

Violencia en las Américas Un Análisis Regional

Con un examen del cumplimiento de la
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar
y Erradicar la Violencia contra la Mujer
(*Convención de Belém do Pará*)

Informe Final
Julio 2001



Comisión Interamericana Mujeres (CIM)
Organización de los Estados Americanos (OEA)



Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la
Política en Materia de Justicia Penal (ICCLR)



Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la
Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
(ILANUD) - Programa Mujer, Justicia y Género

RECONOCIMIENTOS

El presente estudio fue posible a través del generoso apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal (ICCLR) y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) desean agradecer a las Delegadas Titulares de la CIM y a otros entrevistados nacionales, así como a todos los demás participantes que hicieron posible este complejo estudio. Desean también agradecer a las investigadoras principales del proyecto, Vivienne Chin, Yvon Dandurand y Ana Elena Obando, así como a todos los investigadores que participaron en la producción de los estudios nacionales:

- Leila Linhares Barsted y Jacqueline Hermann (Brasil)
- Lorena Fries y Paula Salvo (Chile)
- Ivannia Monge (Costa Rica)
- Rocío Salgado (Ecuador)
- Yolanda Guirola (El Salvador)
- Carmen López de Cáceres y Lucrecia Lopez López (Guatemala)
- Lolis María Salas Montes (Honduras)
- Teresa Ulloa Zíaurriz, Mónica del Val Locht y Jorge González Santana (México)
- Rosina M. Pérez Bermúdez (Panamá)
- Line Bareiro, María Molinas y Marilut Lluis O'Hara (Paraguay)
- Marcela Huaita (Perú)
- Eileen Skinnider (Canadá)

ÍNDICE

Página

Introducción	v
Objeto del examen.....	vii
Base del examen.....	viii
Capítulo 1: Reafirmación del derecho de la mujer a una vida sin violencia	1
Mecanismos nacionales para el cumplimiento de la Convención	2
Conciencia pública acerca del derecho de la mujer a una vida libre de violencia.....	6
Educación pública sobre el problema de la violencia contra la mujer	8
Contribución de los medios de comunicación	11
Capítulo 2: Violencia institucional contra la mujer	15
Responsabilidad de funcionarios por actos violencia contra la mujer	15
Violencia contra la mujer detenida.....	17
Capítulo 3: Cómo enfrentar usos jurídicos y prácticas consuetudinarias que alimentan la tolerancia de la violencia contra la mujer	21
Leyes y reglamentos que perpetúan la violencia contra la mujer	21
Modalidades de conducta social y cultural sexistas	23
Capítulo 4: Estructura administrativa y legislativa	25
Derecho Penal y Procedimiento Penal.....	26
Leyes especiales contra la violencia doméstica	28
Leyes administrativas, civiles y de familia	29
Medidas administrativas	30
Capítulo 5: Debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer	33
Métodos y procedimientos de la aplicación de la ley	34
Métodos de procesamiento	36
Educación de los funcionarios de seguridad y del sistema judicial.....	36
Protección de víctimas y testigos contra la intimidación.....	38
Otras medidas preventivas	40
Capítulo 6: Acceso efectivo de las víctimas a la justicia	43
Mejoramiento del acceso	43
Información jurídica	44
Acceso a resarcimiento y a reparación justa y puntual.....	45
Recursos internacionales	45
Capítulo 7: Servicios especializados para víctimas	47
Disponibilidad de servicios especializados para víctimas	47
Rehabilitación y otros servicios de apoyo para víctimas	48

Capítulo 8: Mujeres y niños especialmente vulnerables	53
La niña	54
Mujeres con discapacidades físicas y cognitivas	57
Mujeres de grupos minoritarios	58
Mujeres ancianas	59
Mujeres migrantes	60
Mujeres refugiadas o desplazadas internamente	61
Capítulo 9: Trata de mujeres y otras formas transnacionales de violencia contra la mujer	63
Naturaleza del problema	63
Iniciativas internacionales.....	64
Iniciativas nacionales.....	66
Capítulo 10: Investigación y evaluación	69
Recopilación de datos desagregados por género	69
Seguimiento de las estadísticas oficiales de la justicia penal.....	70
Estudios sobre la naturaleza y la magnitud de la violencia contra la mujer.....	71
Evaluaciones de modelos, estrategias y programas	72
Capítulo 11: Cooperación internacional	75
Cooperación internacional	75
Asistencia técnica y económica.....	85
Capítulo 12: Conclusiones	79
Erradicación de la violencia contra la mujer.....	79
Obstáculos principales	79
El camino hacia adelante	83
Anexo – Cuestionario	87
Notas finales	89

Introducción

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención de Belém do Pará*”, reafirma el derecho de todas las mujeres a “una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 3). Define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1). Esto incluye violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (artículo 2).

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) redactó la Convención. Después de un proceso de consulta realizado por la CIM con los gobiernos de la región, la Convención fue adoptada en junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, llevado a cabo en Belém do Pará, Brasil. Fue inmediatamente adoptada por los gobiernos de los países miembros y entró en vigor el 15 de marzo de 1995.

La entrada en vigor de la Convención marcó un momento importante en el continuo empeño por afirmar y proteger los derechos humanos de la mujer y denunciar la violencia hacia la mujer como una violación de derechos humanos. Han existido otras iniciativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, con anterioridad a la Convención. Ésta, sin embargo, definió con singular claridad la obligación de los Estados de proteger el derecho de la mujer a una vida sin violencia. Hasta el momento, la Convención continúa siendo el único instrumento internacional de obligado cumplimiento que aborda específicamente el problema de la violencia contra la mujer.

También en 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, el mundo adoptó un plan de acción global para promover los derechos de la mujer, aumentar el poder social y económico de la mujer, mejorar la salud de la mujer, promover la educación y capacitación de la mujer y poner fin a la violencia contra la mujer. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing contienen los elementos principales de una estrategia global para abolir la violencia contra la mujer.

Tal vez pasen muchos años más antes de que la ratificación de la Convención y la adopción de la Plataforma de Acción puedan comprenderse en su totalidad. Sin embargo, en países en donde se tomaron en serio, estos dos acontecimientos señalaron el comienzo de un proceso de cambio decisivo pero difícil.

Los partidarios de la adopción de la Convención y de la Plataforma de Acción admitieron que, para erradicar el problema, sería necesario algo más que el reconocimiento formal del derecho de la mujer a una vida sin violencia. No obstante, quisieron también garantizar que el reconocimiento de que el cambio no ocurre de la noche a la mañana no se convirtiera en una excusa para el retraso y la complacencia.

