebración de fechas importantes, como el 8 de marzo y el 25 de noviembre. Sus intervenciones las desarrolla en Ayacucho, departamento que, junto al de Apurímac y Huancavelica, se encuentra entre los más pobres del Perú.

### **La realidad y los desafíos**

Las diferentes etapas de violencia por las que atravesó Ayacucho, sometieron a su población a un clima de inseguridad, incertidumbre y muerte. En ese contexto, COTMA se unió a otros esfuerzos en torno a una plataforma de trabajo global con vistas a visualizar las cuestiones de género y la violencia familiar.

Dentro de sus preocupaciones destacaron la situación de las comunidades campesinas; los desplazamientos masivos del campo a la ciudad; las condiciones de los desplazados (en particular, mujeres viudas, niños y ancianos); la población que permanecía en sus lugares de origen debiendo dormir, para conservar la vida, en árboles, cerros y quebradas; los maestros del campo, ingenieros, personal de salud, promotores y otros, quienes permanentemente eran requisados y asesinados por las fuerzas de seguridad, siendo muchas veces tildados de terroristas.

Como consecuencia del conflicto, un tercio de la población de Ayacucho, tuvo que huir de sus lugares de origen. El tejido social se deterioraba rápidamente, los partidos políticos estaban desacreditados, el gobierno y los demás sectores estatales también perdían crédito. Las organizaciones de base, por la delicada situación social, se encontraban pasivas. En Ayacucho existía una fuerte presencia militar. Las fuerzas armadas pretendían acabar con la violencia desde sus propias estrategias.

La guerra interna que por más de una década vivió el país, en particular Ayacucho, significó el descuido de los sectores sociales porque buena parte del presupuesto pasó a los gastos de la seguridad nacional. La crisis económica, agudizada por el conflicto interno, lo fue mucho más por las medidas de ajuste estructural de corte neoliberal. Los efectos de estas medidas recayeron con mayor peso en los sectores más pobres, los campesinos, sobre todo en las mujeres, quienes, en un contexto sumamente difícil de violencia y de desplazamiento mayoritariamente masculino, tenían que hacerse cargo de la sobrevivencia familiar, sea en su comunidad o en las ciudades de refugio, asumiendo roles nunca antes desempeñados.

En esta difícil situación las mujeres demostraron un gran potencial y capacidad para resistir adversidades. Desarrollaron estrategias de sobrevivencia, de consumo y ocupacionales en el orden individual y colectivo, y, en un contexto de restricción laboral para los hombres, extendieron la experiencia del ejercicio de sus roles tradicionales a fin de generar ingreso. Las mujeres, además, asumieron roles de representación y gestión en el ámbito de sus comunidades de origen o en las organizaciones de la ciudad.

En Ayacucho cobró forma un proceso organizativo de mujeres, que sería consolidado en la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA). A pesar de las adversidades sufridas por la población ayacuchana durante el conflicto armado, las mujeres, bajo el principio de autonomía impulsado por la FEDECAMA, lograron superar todo tipo de presión y se consolidaron como alternativa organizativa.

En Ayacucho la presencia del Estado gira fundamentalmente en torno a las fuerzas armadas y su control de la vida regional. La respuesta institucional procede de diferentes instituciones de apoyo social y recuperación de infraestructura. Los municipios, sobre todo los pertenecientes a algunos distritos y provincias, han mostrado vocación y capacidad de concertación. En la etapa post conflicto, a través de los Comités de Retornantes, los Comités de Reconstrucción y la Mesa Regional sobre el Desplazamiento, se ha logrado

imprimir un cierto dinamismo social, favoreciéndose la discusión de los problemas de la vida regional.

En Huanta, zona de intervención de COTMA, se presentan diferentes tipos y patrones de violencia. Entre éstos, predomina la violencia contra las mujeres al interior de la familia. Además de violencia física, psicológica y sexual, en la esfera familiar se ha observado también presión sobre las mujeres, especialmente sobre las más jóvenes, para que aborten. El incremento de las denuncias por motivos de maltrato físico, así como de procesos iniciados por alimentos, es consecuencia del mayor conocimiento de la mujer sobre sus derechos y sobre los alcances de ley de violencia familiar.

En el entorno se han advertido otras formas de violencia contra las mujeres. Durante el conflicto armado ocurrieron violaciones sexuales perpetradas por militares, policías y ronderos. En la etapa post conflicto las mujeres sufren trato hostil, poco humano y discriminatorio en los diferentes servicios de salud, y son víctimas de esterilización forzada y prácticas contrarias al consentimiento libre e informado en materia reproductiva.

### **Horizontes y planos de acción**

En un primer momento el tema de la violencia familiar no fue el de mayor preocupación de COTMA. La prioridad del grupo era la violencia política, que estaba haciendo estragos en la zona. Paulatinamente, los/as miembros/as de COTMA se fueron identificando y sensibilizándose frente a la violencia familiar.

Así, COTMA llevó a cabo diferentes acciones de denuncia pública como campañas de difusión por radio, perifoneos por la ciudad, notas de prensa y movilizaciones.

COTMA refiere que en relación al problema de la violencia familiar, existen en Ayacucho otras experiencias valiosas desarrolladas por las organizaciones de mujeres como:

- La Patrulla Salvadora. Constituida por mujeres que trabajan con las Misioneras Dominicanas del Rosario. En compañía de una religiosa, las integrantes de la Patrulla salen a rescatar y brindar apoyo a las mujeres víctimas de violencia, conminando a los agresores.
- La Federación Provincial de Clubes de Madres de Huanta. Organización donde las dirigentes conversan y negocian con el agresor y, en caso de reincidencia, lo denuncian a las instancias pertinentes, llevando ellas mismas las citaciones.
- En el ámbito de las comunidades se toman acciones para ver casos de violencia familiar desde las organizaciones de mujeres y a veces desde los Comités de Autodefensa.