Según los términos de la Convención, los Estados Partes tienen la obligación de informar a la CIM sobre las medidas que adoptaron, el progreso que han alcanzado y los obstáculos que encontraron como parte de su empeño en abolir la violencia contra la mujer. Además, de acuerdo con la resolución AG/RES. 1456 (XXVII-0/97), la Secretaría Permanente de la CIM tiene la obligación de informar, cada dos años, a la Asamblea General de la OEA sobre el adelanto logrado en el cumplimiento de la Convención y sobre la repercusión de las medidas tomadas por los Estados miembros en la eliminación de la violencia contra la mujer. La Comisión presentó su primer informe bienal en noviembre de 1998.

Además del proceso que se describe más arriba, en 1994, el Relator Especial sobre Derechos de la Mujer y Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sr. Claudio Grossman, recibió el mandato de estudiar e informar hasta qué grado la legislación y las costumbres de los Estados miembros de la OEA que afectan los derechos de la mujer cumplen con las obligaciones establecidas en los instrumentos regionales vigentes sobre derechos humanos, como por ejemplo, la Convención de Belém do Pará. El informe del Relator Especial,^{1/} basado en un cuestionario creado por un grupo de expertos y enviado a los Estados miembros y a las organizaciones no gubernamentales, fue aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 1998 y transmitido a la Asamblea General de la OEA. Entre otras cosas, el informe reveló cuanto más quedaba por lograrse para la plena aplicación de la Convención. El informe señaló la persistencia de legislación discriminatoria contra la mujer y la necesidad de que los Estados Partes adopten legislaciones adecuadas y elaboren medidas y programas que denuncien, investiguen y sancionen las numerosas y todavía muy generalizadas formas de violencia contra la mujer.

Al acercarse el año 2000, quedó claro que no podía simplemente suponerse que los profundos cambios que la Convención contempla estaban ocurriendo. Había llegado el momento de examinar a fondo lo que se estaba logrando y determinar hasta qué punto las estrategias actuales estaban teniendo éxito en la erradicación de la violencia contra la mujer.

Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas emprendió y completó una revisión de los adelantos logrados en la búsqueda de los objetivos y el cumplimiento de las estrategias de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. A raíz de esto, la Asamblea General, en su vigésimo tercer período extraordinario de sesiones, llevado a cabo en junio de 2000 y titulado “La Mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, determinó nuevas medidas e iniciativas que deben tomarse para cumplir con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.^{2/}

En preparación para ese período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, llevada a cabo en Lima, Perú, en febrero de 2000, adoptó el Consenso de Lima. El Consenso reiteró la necesidad de actuar en forma más decisiva y continuada para prevenir todas las formas de violencia contra la mujer. Reconoció que “a pesar de los logros evidentes y reales alcanzados por las mujeres y

niñas en América Latina y el Caribe, la estructura fundamental de las relaciones entre los géneros sigue siendo desventajosa para la gran mayoría de ellas.” Los Estados miembros representados en ese encuentro regional, prometieron, entre otras cosas, promover el cumplimiento real de la Convención de Belém do Pará y “garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, y hacer frente a las violaciones de estos derechos, prestando particular atención a todas las formas de violencia sobre la base del género y a sus causas básicas, incluida la reproducción de una cultura de violencia”.

Al mismo tiempo que se estaba llevando a cabo el proceso de revisión de “Beijing + 5”, surgió un proceso distinto, con el propósito de dar cumplimiento a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. La CIM solicitó y recibió la asistencia financiera de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), para examinar los programas nacionales encaminados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en las Américas. Para realizar este estudio, la Comisión solicitó la colaboración del Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política en Materia de Justicia Penal (ICCLR) en Vancouver, Canadá, y del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en San José, Costa Rica. Estos dos institutos internacionales son integrantes de la Red de Institutos del Programa de las Naciones Unidas en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal.

Los principales objetivos del estudio conducido por las tres organizaciones durante el año 2000 fueron:

- ❑ analizar la naturaleza y la eficiencia observadas en las distintas políticas, reformas legislativas y programas adoptados en países de la región para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;
- ❑ indicar algunos de los programas y medidas específicos adoptados por cada país y examinar lo que se sabe acerca de su repercusión;
- ❑ señalar los obstáculos encontrados en la aplicación de las distintas medidas y políticas dispuestas por la Convención; y
- ❑ evaluar, si fuera posible, el grado de repercusión de las medidas y los programas adoptados en países de la región, sobre los distintos elementos que contribuyen a la violencia contra la mujer.

El análisis aspiró a ofrecer un conocimiento mayor del progreso logrado hasta la fecha, con respecto al cumplimiento de la Convención, a los obstáculos que se encontraron y al trabajo que queda por hacer. El análisis, por lo tanto, se concentró en los tres primeros puntos mencionados anteriormente.

Objeto del examen

Como instrumento de obligado cumplimiento, la Convención es excepcional, dado que redacta claramente las obligaciones del Estado con respecto a la protección del derecho de la mujer a una vida sin violencia. El artículo 5 de la Convención dice:

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

El artículo 7 de la Convención señala las obligaciones de los Estados Partes con respecto a su función en la protección del derecho de la mujer a una vida sin violencia. Se enumeran las obligaciones específicas que emanan de los compromisos formales de los Estados Partes en abstenerse de cometer actos de violencia contra la mujer; demostrar debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra la mujer; reformar las leyes, políticas y métodos administrativos vigentes que contribuyen a la violencia contra la mujer y velar por que las mujeres víctimas, tengan acceso a restitución, indemnización y a otras formas de recursos justos y eficaces. El artículo 8 de la Convención especifica también que deben adoptarse otros programas y medidas, con el fin de promover la educación y la conciencia pública, movilizar a las comunidades en la lucha contra la violencia contra la mujer y ofrecer servicios especializados y asistencia a mujeres víctimas.

El presente examen se centra en el cumplimiento de las medidas y las disposiciones que se describen en los artículos 7 y 8 de la Convención. También se refiere a los esfuerzos que se están realizando, según lo estipula el artículo 9 de la Convención, por tomar muy en cuenta la vulnerabilidad de la mujer ante la violencia, por razones de su edad, raza, origen étnico, calidad de inmigrante, situación socioeconómica o discapacidad, entre otros factores.