Desde 1994, COTMA ha tomado como prioridad la difícil situación de las mujeres desplazadas. En ese sentido, viene desarrollando un programa de crédito para iniciativas productivas de las mujeres asentadas en las áreas periurbanas de las provincias de Huamanga y Huanta. Esta experiencia ha sido complementada con capacitación integral —sobre gestión, organización, funciones dirigenciales, liderazgo, derechos humanos y temas a fines de género— que ha alcanzado a diversos sectores.

COTMA ha ejecutado el proyecto “Capacitación y Promoción Productiva de la Mujer Desplazada del Área Urbano Marginal de la Provincias de Huamanga y Huanta”, el mismo que ha beneficiado a 450 mujeres. Ha realizado el Seminario Taller “Violencia Familiar en un Contexto de Post-guerra”. También ha insistido ante las instancias oficiales respecto a la creación de una Comisaría de la Mujer.

COTMA integra el Comité Interinstitucional de Desarrollo Rural de Ayacucho (CIDRA) y la Coordinadora de Trabajo por los Derechos del Niño Ayacuchano (COTADENA). Representa a la Red Nacional de Promoción de la Mujer (RNPM). En octubre de 1997 constituyó la Red Interinstitucional para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar (RIPAVF), y en 1999 la Red de Regidoras del departamento de Ayacucho.

## **Resultados, lecciones y aprendizajes**

Entre los valores que COTMA ha afirmado en sus acciones y capacitaciones, se encuentran: la autoestima y valoración de las mujeres (a partir del reconocimiento de sus derechos, su identidad con potencialidades y sus capacidades); la búsqueda de la equidad; el liderazgo de las mujeres (necesario en un contexto caracterizado por el desactivamiento de las organizaciones de la sociedad civil).

Para COTMA, el potencial humano con que cuenta ha sido fundamental para responder a las necesidades y demandas de las mujeres en un contexto de violencia y post violencia. Lo han sido, asimismo, la información, capacitación y actualización de sus miembros en temas de género, el conocimiento que tienen de la zona donde trabajan y el haber vivido de cerca la situación de conflicto y post conflicto, lo que les ha permitido recoger mejor las demandas de las mujeres y buscar estrategias y propuestas más realistas y coherentes con la realidad.

La capacidad de concertación y el hecho de haber abordado diferentes temas con varios sectores, ha convertido a COTMA en interlocutor válido y en una instancia de referencia importante de las organizaciones de base con instituciones locales, nacionales e internacionales. COTMA recurre al financiamiento de instituciones cooperantes de varios países.

Su experiencia y metodología de trabajo en torno a crédito y capacitación, tuvo replicabilidad no sólo en sus instituciones miembros, sino también en otras instituciones, como aquellas que integran la RIPAVF, la cual se apoya en el trabajo de COTMA. Esta Red trabaja en la resolución de casos, y es una instancia permanente de reflexión y debate que busca la adhesión de instituciones y se compromete a trabajar coordinadamente en la sensibilización y educación de la población frente a la problemática de violencia.

Entre las dificultades que debe enfrentar COTMA, se señalan:

- La falta de credibilidad sobre las capacidades locales para responder a los retos de la realidad con enfoque de género.
- El desconocimiento de normas por parte de las instituciones claves en el tratamiento de la violencia familiar.
- Las respuestas de los medios de comunicación, teñidas de desaliento antes que de apoyo, en la atención de casos de violencia de género, particularmente de violencia familiar.
- El desinterés de las nuevas autoridades del municipio a dar continuidad a las responsabilidades asumidas en la Red.
- Las debilidades en el tejido social, que frenan las iniciativas.

Las debilidades que proyecta corregir son:

- La falta de desarrollo en el uso de los medios de comunicación para las acciones de educación pública y para motivar respuestas institucionales.
- La poca importancia que se ha prestado al desarrollo institucional.

Como aciertos se mencionan:

- El avance de sus miembros en la reflexión, identificación y compromiso para garantizar el cumplimiento de las acciones sin remuneración, así como en las réplicas de capacitación en sus instituciones.
- La metodología en el trabajo de crédito, que sirvió de modelo o referencia a otras instituciones.
- La formación de las redes: la RIPAVF y la Red de regidoras.
- La sensibilización a las autoridades y la negociación con instituciones para realizar colaboraciones o trabajos conjuntos.

Entre los cambios observados a partir de sus intervenciones, se destacan:

- La sensibilización de la población que participa o apoya en las campañas.

- La capacitación y sensibilización de autoridades, que son comprometidas para el tratamiento oportuno y adecuado de la violencia familiar.
- El conocimiento que las mujeres han adquirido acerca de sus derechos, el mismo que las ha hecho valorarse más a sí mismas, permitiendo que en el período post conflicto estén más preparadas para hacer frente a cualquier situación difícil. En ellas, hay mayor capacidad y empoderamiento para denunciar casos de maltrato y mayor participación en espacios públicos e instancias de decisión.
- La apertura de las instituciones para incorporar el tema de género en los proyectos.
- El interés que los medios de comunicación están tomando por el trabajo de COTMA y la apertura de los mismos para abordar en los espacios radiales los temas de género y la problemática de la mujer.
- El mayor compromiso, capacidad y desarrollo personal que frente a los nuevos retos muestran los miembros de COTMA, para quienes se busca mejores estímulos.



## **B.6. OFICINA JURÍDICA DE LA MUJER**

La Oficina Jurídica de la Mujer (OJM) es una organización no gubernamental de desarrollo fundada en 1984 en base a la experiencia de un grupo de mujeres en la lucha por la vigencia de los derechos humanos durante la dictadura gobernante en Bolivia en la década del setenta.

No obstante ser una entidad local —su área de acción es Cochabamba—, desde su fundación la OJM se propuso tener impactos en el ámbito nacional. En Bolivia ha sido una de las instituciones pioneras en articular la defensa de los derechos humanos con las cuestiones de género y trabajar en una perspectiva jurídico social, formulando propuestas para el avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la eliminación de la violencia de género.

### **La realidad y los desafíos**

La reflexión sobre la indiferencia y la permisividad de la sociedad ante la violación de los derechos humanos de las mujeres, sumada a un flujo de demanda continua por orientación legal, consolidó el proyecto de la OJM.