Base del examen

En primer lugar, el análisis está basado en parte en un estudio de las respuestas recibidas de los Estados miembros a un cuestionario enviado por la Comisión en abril de 2000. El cuestionario se anexa al final de este informe. Se solicitó a los Estados miembros que respondieran al cuestionario, a más tardar, a principios de junio de 2000. Algunos de los Estados miembros tuvieron dificultad en responder al cuestionario dentro del período de tiempo solicitado.

La Comisión Interamericana de Mujeres recibió un total de 18 respuestas de: Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname. En el caso de Uruguay, la Comisión Nacional de Mujeres Uruguayas de Seguimiento de los Compromisos de Beijing simplemente hizo referencia a la información incluida en un detallado estudio recientemente llevado a cabo en su país por Graciela Dufau.

En segundo lugar, el análisis se basa en estudios sobre el terreno, realizados en determinados países de las Américas, por medio de consultas y entrevistas a representantes de entidades nacionales, del gobierno, organizaciones no gubernamentales y del ámbito académico. El plazo en el que se realizó el estudio, así como los limitados recursos disponibles, impidió la conducción de estudios sobre el terreno en todos los países de la región. La información recopilada se complementó con un análisis de todo lo publicado sobre legislación y programas vigentes en los Estados Unidos.

A continuación se proporciona una lista de los informes nacionales producidos como parte del examen y que la CIM tiene a disposición en el idioma en que fueron escritos.

- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Brasil,” por Leila Linhares Barsted y Jacqueline Hermann
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Chile,” por Lorena Fries y Paula Salvo.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Costa Rica, por Ivannia Monge.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Ecuador,” por Rocío Salgado.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en El Salvador,” por Yolanda Guirola.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Guatemala,” por Carmen López de Cáceres y Lucrecia López López.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Honduras,” por Lolis María Salas Montes.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en México,” por Teresa Ulloa Zúñiga, Mónica del Val Loch y Jorge González Santana.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Panamá,” por Rosina M. Pérez Bermúdez.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Paraguay,” por Line Barreiro, María Molinas y Marilut Lluís O’Hara.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Perú,” por Marcela Huaita.
- “National Programs to Prevent, Punish, and Eradicate Violence Against Women in Canada,” por Eileen Skinnider.

Los estudios de campo se resumen en tres informes subregionales:

- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en la Región Centroamericana,” por Ana Elena Obando e Yvon Dandurand.

- “National Programs to Prevent, Punish and Eradicate Violence Against Women in nine Caribbean Countries: Antigua and Barbuda, the Bahamas, Barbados, Grenada, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, and Trinidad and Tobago,” por Vivienne Chin e Yvon Dandurand.
- “Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en la Región Suramericana,” por Ana Elena Obando e Yvon Dandurand.

En el cuadro 1 se enumeran los países que se estudiaron en el presente proyecto y se indica la información que estuvo disponible para cada uno de ellos. Algunos países respondieron al cuestionario pero no fueron objeto de un estudio sobre el terreno. Otros fueron incluidos en un estudio pero no respondieron al cuestionario.

El grado de detalle, junto con la cantidad y calidad de la información obtenida mediante los dos métodos simultáneos, varía de un país a otro. Sin embargo, se intentó conservar la riqueza de alguna de la información recopilada, elaborando varios informes para países determinados y subregionales. El informe final del examen se concentra, como es de esperarse, en tendencias generales y en las principales lecciones aprendidas hasta el momento tratando de cumplir con la Convención.

CUADRO 1: ESTADOS MIEMBROS DE LA OEA INCLUIDOS EN EL EXAMEN

Estado Miembro	Fecha de firma de la Convención	Fecha de ratificación de la Convención	Estudio sobre el terreno	Contestó al cuestionario
ANTIGUA Y BARBUDA		19 nov 1998	√	
ARGENTINA	10 junio 1994	5 julio 1996		√
BAHAMAS	16 mayo 1995	16 mayo 1995	√	
BARBADOS	16 mayo 1995	16 mayo 1995	√	
BELICE	15 nov 1996	15 nov 1996		√
BOLIVIA	14 sept 1994	5 diciembre 1994		√
BRASIL	9 junio 1994	27 nov 1995	√	
CANADÁ			√	√
COLOMBIA		15 nov 1996		
COSTA RICA	9 junio 1994	12 julio 1995	√	
CHILE	17 oct 1994	15 nov 1996	√	√
DOMINICA		6 junio 1995		
REPÚBLICA DOMINICANA	9 junio 1994	7 marzo 1996		
ECUADOR	10 enero 1995	15 sept 1995	√	√
EL SALVADOR	14 ago. 1995	26 enero 1996	√	√
GRENADA			√	
GUATEMALA	24 junio 1994	4 abril 1995	√	√
GUYANA	10 enero 1995	28 feb 1996		√
HAITI		2 junio 1997		
HONDURAS	10 junio 1994	12 julio 1995	√	
JAMAICA			√	√
MEXICO	4 junio 1995	12 nov 1995	√	√
NICARAGUA	9 junio 1994	12 dic 1995		
PANAMÁ	5 oct 1994	12 julio 1995	√	√
PARAGUAY	17 oct 1995	18 oct 1995	√	√
PERÚ	12 julio 1995	4 junio 1996	√	√
SAINT KITTS Y NEVIS	9 junio 1994	12 junio 1995	√	
SANTA LUCIA	11 nov 1994	4 abril 1995	√	√
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	5 marzo 1996	31 mayo 1996	√	√
SURINAME				√
TRINIDAD Y TOBAGO	3 nov 1995	8 mayo 1996	√	
ESTADOS UNIDOS				*
URUGUAY	30 junio 1994	2 abril 1996	**	
VENEZUELA	9 junio 1994	3 feb 1995		
TOTAL	25	29	21	17

(*) Revisión de publicaciones solamente.

(**) Véase el estudio de Graciela Dufau.

Siempre estuvo previsto que el estudio abarcaría lo que permitiera la cantidad y calidad de la información disponible en cada país. No se pudo considerar la posibilidad de recoger nuevos datos de fuentes primarias como parte del presente proyecto. Lamentablemente, muy pronto se hizo evidente que un obstáculo importante, no solamente en la conducción de este examen, sino también en la aplicación de la Convención misma, fue y sigue siendo la falta de información fiable y recabada sistemáticamente. En general, la información confiable tanto acerca de la frecuencia de violencia contra la mujer, así como del tipo de respuesta y de repercusión social e institucional de la misma al problema, fue insuficiente.