La violencia contra las mujeres estaba presente en las instituciones del Estado, en los hogares, en los lugares de trabajo y de estudio, en los medios de comunicación y en el conjunto de la sociedad.

Al autoritarismo presente en la familia, en el trabajo y en la sociedad, se sumaba la ausencia de políticas públicas que encarasen la discriminación y la violencia contra la mujer como problemas sociales, y la carencia de profesionales e instituciones que posibiliten soluciones socio jurídicas.

Cuando la OJM inició sus acciones, los marcos legales mantenían normas abiertamente discriminatorias y que, en casos de violencia contra las mujeres, favorecían la impunidad de los agresores.

En Cochabamba, la sociedad comenzó a prestar atención al problema de la violencia contra las mujeres cuando salieron a luz casos de violencia extrema, que incluían violación sexual, torturas y asesinatos de mujeres y niñas.

El Trópico de Cochabamba y las zonas de conflicto, como las provincias Chapare, Tiraque y Carrasco, han sido escenarios de graves violaciones de derechos humanos, perpetradas por las fuerzas de represión al narcotráfico y en el marco de las políticas de erradicación forzosa de las hojas de coca. Las mujeres, por su condición de género, han sido quienes han estado más expuestas a riesgos de agresiones específicas, además de sufrir violencia y abusos de todos los tipos.

Desde la militarización, el desempleo en Cochabamba subió de manera alarmante, incrementándose con ello la subnutrición, desnutrición, mendicidad, delincuencia, prostitución, alcoholismo, violencia, etc. Según datos oficiales, el 50% de la población se encuentra sin fuentes de trabajo permanente. Sin embargo, pequeños grupos vinculados a las esferas de los gobiernos de turno y a los negocios ilícitos (narcotráfico y corrupción) ostentan una bonanza económica inusual en Bolivia, provocando el descreimiento en la democracia y sus instituciones.

Las mujeres —aquellas que estaban solas y quienes que contaban con el apoyo de su compañero— habían desarrollado en Cochabamba un interesante proceso organizativo que no era del agrado de los hombres. Ellas estaban convencidas de que sólo organizadas podrían mejorar su vida y frenar los atropellos de las fuerzas policiales y militares, y el de sus parejas. Es en este ambiente que la OJM inició el trabajo de fortalecimiento de liderazgo y capacitación de nuevas líderes a fin de potenciar su capacidad de interpelación y defensa frente al poder, con énfasis en el conocimiento de sus derechos y el uso de los mecanismos legales para defenderlos. En este sentido, la OJM ha realizado una ardua defensa de los derechos humanos en la zona.

En los últimos cinco años, las mujeres han conformado sindicatos, centrales y federaciones campesinas femeninas. El objetivo de las organizaciones es

fortalecer mecanismos y acciones de defensa de los derechos humanos y de su fuente principal de ingresos para el sustento familiar (la coca). Existen seis Federaciones de mujeres, cada una de ellas con sus respectivas centrales y sindicatos, las mismas que coordinan con las Federaciones de varones.

Por la militarización de la zona, en épocas en que se intensifican las acciones de represión a las comunidades, las mujeres asumen la “jefatura de hogar”, ya que los varones regresan temporalmente a sus comunidades de origen o migran a las ciudades para evitar ser detenidos bajo acusaciones de vinculación con el narcotráfico.

El Trópico de Cochabamba es una de las zonas que cuenta con mayor número de personas documentadas, debido a que las mujeres han iniciado negociaciones con las Federaciones de varones a fin de ser incorporadas en las listas de candidatos para las próximas elecciones municipales. Además, las Federaciones de Mujeres Cocaleras están iniciando un proceso de identificación de problemas ligados a sus necesidades estratégicas de género.

Según la OJM, los comportamientos violentos están relacionados con la historia personal de los agresores, pero también son influidos por la situación de crisis económica y social que vive Bolivia. Muchas personas experimentan frustración al ver que tienen menos posibilidades de acceder a los beneficios del modelo económico en vigencia. Estas reacciones son particularmente fuertes en los varones, quienes en tiempos de crisis ven afectado su rol de proveedores dentro del ámbito familiar.

### **Horizontes y planos de acción**

La OJM trabaja tres áreas: 1) legal: ofrece asesoramiento legal a las mujeres que habitan los barrios marginales de las ciudades y a aquellas que están agrupadas en organizaciones similares en las zonas rurales, y presta asistencia jurídica directa a las mujeres en problemas y situaciones que así lo requieran; 2) de promoción: trabaja por la defensa y difusión de los derechos humanos; y

3) de investigación: realiza investigaciones socioeconómicas sobre la situación de las mujeres.

Desde su fundación, la OJM abordó el tema de la violencia contra las mujeres a través de dos líneas de acción: 1) la intervención directa mediante tareas de asesoramiento jurídico, seguimiento de procesos judiciales e interpelación a autoridades; y 2) la línea preventiva.

La OJM capacita a las mujeres para que se defiendan, conozcan sus derechos y las instituciones a las cuales recurrir en defensa y protección de los mismos. Asimismo, apoya a mujeres víctimas de violencia y denuncia públicamente estos hechos. Además, se esfuerza por establecer redes de solidaridad para visibilizar la violencia contra la mujer en el país.

La labor de defensa y vigilancia de derechos humanos de la OJM incluye visitas a los centros de detención con el fin de evitar los atropellos a los derechos de las mujeres y presionar para que los funcionarios públicos cumplan con las disposiciones legales. Es una actividad que tiene efectos persuasivos sobre policías, fiscales y jueces, y ha logrado el reconocimiento de los operadores de la ley, especialmente en los casos referidos a la violencia contra las mujeres.

La labor educativa busca que las mujeres adquieran conocimientos respecto a sus derechos y avancen hacia el ejercicio efectivo de los mismos, partiendo de un cambio de actitudes frente a los problemas que enfrentan por su pertenencia al género femenino. La educación en derechos humanos ha dado resultados significativos, puesto que se han potenciado liderazgos, se ha promovido la organización de las mujeres, se han fortalecido sus organizaciones, se han generado instancias autónomas de defensa de sus derechos, y se ha impulsado al ejercicio efectivo de la ciudadanía de las mujeres con las que se trabaja.

La presión ejercida por la OJM ha sido significativa en los avances producidos en el país en materia de legislación sobre violencia contra las mujeres: la

promulgación de la Ley 1674 contra la violencia en la familia o doméstica, las reformas al Código de Familia, la aprobación y ratificación de la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Igualmente, la presión de la OJM ha obtenido otros frutos como la creación de mecanismos de apoyo y auxilio a las mujeres víctimas de violencia: los Servicios Legales Integrales (SLI), la creación de la Brigada de Protección a la Familia y la instalación de servicios municipales.

Para la representación ante autoridades judiciales, la OJM ha constituido una Red de abogados/as de apoyo, los/as que en situaciones de emergencia acuden de inmediato para brindar la colaboración requerida.

Las relaciones de la OJM con el Estado y sus instituciones están caracterizadas por situaciones contradictorias, por un lado, de coordinación y colaboración, y por otro, de confrontación. No obstante ello, la OJM considera importante mantener una fluida interacción, en la medida que ésta, potencialmente, permite encontrar vías de influencia en el diseño y ejecución de políticas de beneficio para las mujeres.

Producto del prestigio logrado por la organización, ésta es aceptada como interlocutora válida en espacios del Poder Judicial, Legislativo, Ejecutivo y las administraciones municipales, pese a que encuentra dificultades para tener presencia oportuna en el centro donde se toman las decisiones, la ciudad de La Paz.

La OJM ve la necesidad de incidir en las políticas públicas y pasar de la denuncia a la propuesta. Para ello, ha elaborado propuestas de reformas legales, en las que se cuestiona el carácter androcéntrico de la legislación boliviana.

### **Resultados, lecciones y aprendizajes**

Una estrategia de alerta temprana para combatir y prevenir la violencia de género lo constituye el programa “Educación Para la Vida”. Dirigido a

adolescentes mujeres y hombres, el programa busca incidir en la disminución de la violencia, de los matrimonios de adolescentes, de la maternidad y paternidad tempranas, del abandono de mujeres embarazadas, hechos que forman el mayor porcentaje de atención jurídica de la institución.

El trabajo de coordinación internacional permite resultados positivos en la gestión ante gobiernos y organismos internacionales. Un ejemplo de los beneficios para el movimiento social de mujeres son los aportes teóricos recibidos del CLADEM, el Instituto de Derechos Humanos, la Comisión Internacional de Juristas, entre otros.

Como institución no gubernamental, la OJM ha tenido el cuidado de evitar asumir la representación del movimiento de mujeres o de algún otro, dejando claro en sus intervenciones que las ejecuta en representación propia. Actuar de la manera indicada, con seriedad, cautela y transparencia, le ha valido el reconocimiento social y el respeto de la población y las instituciones públicas y privadas. En este sentido, el equipo goza de legitimidad.

El personal especializado de la OJM —que conoce algunos idiomas de la zona— hace labor de acompañamiento y asesoría constante a las mujeres del sector rural, basada en el respeto de sus culturas. Cabe señalar que para estas mujeres la violencia de género se halla reforzada por normas, valores y prejuicios culturales que son producto de la combinación de la cultura originaria y la religión. En algunas comunidades, no se reconoce ni acepta la separación de los cónyuges, obligándose a las mujeres a soportar relaciones de extrema violencia física, psicológica y sexual. La justicia administrada por las autoridades naturales, si bien tiene la ventaja de ser gratuita, responde a valores patriarcales que refuerzan la condición de subordinación de las mujeres.

Los cambios generados con intervenciones educativas han sido:

- Las mujeres han mejorado su autoestima, empezando a valorarse y a reconocerse como sujetas de derechos.
- Las mujeres han iniciado un proceso de tránsito de lo doméstico a lo público: se interesan por los problemas sociales y se integran a organizaciones barriales o gremiales, perfilándose como dirigentes y/o asumiendo carteras en las directivas.
- Las promotoras se constituyen en defensoras de los derechos humanos en sus comunidades.
- Se ha contribuido al fortalecimiento y democratización de las organizaciones populares, al ser integradas por personas con formación en derechos humanos.
- Existe un claro replanteamiento de las relaciones de género al interior del núcleo familiar, a partir de la redistribución de tareas domésticas entre sus componentes.
- La comunicación en la familia ha mejorado, sobre todo con los/as hijos/as, aunque en muchos casos persiste la resistencia de los maridos.
- El ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, al ser reforzada su capacidad de liderazgo, tiende a ser más integral.
- Los cambios radicales que percibe la comunidad en las actuaciones de las mujeres al interior de su comunidad u organización, generan emulación positiva en otras mujeres y hombres, lo que redundará en beneficio de la sociedad.

Los diecisiete años de democracia que vive Bolivia, en un contexto de continuidad institucional, es un componente externo fundamental que ha garantizado la sostenibilidad institucional y facilitado la ejecución de sus proyectos.

La creación de estructuras como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, abren la esperanza de poder contar con instancias a las cuales acudir en demanda de protección de los derechos humanos. Paralelamente, el interés de la población en conocer sus derechos y

el modo de ejercerlos, permite afirmar que, aunque de manera lenta, se avanza en la búsqueda de un mundo mejor construido por los de abajo.

Actualmente, se están tratando el tema del acoso sexual y la ley de protección a víctimas de violación, y se anuncia que posteriormente se hará lo mismo con el proyecto de ley de protección a las trabajadoras del hogar. Todavía existen, sin embargo, otros temas que son fuente de permanentes violaciones a los derechos de las mujeres —violación, incesto, prostitución, despidos por embarazo, etc— sobre los cuales es preciso continuar presionando.

Uno de los grandes retrocesos que percibe la OJM es la desarticulación de las organizaciones de base de mujeres. El proceso hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, no ha podido fortalecer la capacidad organizativa de las mujeres. Las acciones de movilización programadas convocan sólo a pequeños grupos relacionados con las ONGs o responden a sentimientos de ira, dolor y deseo de venganza ante dramáticos sucesos de violencia como la violación seguida de muerte de menores de edad.