Este estudio subsanará algunas omisiones de información. Es de esperar que el estudio incite a los Estados miembros, a las entidades y organizaciones pertinentes, a los dirigentes en la comunidad e individuos interesados en el problema, a aprender de la experiencia acumulada durante estos últimos años y al mismo tiempo a dar vida a los importantes principios defendidos por la Convención. En última instancia, todos nosotros deberíamos sentirnos impulsados por los resultados de este examen a renovar nuestro compromiso por la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus formas.

El informe está dividido en 12 capítulos. Los primeros 10 capítulos tratan un aspecto determinado de la Convención. Sigue un capítulo sobre cooperación internacional para combatir la violencia contra la mujer y un capítulo final que destaca algunos de los obstáculos principales encontrados hasta el momento en la región para la puesta en marcha de la Convención.

CAPÍTULO I

Reafirmación del derecho de la mujer a una vida sin violencia

Artículo 3: Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

La Convención se basa en un concepto de violencia contra la mujer firmemente apoyado en los derechos y libertades básicas que ya forman parte de otros instrumentos interamericanos e internacionales sobre derechos humanos. Estos últimos incluyen el derecho de la mujer a:

- ❑ La vida;
- ❑ Integridad física, mental y moral
- ❑ Libertad y seguridad personal
- ❑ Igualdad de protección bajo y ante la ley;
- ❑ Libre asociación;
- ❑ Libertad de religión;
- ❑ Respeto por la dignidad de su persona;
- ❑ Protección para su familia;
- ❑ Igualdad de acceso a los servicios públicos de su país; y
- ❑ Participación en la dirección de los asuntos públicos, inclusive en los procesos decisorios.

El artículo 5 de la Convención reconoce que la violencia contra la mujer “impide y anula el ejercicio de esos derechos”.

La Convención se propone crear un sistema, en el ámbito tanto nacional como internacional, que vaya mucho más lejos de la afirmación formal del derecho de la mujer a una vida sin violencia. La afirmación formal de ese derecho está dirigida a crear obligaciones concretas en los Estados Partes para que éstos ejerzan la debida diligencia para proteger a la mujer contra toda forma de violencia por razones de género. Los Estados Partes se han comprometido a asegurar que la mujer tenga acceso a un recurso simple e inmediato ante un tribunal competente para su protección contra actos que violan sus derechos, incluido el derecho a una vida libre de violencia por razones de género.

Mecanismos nacionales para el cumplimiento de la Convención

Los Estados Partes no han establecido mecanismos concebidos específicamente para cumplir con la Convención. Sin embargo, la mayoría de los países han creado para sí mismos un mecanismo, una organización nacional destinada al desarrollo de la mujer. A veces, dicho mecanismo forma parte del gobierno mismo, en tanto que otras veces se ha asignado la mayor parte de la responsabilidad a una organización no gubernamental. En todos los casos, estos mecanismos ejercen una función muy importante en la aplicación de la Convención y en la promoción de diversas medidas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Por regla general, estos mecanismos nacionales pudieron encauzar debidamente la presión política ejercida por organizaciones de mujeres y por otros elementos de la sociedad civil y mantener ímpetu para el logro de medidas concretas y reformas legislativas. Sin embargo, para muchos de estos mecanismos, contar con fondos suficientes y constantes sigue siendo un problema, ya que a muchos de ellos se les asignaron formalmente amplios mandatos, pero no contaron con recursos en proporción con los mismos. No es sorprendente, entonces, que los mecanismos nacionales que dieron mejores resultados tendieron a ser aquellos que estuvieron bien dotados de recursos, mostraron inventiva en su forma de recaudar fondos, contaron con alguna asistencia para el desarrollo del exterior, supieron combinar recursos y aunar esfuerzos con aquellos de otros países de la región, y lograron movilizar recursos por medio de asociaciones efectivas con varias entidades gubernamentales.

En los últimos años, las organizaciones nacionales destinadas al desarrollo de la mujer se han convertido gradualmente en mecanismos para la promoción de la igualdad entre los géneros y para responder a problemas de género, en general. Algunas veces, tanto éste como otros cambios estructurales se han percibido como perturbadores. Muchas otras veces, dichos cambios han ayudado notoriamente a fortalecer los mecanismos ya establecidos, a su mejor integración dentro de los mecanismos generales de gobierno y a hacerlos más eficaces.

No todos los mecanismos nacionales han gozado el mismo éxito. Los recursos que tienen a su disposición, la calidad de la dirección de la cual dependen, el poder de sus vínculos con diversas instituciones de gobierno, la amplitud del apoyo recibido de parte de la comunidad y su grado de capacidad para movilizar eficazmente gente y recursos, todo ello ha influido en la repercusión que estos mecanismos han tenido sobre los modos de pensar predominantes, las leyes, las políticas y las costumbres de su país.

Lo que evidentemente pesó para garantizar que las iniciativas nacionales tuvieran repercusiones claras y duraderas fue que las actividades fueran parte de un plan de acción global que contara con amplio apoyo y respaldo oficial. Los ejemplos de excelentes planes de acción en el ámbito nacional abundan:

- ❑ Plan de Acción para el Género y el Desarrollo (Antigua y Barbuda)
- ❑ Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Bolivia)
- ❑ Creación de un plan para el próximo siglo: El Plan Federal para la Igualdad de Género (Canadá)
- ❑ El Plan para igualdad de oportunidades para el hombre y para la mujer (Chile)

- ❑ Política Nacional sobre la Mujer (El Salvador)
- ❑ Declaración de Principios sobre la Mujer (Jamaica)
- ❑ Plan Nacional de Desarrollo (México), el cual define violencia contra la mujer como un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos del ciudadano; y
- ❑ Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer (Paraguay).

Algunos de los planes nacionales han adoptado una orientación un poco más restringida que otros. Por ejemplo, algunos de ellos han abordado el problema de la violencia contra la mujer desde el punto de vista más limitado de proteger a la familia, evitando vincular la violencia doméstica con asuntos más generales sobre los derechos de la mujer. Por regla general, sin embargo, los planes nacionales se basan en la premisa de que la violencia contra la mujer no puede separarse de los temas más amplios sobre derechos humanos, justicia social, desarrollo humano e igualdad para la mujer. Estos planes tienden a cubrir los elementos básicos previstos en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, o en el Plan de Acción de la CIM sobre la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y Toma de Decisiones. En algunos países, los planes nacionales son objeto de algún tipo de revisión periódica y se han ido actualizando. Sin embargo, la gran mayoría de las veces, el cumplimiento del plan nacional no se controla ni se evalúa en forma sistemática.

Varios factores pueden explicar los distintos grados de éxito logrado por los países de la región a través de sus iniciativas por poner fin a la violencia contra la mujer. Uno de ellos es que las iniciativas nacionales no han logrado los mismos resultados en cuanto a movilizar esfuerzos de todos los sectores del gobierno, a fin de abordar el problema de la igualdad de género y el problema de la violencia contra la mujer. El cumplimiento efectivo de los planes de acción nacionales o los programas nacionales destinados a abordar todos o algunos de los aspectos del problema de la violencia contra la mujer exige la participación de muchos sectores del gobierno. Algunos países de la región han probado el uso de varios mecanismos que aseguren total colaboración y compromiso de todas las entidades de gobierno correspondientes. Los mismos incluyen comités interdepartamentales, grupos en misión especial con o sin la contribución de sectores no gubernamentales y grupos de expertos.

- ❑ En los Estados Unidos, por ejemplo, en 1995 se creó el Consejo Interinstitucional de la Presidencia para la Mujer (*President's Interagency Council on Women*). Abarca varios grupos de trabajo interinstitucionales que han ideado políticas y promovido el diálogo y la coordinación en temas que afectan a la mujer. La Oficina de Violencia contra la Mujer (VAWO, *Violence Against Women Office*) se estableció también dentro de la Oficina de Programas de Justicia (OJP) del Departamento de Justicia (DOJ) del Gobierno federal.
- ❑ En Paraguay, se creó una comisión interinstitucional, coordinada por la Secretaría Nacional de la Mujer de la Presidencia de la República.

Otras veces, la responsabilidad de la coordinación intergubernamental fue asignada a una entidad en particular.

- ❑ En Perú, el Ministerio para la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) tiene una función importante de coordinación y movilización dentro del gobierno.
- ❑ En Chile, el Servicio Nacional de Mujeres (SERNAM) juega un papel similar importante.
- ❑ En Uruguay, se creó en 1998, una comisión interministerial especial, con responsabilidades en el planeamiento y coordinación de varias actividades relacionadas con el mismo tema.
- ❑ En Saint Kitts y Nevis, el Consejo Nacional de la Mujer (*National Council of Women*) juega un papel de asesoría y un comité interministerial sobre género y desarrollo, el cual comprende personal con rango de secretarías parlamentarias y altos funcionarios técnicos, se encarga de la coordinación de las actividades del gobierno en esa esfera.
- ❑ En Trinidad y Tobago, se estableció un comité interministerial para prestar ayuda a la División de Asuntos de Género en la estructuración de actividades y proyectos en todos los ministerios y entidades de gobierno.

Muchas veces, el método de crear centros de coordinación dentro de las entidades y departamentos gubernamentales ha tenido éxito, aparentemente, para impulsar cambios, estableciendo asociaciones viables y movilizándolo a los diferentes sectores para contribuir al esfuerzo nacional.

Otro factor que influye en el relativo éxito de las iniciativas nacionales es el grado en que se establecieron mecanismos con el propósito de garantizar que las metas y objetivos definidos en el ámbito nacional se practiquen de manera uniforme y coherente a través de todo el país. Este es un problema especialmente importante para países grandes con sistemas de gobierno descentralizados. En la práctica, en muchos países de la región, todavía no se ha logrado la buena coordinación de actividades entre las diferentes jerarquías de gobierno. Por lo tanto, el derecho de la mujer a una vida libre de violencia frecuentemente no recibe el mismo grado de protección en un lugar del país como en otro.

Varios países de la región luchan todavía con el hecho de que las políticas nacionales no se cumplen de la misma manera en todo el país. En estos países, una de las funciones más importantes de las entidades nacionales es lograr la cooperación activa de todos los demás sectores del gobierno y facilitar el desarrollo de iniciativas locales, municipales, estatales y provinciales. En países tales como Estados Unidos, Canadá, México y Brasil, a menudo se encuentran muy buenas iniciativas de programas y políticas en el ámbito estatal, provincial o municipal, que merecen llevarse a la práctica en mayor escala. A través de los años, se han elaborado algunas bases de datos, programas de capacitación, manuales y listas de buenas prácticas. También, en algunos países se han puesto en práctica programas de donaciones nacionales, a fin de apoyar intentos de colaboración que abarcan a la comunidad y de movilizar al gobierno a todo nivel.

Se han creado algunos instrumentos a fin de movilizar a distintas comunidades y ayudarlas a cooperar y crear asociaciones estratégicas.

En Canadá, el Foro de Ministros Federales, Provinciales y Territoriales Encargado de la Condición de la Mujer se reúne periódicamente. El grupo preparó una guía titulada “*Beyond Violence: Reaching for Higher Ground*” en la cual se señalan formas para prevenir la violencia en varias jurisdicciones del país.

En Estados Unidos, el PICW publicó en 1996 la “Lista de control para la comunidad: Medidas importantes que pueden tomar las comunidades para eliminar la violencia contra la mujer” (“*A Community Checklist: Important Steps Communities Can Take to End Violence Against Women*”) y “Poner fin a la violencia contra la mujer: Programa para la nación” (“*Ending Violence Against Women: An Agenda for the Nation*”) en el año 2000. Esta última publicación proporciona un plan básico para la labor de individuos, de comunidades y del gobierno y está acompañada por una Serie de Instrumentos para Poner Fin a la Violencia contra la Mujer (“*Toolkit to End Violence Against Women*”).

Otro factor vinculado al relativo éxito de las iniciativas nacionales puede haber sido la medida en que los países lograron comunicarse entre sí y compartir su experiencia y conocimientos. Además del papel facilitador de la CIM, se han establecido algunos vínculos en el ámbito subregional entre las organizaciones nacionales, a fin de facilitar el intercambio de información y de recursos. Los sistemas informales destinados a intercambiar información y enfrentar la inercia de las organizaciones públicas parecen haber desempeñado un papel importante en toda la región.^{3/} La red “Mujeres del Sur”, por ejemplo, proporcionó un excelente mecanismo por medio del cual compartir información a través de Internet, y aparentemente desempeñó una función importante para ayudar a organizaciones en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay a comunicarse entre sí y a compartir información y otros recursos.