## **B.7. RAÍCES**

El quehacer de RAÍCES con las mujeres del sector popular se inició en el Equipo de Solidaridad de la Vicaría Zona Centro. Surgida de la voluntad de las Iglesias para responder a la crisis que se produjo en 1973 con el golpe de estado, esta Vicaría convocó a personas provenientes de distintas disciplinas, opciones políticas y credos religiosos, a fin de aportar en la búsqueda e implementación de acciones tendientes a paliar y/o resolver un sinfín de situaciones de emergencia crítica.

La dictadura (1973-1990) logró desarticular el tramado social e instaurar un sistema que, sustentado en la doctrina de seguridad nacional y en el modelo neoliberal, reforzó valores y actitudes autoritarias e individualistas. La sociedad chilena se vio dominada por el terror, la desconfianza y, consecuentemente, la atomización social.

En una primera etapa, el trabajo solidario tuvo como misión la defensa de la vida y el enfrentamiento de la violencia ejercida sobre los más pobres, y buscó aportar al incipiente proceso de reconstrucción del tejido social. Hacia 1977, la labor del Equipo de Solidaridad se modificó, centrándose en la promoción y apoyo a diversas iniciativas colectivas dirigidas a satisfacer necesidades básicas y que constituyeron el germen de un proceso de recomposición organizativa protagonizado casi exclusivamente por mujeres (ollas comunes, bolsa de cesantes, comedores infantiles, grupos de salud, talleres productivos). Este hecho llevó a orientar el trabajo hacia las mujeres y su organización como una forma de fortalecer el tejido social.

En 1990 se inició un proceso nacional de recuperación democrática, a partir del cual el Equipo de Solidaridad analizó críticamente su quehacer, produciéndose una separación en sus líneas de trabajo. Las líneas de trabajo proyectadas fueron: la investigación-diagnóstico, formación-capacitación y elevación de la calidad de vida. En la práctica, ello significó la formación en 1991 del Colectivo RAÍCES, el que, emprendiendo un camino en absoluta autonomía de la

jerarquía eclesial, continuó con una línea de trabajo formativo en sectores populares, principalmente con mujeres.

### **La realidad y los desafíos**

RAÍCES pone el acento en la violencia contra la mujer —sea psicológica, sexual o física— que se ejerce en el trabajo, sobre la cual, aunque se extiende día a día por la creciente participación femenina en el mercado laboral, muy poco se habla.

RAÍCES entiende que cualquier acto de violencia contra las mujeres generada en el lugar de trabajo o cualquier situación derivada de las condiciones laborales, que produzca o pueda producir daño físico, sexual y/o psicológico en las trabajadoras, constituye violencia contra la mujer en el trabajo.

Sin duda, la violencia en el trabajo ha existido siempre. Sin embargo, hacia mediados de los años ochenta se empezó a observar que la misma cobraba visos alarmantes. La mayoría de las mujeres que se incorporaba al mercado laboral debía hacerlo en condiciones de mayor precariedad, inestabilidad, maltrato y explotación, a diferencia de lo que ocurría con los varones en trabajos similares.

Dado que a la violencia laboral no se le atribuye la misma gravedad que a otras modalidades que adopta la violencia de género —como la sexual y la intrafamiliar—, el Colectivo trata de asegurar que la misma sea considerada como tal, en primer lugar por las propias afectadas y luego por toda la sociedad.

RAÍCES advierte que la no resolución de los problemas de derechos humanos en el país, además de dividir profundamente a la ciudadanía, dificulta una mejor sensibilización respecto de la problemática de género y, además, mantiene a miles de mujeres ocupadas en la lucha por conocer el paradero de sus familiares detenidos-desaparecidos, sin que tengan espacios para

pensarse a sí mismas ni en los atropellos de los que son víctimas por su condición de mujeres.

### **Horizontes y planos de acción**

Desde su constitución, el Colectivo optó por hacer un trabajo educativo con un enfoque de clase, género y etnia. No obstante, las características de los proyectos (talleres productivos, grupos de vivienda) y el aprendizaje de participación social adquirido durante la dictadura —de las organizaciones y del equipo— influyeron negativamente en la implementación de sus intervenciones, que mantenían un fuerte sesgo reivindicativo. Si bien se realizaba un trabajo con mujeres, el equipo prestó atención a la situación de pobreza, tocando sólo tangencialmente las otras formas que adquiere la violencia de género.

Luego de un período de análisis profundo del quehacer institucional, RAÍCES logró superar debilidades y diferencias ideológicas. El equipo adquirió madurez, pasando a concebir su accionar desde una mirada integral de la situación de opresión y discriminación de la mujer. Se recogieron diversos contenidos, experiencias y aprendizajes que ayudaron en la tarea de recrear un enfoque cada vez más centrado en las discriminaciones de género. Era evidente la necesidad de trabajar la problemática de la violencia de género desde una perspectiva integral, distinguiendo las variadas formas que adopta en contextos distintos.

Este cambio de perspectiva tuvo su expresión concreta en los proyectos dirigidos a trabajadoras (de la confección y temporeras del agro), pobladoras (formación y asesoría a monitoras populares, lideresas y dirigentas sociales) y a jóvenes (madres adolescentes, jóvenes sexualmente explotadas), los cuales se orientaron a enfrentar integralmente la discriminación de género en todos los ámbitos en que se desarrolla la vida de las mujeres, enfatizando, de acuerdo al universo o a las diversas manifestaciones de la violencia que éstas sufren: laboral, doméstica, sexual, educacional, política, etc.

En el ámbito laboral se aborda toda forma de violencia, pero se hace especial énfasis en aspectos tales como el acoso sexual, la precariedad e inseguridad del empleo, las desigualdades salariales, entre otras. De otra parte, con las mujeres pobladoras se releva la violencia doméstica, las discriminaciones en lo educacional y político. Con relación a las jóvenes, una de las principales problemáticas que se tratan es la violencia sexual.