Otro ejemplo de colaboración es el Grupo de Trabajo para Poner Fin a la Violencia (*End Violence Working Group*), que demostró cómo se puede aplicar la más moderna tecnología de las comunicaciones a la labor de establecer redes que crucen las fronteras e idear estrategias eficaces para poner fin a la violencia contra la mujer. Como preparación para una videoconferencia mundial interinstitucional que conectaría a la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York con sitios en Nairobi, Nueva Delhi, Ciudad de México y el Parlamento Europeo, con sede en Estrasburgo, que se transmitió por vía satélite a públicos en todo el mundo el 8 de marzo de 1999, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) organizó en Internet un debate virtual de un grupo de trabajo a fin de promover el intercambio de información sobre las estrategias que han podido reducir la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra mujeres y niñas.

El Grupo de Trabajo para Poner Fin a la Violencia (*End Violence Working Group*) abarcó más de diez mil personas y rápidamente tomó vida propia, dando lugar a un vehemente y dinámico intercambio de ideas sobre una amplia variedad de temas, desde cómo cambiar modos de pensar y acabar con modalidades que toleran y encubren la violencia, hasta cómo educar debidamente a los jueces, la policía y las autoridades encargadas de formular políticas, para que sepan reconocer y puedan responder adecuadamente ante situaciones de violencia basada en el género. El Grupo, que inicialmente había programado trabajar seis semanas, tuvo tanto éxito que se prologó desde octubre de 1998 a marzo de 2000. UNIFEM elaboró un resumen de los puntos principales del debate del

Grupo de Trabajo para Poner Fin a la Violencia (*End of Violence Working Group*) que sigue siendo una fuente de información práctica e instrumento de enseñanza.^{4/}

Estos dos ejemplos demuestran la importancia del uso mayor y más eficaz de los nuevos medios de comunicación electrónica para promover la cooperación entre países y organizaciones, en el ámbito tanto regional como subregional. Es evidente que queda mucho por hacer para desarrollar todo el potencial de la comunicación electrónica y de otros medios de difusión masiva para la movilización de las colectividades.

Conciencia pública sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;”

El fomento del conocimiento y del respeto por el derecho de la mujer a ser libre de violencia es uno de los pilares fundamentales de la estrategia en que se basa la Convención. La mayor aceptación formal del principio de la igualdad de género ha creado nuevas oportunidades en la región para que el problema de violencia contra la mujer basada en el género se aborde como un tema de derechos humanos. A medida que se perfeccionan los análisis basados en el género sobre el problema de la violencia, se observa un cambio gradual en los programas actuales, de un enfoque basado en cómo los estereotipos y las costumbres culturales influyen en la forma que los hombres tratan a las mujeres, a un análisis de cómo las funciones y lo que se espera de cada género estructuran las relaciones entre géneros, tanto para los hombres como para las mujeres.

En muchos países de la región, existe también una verdadera necesidad de constante esfuerzo por ayudar a la población y a sus autoridades a comprender mejor el vínculo entre la violencia contra la mujer y el desarrollo. Algunas iniciativas destinadas a despertar la conciencia de la población han adoptado enfoques globales del problema y han condenado todos los aspectos de la violencia contra la mujer. Sin embargo, muchas de las campañas de concientización se han concentrado principalmente en el problema de la violencia contra la mujer dentro de la familia, descuidando a menudo otros aspectos importantes del problema.

En todos los países de la región, la persistencia del papel tradicional y estereotipado de cada género, reforzado frecuentemente por la estructura institucional y los medios de comunicación, sigue perpetuando la violencia contra la mujer. Esto obstaculiza el avance de los esfuerzos por proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia. Se debe promover el debate público sobre el nuevo papel de los hombres y de las mujeres, como lo aconseja la Plataforma de Acción de Beijing. En los últimos años, varios proyectos han cuestionado las normas de la comunidad que tratan de buscar una explicación racional a la violencia del hombre contra la mujer. Así ocurre, por ejemplo, con un proyecto del Instituto Mexicano de Investigación sobre la Familia y la Población, respaldado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Los intentos por disminuir los estereotipos de género negativos de hombres y mujeres deben continuar, prestando especial atención a la naturaleza progresiva de estos estereotipos y a la forma cómo afectan las relaciones entre hombres y mujeres. Aunque muchas veces algunos de los estereotipos ofensivos adoptan en ciertas partes de las Américas una forma culturalmente diferente a la forma adoptada en otras, hay posibilidades de mayor cooperación regional, para la adopción de medidas eficaces contra los modos de pensar y los estereotipos que toleran y justifican la violencia basada en el género. Es, tal vez, una materia en la cual la cooperación entre jurisdicciones y la combinación de recursos disponibles puede ser especialmente útil.

Para organizar campañas efectivas destinadas a concientizar al público, reviste importancia crítica concentrarse en las formas de pensar, los valores y creencias de hombres y niños. Aunque a veces estos programas sean criticados por desviar recursos a fines que no sean satisfacer las necesidades de las mujeres sobrevivientes de violencia, los hombres deben formar parte del proceso de cambio y ser, a la vez, participantes activos y promotores de ese proceso. Los programas que triunfan son aquellos que pueden presentar un mensaje que los varones reconozcan y acepten. Dichos programas deben elaborarse en estrecha colaboración con los grupos masculinos interesados y deben presentarse a través de medios que aseguren la máxima repercusión en ese público. Por ejemplo, al parecer, los programas de concientización dirigidos al público masculino dan buenos resultados al ser transmitidos por los empleadores como parte de un programa global para abordar el problema de la violencia basada en el género y el acoso en el lugar de trabajo.

La mayor parte de los programas de concientización que se observan en países de la región se dirigen específicamente a un público de niños y jóvenes. Muchos de estos programas se llevan a cabo en las escuelas por las autoridades educativas o en colaboración con las mismas. Para que la influencia de estos programas sea duradera, es importante que su mensaje se refuerce dentro de la familia, en el entorno social y cultural inmediato y a través de los medios de comunicación. Por lo tanto, es necesario abordar dichos programas de una manera global, con el objetivo de determinar con precisión las causas de los estereotipos culturales y de los modos de pensar que perpetúan la violencia basada en el género.

Muchos países de la región han invertido recursos para organizar campañas de cero tolerancia a fin de enfrentar la violencia contra la mujer. Su propósito ha sido obtener el consenso de la comunidad de que la violencia contra la mujer es inaceptable, meta hacia la cual se ha alcanzado verdadero progreso en gran número de comunidades en toda la región. Sin embargo, no todas las campañas han tenido la misma repercusión y pocas han sido evaluadas.

La escasa investigación sobre el tema parece indicar que las campañas de concientización tienen mayores posibilidades de triunfar cuando se llevan a cabo en colaboración con mujeres y organizaciones locales y cuentan con el apoyo total de las mismas. Al parecer, las campañas que también triunfaron son aquellas orientadas hacia un público determinado, y que se refieren a algún aspecto del problema en particular. Uno de esos programas aborda la violencia en las relaciones entre adolescentes de sexo opuesto. Este programa se concentra en capacitar a las niñas y en infundir en los varones el aprecio por las relaciones basadas en la igualdad. Otro de los programas se orienta a la industria turística y de viajes, en particular al turismo sexual y la explotación sexual de los niños.

La mayor parte de los programas actuales tienen dos defectos importantes. En primer lugar, parecen no estar llegando suficientemente a las comunidades fuera de los principales centros urbanos.

Además, sus mensajes no siempre tienen mucho significado para las mujeres y los hombres que viven en zonas rurales o muy alejadas. En segundo lugar, con muy pocas excepciones, los programas actuales no abordan los problemas desde el punto de vista de los grupos minoritarios o de las minorías culturales. Los recursos destinados a fomentar el conocimiento de las dificultades especiales con las que tropiezan las mujeres más indefensas no son suficientes.

Educación pública sobre el problema de violencia contra la mujer

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;”

No debemos olvidar que el mayor conocimiento público de la importancia de la igualdad de género y los derechos de la mujer no se traduce automáticamente en igualdad de género real y mayor derecho a vivir libre de violencia. Existe un sinnúmero de obstáculos para la erradicación de la violencia basada en el sexo, que solamente pueden eliminarse mediante empeños constantes, colectivos y decididos. El verdadero reto que enfrenta la mayoría de los países consiste en hacer que los individuos y las comunidades pasen de la toma de conciencia a la participación, el compromiso y la acción.

En cuanto a los obstáculos al cambio generados por las ideas y modos de pensar profundamente arraigados, puede tomar varias generaciones para que se sientan plenamente las repercusiones de algunos de los programas actuales. De todas maneras, tomará tiempo, y habrá que mantener e intensificar el esfuerzo actual. Los intentos de movilizar comunidades deben no sólo condenar la naturaleza intolerable de la violencia contra la mujer sino también proponer medidas concretas. En la lucha contra la violencia basada en el género, debe hacerse mayor hincapié en la movilización de los elementos más jóvenes de la población.

Los países estudiados dieron a conocer un gran número de tentativas, tanto en el sector público como en sector no gubernamental, destinados a despertar la conciencia sobre el problema de la violencia contra la mujer y a movilizar varios elementos de la comunidad para trabajar juntos y encontrar soluciones. En la mayoría de los países de la región, la mayor parte de esa importante labor fue realizada por miembros de la sociedad civil. Muchas veces, sin embargo, especialmente en los países en desarrollo, la escasez de recursos hizo difícil que las organizaciones no gubernamentales continuaran con sus esfuerzos.

Muchos programas de educación pública se han orientado principalmente a condenar la violencia contra la mujer como inaceptable e intolerable. Dado que su principal objetivo frecuentemente era lograr una amplia base de apoyo para reformas de la legislación o para nuevos programas, tendieron a concentrarse en la necesidad general de tomar medidas para proteger la seguridad física de las mujeres víctimas. En general, esos esfuerzos no fueron suficientes para ayudar a la población a entender los vínculos entre la violencia basada en el género y los derechos de la

mujer y entre violencia contra la mujer y otras manifestaciones sociales de violencia. No siempre transmitieron la información práctica necesaria sobre cómo los individuos y las comunidades pueden prevenir la violencia contra la mujer y cómo responder debidamente ante la misma. Por último, rara vez ayudaron a la gente a entender cómo la prevención de la violencia contra la mujer debe formar parte de un plan más amplio de iniciativas para la prevención de la violencia.

La educación pública acerca del problema de la violencia contra la mujer es parte esencial de la movilización de las comunidades. En los últimos años, se aprendieron lecciones sobre estrategias efectivas, no solamente para despertar la conciencia pública sobre la seriedad del problema de la violencia contra la mujer, sino también para velar por que la mayor conciencia del problema se traduzca en un compromiso genuino para actuar de parte de la comunidad.

Para abordar un problema tan complejo como la violencia contra la mujer, la estrategia de comunicación debe usar múltiples canales, para ser efectiva. Lo que se necesita es un esfuerzo continuo, que combine mensajes apropiados de los medios de comunicación con actividades de entretenimiento o de comunicación organizadas por la comunidad, que tengan que ver con la comunidad o con el público al que se desea alcanzar.^{5/} Muchas de las iniciativas y programas crearon mensajes claros y accesibles dirigidos a determinadas comunidades. Varias de ellas merecen ser imitadas por otros países.

Un informe de UNIFEM titulado: *“With an End in Sight: Strategies from the UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women”*^{6/} presenta estudios de casos de medidas efectivas destinadas a obtener el compromiso de la comunidad, forjando asociaciones con instituciones clave que pueden actuar como fuertes motores de cambio y fomentar el apoyo público e institucional, a través de la investigación y promoción de la causa.

Muchos países de América Latina y el Caribe participaron en la Campaña Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de la Mujer, una campaña de concientización y promoción de la causa contra la violencia de género. La Campaña Interinstitucional de las Naciones Unidas contra la Violencia contra la Mujer y las Niñas en América Latina y el Caribe ha generado un gran número de iniciativas en toda la región, con el propósito de caracterizar la violencia contra la mujer como un problema social y de derechos humanos, concienciar al público sobre las consecuencias de la violencia contra la mujer y promover reformas legislativas y otras medidas eficaces para eliminar esa violencia. Se usaron de modo sistemático consignas y símbolos de la campaña en toda la región. Los medios informativos organizaron actividades, y se prepararon y difundieron ampliamente informes nacionales. Se usó una amplia gama de medios para transmitir el mensaje central de la campaña – el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia – entre ellos, libros, folletos, reuniones públicas, conferencias, páginas de Internet bien diseñadas e inscripciones en los cheques de pago del gobierno, meriendas de niños y boletos de lotería.