Las intervenciones desplegadas por RAICES han incluido:

- Formación y capacitación personal-social a organizaciones de trabajadoras para su empoderamiento a través de revalorización de capacidades propias y aporte productivo; conocimiento y exigencia de derechos; adquisición de herramientas de planificación; estrategias para favorecer la motivación, gestión y desarrollo organizacional. Estas intervenciones se dirigieron a trabajadoras que desempeñan su labor en condiciones de alta precariedad (temporeras agroindustria, textil-confección, servicio doméstico y otras).
- Formación de monitoras pobladoras y trabajadoras para la multiplicación y ampliación del trabajo educativo de género que realiza la institución. La potencialidad a la que apuntó esta estrategia fue la de estimular y desarrollar procesos formativos entre pares.
- Provisión de servicios de asesoría y apoyo en planificación y gestión organizacional.
- Investigación y recolección de información.
- Educación pública y campañas. “El respeto a los derechos fortalece la democracia” fue una campaña lanzada en 1996 en relación con las trabajadoras textiles y de la confección de la Región Metropolitana de Santiago. La potencialidad de la estrategia fue la de promover conocimiento de derechos entre las trabajadoras; fomentar el ejercicio de derechos y, por ende, las denuncias de violencia laboral; motivar la incorporación de nuevas integrantes al sindicato interempresa; llamar la atención de los medios de comunicación, los que produjeron programas televisivos y radiales al respecto; demandar la fiscalización del Estado a más de 200 empresas del sector. En 1998 se realizó la campaña de trabajadoras rurales “Por el

derecho a una Buena Calidad del Empleo y de Vida”. Las dos campañas fueron efectuadas por organizaciones sindicales y organismos no gubernamentales, entre los que se encuentra RAÍCES, en coordinación con la Dirección del Trabajo.

RAÍCES se integró a la Red Mujer y Trabajo, a través de la cual se hicieron investigaciones y acciones de denuncia, lográndose visibilizar los distintos vejámenes y humillaciones que viven las trabajadoras. Esta red, sin embargo, no tuvo continuidad.

En 1998 organismos de gobierno y no gubernamentales constituyeron ECPACT-Chile, sigla que significa Fin de la Prostitución Infantil, la Pornografía y el Tráfico de Niñas/os con Fines Sexuales.

### **Resultados, lecciones y aprendizajes**

La experiencia acumulada a través de la línea de investigación y denuncia, ha permitido:

- Perfeccionar el modo de abordar las diversas formas de violencia en el trabajo.
- Entregar herramientas pedagógicas a las trabajadoras para exigir sus derechos y fomentar la organización.
- Aportar nuevos insumos a las monitoras populares para desarrollar su trabajo.
- Sensibilizar y visibilizar el problema.
- Estar en posesión de elementos objetivos de diagnóstico para interlocutar con la institucionalidad.
- Preparar a las mujeres y monitoras populares para que trabajen en las organizaciones de base y desplieguen diversas capacidades para hacer frente a la violencia de género.

RAÍCES Colectivo valora como uno de los principales aprendizajes y una de las mayores satisfacciones el trabajo con monitoras, quienes hoy reproducen lo aprendido a través del Colectivo en diversos grupos y organizaciones de mujeres, creando así una cadena de adquisición y transmisión de conocimientos y no sólo aquellos referidos a la manera de hacer frente la violencia laboral. En el ámbito específico de dicha violencia, las monitoras populares han acumulado una vasta experiencia a través del trabajo de género que efectúan con otras mujeres. Permanentemente, crean y recrean estrategias para adaptarse a las condiciones cambiantes del medio; apoyan a trabajadoras del sector agroindustrial no sólo en Santiago, sino también en otras regiones (Regiones VI y VII); y han jugado un rol relevante en la formación de trabajadoras del sector textil y confección y aquellas de servicio doméstico. Esta labor de las monitoras asegura la reproducción de un trabajo con perspectiva de género, mucho más allá del limitado ámbito de la institución. Y cobra mayor importancia ahora que RAÍCES, por falta de financiamiento, está cerrando el ciclo de trabajo directo con mujeres para centrarse en el estudio y denuncia de las distintas formas que adopta la violencia laboral. Hasta 1999 el Colectivo ha respondido a financiamientos muy pequeños, lo que le demanda demasiado gasto de energías, por lo que a partir del año 2000 ha optado por efectuar exclusivamente un trabajo de investigación y denuncia.

RAÍCES ha aportado herramientas para canalizar las capacidades de las trabajadoras y sus intereses en un proceso de autonomía creciente. Si las mujeres vivencian un proceso sistemático de desarrollo personal-social a partir de sus experiencias y actitudes, y lo relacionan con los factores socioculturales presentes en su entorno inmediato y contexto más amplio, trabajarán las actitudes y, por tanto, habrá cambio verdadero.

Si ocurren cambios en el interno —tanto de las trabajadoras como de sus organizaciones— se habrá avanzado, aun en ausencia o debilidad de herramientas administrativas y/o políticas sociales. Los cambios operados en procesos formativos integrales y sistemáticos, en que las participantes realmente se involucran, serán irreversibles.

RAÍCES ha propiciado la articulación de organizaciones de trabajadoras entre sí y con otras organizaciones de mujeres, a través de actividades diversas (seminarios, talleres, mesas de trabajo, otras) en las que se intenciona su nexo con instancias más amplias del movimiento social de mujeres. Los indicadores levantados para medir los efectos de su intervención han sido diseñados pensando en etapas de un proceso de largo aliento, uno de cuyos nortes es la autonomía de las trabajadoras y sus organizaciones.

La autonomía de los grupos, las organizaciones y el movimiento social de mujeres, ha sido uno de los objetivos permanentes de RAÍCES. Tanto en la intervención con monitoras como en la publicación de los resultados de investigaciones, ha trazado un camino de respeto a sus propuestas y valoración de las mismas y ha tenido cuidado en su relación con el Estado y otras instituciones, ya que muchas veces éstos manipulan a las organizaciones.

Durante los últimos tres años, RAÍCES ha generado alianzas dentro del movimiento social de mujeres frente a temáticas específicas de género para constituir una base de apoyo con legitimidad social para una interlocución con el Estado, con vistas a incidir en espacios de toma de decisiones.

Para RAÍCES, la concertación con otras instituciones, especialmente aquellas del ámbito estatal, favorece sin duda la cobertura de los medios de comunicación y, por tanto, el impacto de las acciones a nivel de la opinión pública. Entiende, sin embargo, que ello implica no pocas veces hacer concesiones, que se traducen en diversos grados de desperfilamiento de los objetivos inicialmente planteados.

En relación a los espacios de confluencia de expresiones organizadas de mujeres, cabe tener presente que en 1989 se constituyó en Chile el Foro de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos que, a través de diversas líneas de acción, promueve y defiende los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Entre sus principales labores merece destacarse el seguimiento a los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El

Cairo, 1994). En 1990 se creó la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, que efectúa acciones de reflexión y debate sobre violencia de género, difusión y sensibilización, entre otras. En 1993 se formó el Grupo de Iniciativa ONG-Chile, para propiciar la participación de la mujer chilena en el foro alternativo e incidir sobre la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Varias otras redes se han formado para abordar discriminaciones y violencias específicas de género, entre ellas: Mujer y Trabajo, Mujeres Frente a la Globalización y otras. No obstante los esfuerzos desplegados, estas iniciativas han sufrido un repliegue en los últimos años. Cabe señalar, además, que un importante contingente de mujeres que lideraron el movimiento social de mujeres pasó a formar parte de organismos estatales, cuya ideología institucional impone límites al diseño y ejecución de programas que se enmarquen en una perspectiva de género.

Los cambios operados en la legislación o las políticas sociales son bastante frágiles. Se necesita una sociedad civil fuerte que presione por la defensa de sus derechos y conquistas.



## C. INFORMACIÓN RELATIVA A LOS TRATADOS

**Cuadro Nº 10**

**Estados de la Región que han firmado y/o ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>212</sup>**

<b>Participant</b>	<b>Signature</b>	<b>Ratification, Accession (a), Sucession (d)</b>
Antigua and Barbuda		1 aug 1989 a
Argentina	17 jul 1980	15 jul 1985
Bahamas		6 oct 1993 a
Barbados	24 jul 1980	16 oct 1980
Belize	7 mar 1990	16 may 1990
Bolivia	30 may 1980	8 jun 1990
Brazil	31 mar 1981	1 feb 1984
Chile	17 jul 1980	7 dec 1989
Colombia	17 jul 1980	19 jan 1982
Costa Rica	17 jul 1980	4 apr 1986
Cuba	6 mar 1980	17 jul 1980
Dominica	15 sep 1980	15 sep 1980
Dominican Republic	17 jul 1980	2 sep 1982
Ecuador	17 jul 1980	9 nov 1981
El Salvador	14 nov 1980	19 aug 1981
Grenada	17 jul 1980	30 aug 1990
Guatemala	8 jun 1981	12 aug 1982
Guyana	17 jul 1980	17 jul 1980
Haiti	17 jul 1980	20 jul 1981
Honduras	11 jun 1980	3 mar 1983

<sup>212</sup> Incluido los Estados Unidos de Norteamérica por sus consecuencias jurídicas sobre Puerto Rico.

Jamaica	17 jul 1980	19 oct 1984
Mexico	17 jul 1980	23 mar 1981
Nicaragua	17 jul 1980	27 oct 1981
Panama	26 jun 1980	29 oct 1981
Paraguay		6 apr 1987 a
Peru	23 jul 1981	13 sep 1982
Saint Kitts and Nevis		25 apr 1985 a
Saint Lucia		8 oct 1982 a
Saint Vincent and the Granadines		4 aug 1981 a
Suriname		1 mar 1993 a
Trinidad and Tobago	27 jun 1985	12 jan 1990
United States of America	17 jul 1980	
Uruguay	30 mar 1981	9 oct 1981
Venezuela	17 jul 1980	2 may 1983

Fuente: Información obtenida en el [www.un.org](http://www.un.org), visitado el 20 de mayo del 2000.

### Cuadro N° 11

#### Relación de Estados de las diversas regiones que han suscrito el Protocolo Opcional de la CEDAW

Participant	Signature	Ratification, Accesion (a)
Austria	10 dec 1999	
Belgium	10 dec 1999	
Bolivia	10 dec 1999	
Chile	10 dec 1999	
Colombia	10 dec 1999	
Costa Rica	10 dec 1999	
Czech Republic	10 dec 1999	
Denmark	10 dec 1999	
Ecuador	10 dec 1999	
Finland	10 dec 1999	
France	10 dec 1999	
Germany	10 dec 1999	
Greece	10 dec 1999	
Iceland	10 dec 1999	
Italy	10 dec 1999	
Liechtenstein	10 dec 1999	
Luxembourg	10 dec 1999	
Mexico	10 dec 1999	
Netherlandss	10 dec 1999	
Norway	10 dec 1999	
Paraguay	28 dec 1999	
Senegal	10 dec 1999	
Slovenia	10 dec 1999	
Sweden	19 dec 1999	

Fuente: Información obtenida en el [www.un.org](http://www.un.org), visitado el 20 de mayo del 2000.



## Bibliografía citada

BALK, Myrna

“One Is Too Many”, Reflections on Sex Trafficking of Women/Girls/Children, Monotypes/Etchings, 1999, Coalition Against Trafficking in Women, <http://nik.uri.edu/artsci/wms/hughes/calio/calw.htm>.

BOURDIEU, Pierre

*La Domination Masculine*, París, Editions Du Seuil, 1998.

CASA DE LA MUJER

*Nuevos espacios y otros retos. Propuesta a las mujeres*, Bogotá, Casa de la Mujer, 1986.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*Informe Anual 1995*, OEA/Ser.L/V/II.91, Doc.7 rev.

*Informe Anual 1997*, Washington D.C., OEA, Secretaría General, 1998

COOMARASWAMY, Radhika

“Reporte Preliminar” (E/CN.4/1995/42)

“Reporte sobre la Violencia en la Comunidad” (E/CN.4/1997/47).

COORDINACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

“América Latina y el Caribe: Hacia la IV Conferencia de la Mujer”, en *Diálogos de Mar y Viento. Huellas de las Mujeres en la Regional del Mar de Plata*, Lima, CLADEM, 1995.

CHARLESWORTH, Hilary

“¿Qué son los ‘derechos humanos internacionales de la mujer?’”, en COOK, Rebecca (editora), *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Santafé de Bogotá, PROFAMILIA, 1997.

CHEJTER, Silvia

“Violencia, abuso y ciudadanía de mujeres”, en *Travesías 6. Temas del Debate Feminista Contemporáneo. Feminismos de los Noventa. Rupturas y desafíos*, Buenos Aires, CECYM, 1997.

DEMUS,

“El servicio de orientación legal de DEMUS en la Primera Comisaría de Mujeres de Lima (1994-1996). Informe de sistematización”, Lima, DEMUS, 1999, mecanografiado.

FRANCKE, Pedro

“Apurímac, Ayacucho, Huancavelica. Tras siglos de abandono y quince años de violencia, una región devastada”, Ponencia presentada en el Foro “Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía en zonas afectadas por violencia política”, organizado en Lima el 25 de febrero del 2000.

GARCÍA SILBERMAN, Sarah y Luciana RAMOS LIRA

*Medios de comunicación y violencia*, México DF., Instituto Mexicano de Psiquiatría - Fondo de Cultura Económica, 1998.

GÓMEZ, Sara

“Diálogo Mujer”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia) en mayo del 2000.

GUTIERREZ ARGÜELLO, Soraya

*Colombia: Mujer y Derechos Humanos*, Bogotá, Corporación Colectivo de Abogados, 1999.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída

“México. Los cuerpos como materia prima”, en AA.VV., *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, ISIS Internacional, 1998.

HERRERA, Morena

“Mujeres y Posguerra. Reconstruyendo el proceso de reflexión y acción de Las Dignas”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia) en mayo del 2000.

HUMAN RIGHTS WATCH, AMERICA'S WATCH AND THE WOMEN'S RIGHTS PROJECT

*Untold Terror: Violence Against Women in Peru's Armed Conflict*, 1993.

LUCIANO FERDINAND, Dinnys

“Silencios que matan”, en *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, ISIS Internacional, 1998.

MAGZUL PATAL, Hermelinda

“Mujeres violadas y medidas de reparación”, en *JOTAYTZIL*, mensuario, Guatemala, 18 de julio de 1999.

PICTET, Jean

“Comentario del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”, en *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) y del Artículo 3 de estos Convenios*, Bogotá, Plaza & Janés Editores, 1998.

RAPER, Mark

“Refugiados y población desplazada”, en *Política Exterior*, Vol. XIII N° 68, Madrid, marzo/abril 1999.

ROMANY, Celina

“La responsabilidad del Estado se hace privada: una crítica feminista a la distinción entre lo público y lo privado en el derecho internacional de los derechos humanos”, en COOK, Rebecca (editora), *Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales*, Santafé de Bogotá, PROFAMILIA, 1997.

SALINAS VALLE, Guadalupe

“Experiencias Latinoamericanas. País: Nicaragua. Mujeres para la Democratización”, Ponencia presentada en el Taller “Género, Conflicto y la Construcción de la Paz Sostenible: Experiencias Latinoamericanas”, organizado por el Banco Mundial en Bogotá (Colombia), en mayo del 2000.

SEAGER, Joni

“Patriarcal Vandalism: Militaries and the environment”, en SILLIMAN, Jael and Ynestra KING (edit), *Dangerous Intersections. Feminist perspectives on Population, Environment and Development*, Cambridge MA, South End Press, 1999.

SEGURA ESCOBAR, Nora y Donny MEERTENS

“Colombia. Lo que dejan las guerras”, en AA.VV., *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1998.

TAMAYO, Giulia

“Género, desplazamiento y desarrollo”, Informe de consultoría - diagnóstico sobre la situación de las mujeres desplazadas en el Perú, Lima, UNIFEM/PNUD, 1992.



“Género y Desarrollo en situación de guerra”, en PORTOCARRERO Patricia (edit.), *Estrategias de Desarrollo Intentando cambiar la Vida*, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1993.

“Derechos Humanos de las Mujeres, Violencia contra la Mujer y Paz en la Región. Revisión de avances y desafíos a cinco años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer”, febrero 2000, Lima.

THÜRMER-ROHR, Christina

“La crítica feminista a la dominación: De la crítica al patriarcado a la investigación sobre el totalitarismo”, en *Travesías 6. Temas del Debate Feminista Contemporáneo. Feminismos de los Noventa. Rupturas y desafíos*, Buenos Aires, CECYM, 1997.

TIERNEY GOLDSTEIN, Ann

Introducción a AAFJES, Astrid, *Gender Violence: The Hidden War Crime*, Washington D.C., Women, Law & Development International, 1998.

VALDEZ SANTIAGO, Rosario

“Propuesta de intervención terapéutica feminista para mujeres maltratadas”, en LEÓN, Guadalupe (edit.), *Donde empieza mi universo. Aportes sobre la violencia de género*, Quito, CEIMME Ediciones, 1992.

VÁSQUEZ, Gabriel

“Obligación del Estado y perspectivas para la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos”, ponencia presentada en el Congreso contra la Impunidad del 10 al 11 de junio de 1999, Guatemala.

VÁSQUEZ, Norma

“Centroamérica. Herederas de revoluciones frustradas”, en AA.VV., *Vidas sin violencia. Nuevas voces. Nuevos desafíos*, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1998.

VEGA CENTENO, Imelda

*¿Imaginario femenino? Cultura, historia, política y poder*, Lima, Escuela para el Desarrollo, 2000.

YAÑEZ DE LA BORDA, Gina

“Mujeres sujetos de derecho”, en AA.VV., *Capacitación legal a mujeres*, Lima, CLADEM, 1991.

ZURUTUZA, Cristina

“El acceso a la justicia: Capacitación de promotoras legales populares”, en AA.VV., *Capacitación legal a mujeres*, Lima, CLADEM, 1991.