En los Estados Unidos, hubo muchos ejemplos interesantes y que tuvieron éxito de iniciativas destinadas a despertar la conciencia pública. Por ejemplo, el gobierno federal estableció el Día de Educación sobre Violencia Doméstica en el Lugar de Trabajo (*Domestic Violence Workplace Education Day*). Se alentó a las empresas a que ese día financiaran distintas actividades. En 1995, el Presidente proclamó el mes de octubre como el Mes Nacional de Concientización sobre Violencia Doméstica (*National Domestic Violence Awareness Month*). Durante ese mes tienen lugar programas de concientización en todo el país.

En la mayoría de los países de la región, se han creado y puesto en práctica programas para combatir la violencia, en las escuelas primarias y secundarias. Están orientados a interrumpir el ciclo de violencia lo más temprano en la vida del individuo. Algunos de los programas que tuvieron más éxito se orientan a los niños que corren mayor riesgo, como, por ejemplo, los niños que han presenciado o han sido víctimas de maltrato o violencia.

Varios programas hicieron hincapié en la educación y participación tanto de hombres como mujeres en el esfuerzo por eliminar la agresión sexual y la violencia doméstica. Debería ser evidente que el adelanto será poco mientras no cambien los modos de pensar, las ideas y los comportamientos de los hombres. En la actualidad hay varios planes de acción nacionales que recalcan la necesidad del compromiso y la responsabilidad del género masculino. Sin embargo, llegar a esos hombres que perpetúan el problema resulta difícil. Un ejemplo de una estrategia novedosa que se usa en Comayagua, Honduras, para llegar a los hombres y miembros de las pandillas de jóvenes se describe en la publicación “Con un fin a la vista: Fondo Fiduciario en Apoyo de las Acciones para Eliminar la Violencia contra la Mujer” (“*With and End in Sight: Strategies from the UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women*”). En Jamaica, *Women Inc.*, en colaboración con dos organizaciones de hombres, llevó a cabo una serie de cursos y una campaña de educación pública destinada a examinar los modos de pensar y los estereotipos masculinos que contribuyen a la violencia basada en el género.

Algunos programas se han creado con el fin de aumentar el conocimiento sobre la seriedad del problema del turismo sexual. Un ejemplo es el programa elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de México como parte de un plan de acción para la eliminación de la explotación sexual comercial de niños. Otros programas se han concentrado en el acoso sexual y el acecho. Por ejemplo, el Departamento de Justicia de Canadá ha elaborado un folleto titulado: “*Stalking is a Crime Called Criminal Harrassment*” (El acecho es un delito llamado acoso criminal).

Los hombres tienen una función importante que desempeñar para poner fin a la violencia contra la mujer. El respaldo a la función del hombre en la disminución de la violencia debe formar parte de una estrategia global. Docenas de organizaciones de hombres han surgido en toda la región, con el fin de eliminar la violencia del hombre contra la mujer. Estas organizaciones respaldan y promueven la iniciativa de los hombres de combatir toda forma de violencia en sus vidas, familias y comunidades. Entre los ejemplos de tales grupos se incluyen: Hombres contra la Violencia, en Nicaragua, Hombres en Evolución hacia la Abstención de la Violencia (*Men Evolving Non-Violently*), en California, y el Centro de Recursos para Hombres de Massachussets Occidental (*Men's Resource Centre of Western Massachussets*). Algunas de esas organizaciones también ofrecen tratamiento para hombres y recomendaciones de servicios. Participan también en varias formas de campañas de concientización dirigidas a hombres y en particular a niños y a jóvenes de sexo masculino.

Muchos países han encontrado dificultades para garantizar que su mensaje de concientización alcance a la gente que vive en comunidades más pequeñas y más alejadas. Se están tomando diversas medidas a fin de abordar el problema. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago, un programa de “caravanas comunitarias”, que usan técnicas de teatro popular así como juegos y presentaciones en vídeo, colaboró con los servicios disponibles para llegar a las comunidades rurales. Aparentemente, estos eventos tuvieron éxito en llegar a los hombres.

Algunos países de la región lograron adelantos apreciables en la promoción de un mayor conocimiento entre la población y los servicios de atención médica de las consecuencias de la violencia en la salud de la mujer, especialmente en su salud sexual y reproductiva. Esto ha contribuido a su vez a poner en claro la responsabilidad de los proveedores de servicios de atención médica con respecto a la prevención de la violencia contra la mujer y la necesidad de aumentar la disponibilidad de servicios adecuados de atención médica para las víctimas de violencia que no tienen acceso a los servicios existentes.

Contribución de los medios de comunicación

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer”

Los medios de comunicación tienen gran poder para influir en la opinión pública, los modos de pensar, los valores y los comportamientos. Los medios de comunicación pueden jugar un papel clave, ya sea para promover o socavar la igualdad de la mujer, al condenar la violencia o restarle importancia. Algunas de las estrategias nacionales que se examinaron subrayaron la importancia de los medios de comunicación en la concientización sobre la violencia contra la mujer y la promoción de la igualdad de la mujer. Sin embargo, es sorprendente que tan pocos países hayan puesto en práctica programas nacionales o incentivos para alentar a los medios de comunicación a contribuir a la erradicación de la violencia contra la mujer.

¿Puede instarse a los medios de comunicación y de entretenimiento a contribuir en forma más significativa a la erradicación de la violencia contra la mujer? La Convención reconoce que conseguir ayuda y contribución de los medios de difusión es esencial para que tengan éxito los intentos por transformar los modos de pensar y percepciones culturales profundamente arraigados. Las imágenes de los estereotipos de género continúan proliferando en los medios de difusión. En comparación con los recursos dedicados, directa o indirectamente, a la perpetuación de dichos estereotipos, los recursos dedicados por los medios de comunicación a la erradicación de la violencia contra la mujer son lastimosamente inadecuados.

Mientras que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la región invirtieron en campañas institucionales con el fin de prevenir la violencia contra la mujer, especialmente la violencia doméstica, surgió la pregunta sobre si ese esfuerzo podría contrarrestar la influencia de los violentos mensajes que suelen difundirse a través de los medios de comunicación.

El público generalmente cree, y está confirmado por un estudio realizado en Colombia, que los productores y compañías de televisión y el gobierno no están haciendo todo lo que pueden para crear programas de televisión que promuevan tolerancia, valores positivos y armonía familiar.⁷⁶

Para poder cambiar la situación actual, se necesitan importantes inversiones financieras. Pocos países han decidido invertir en esa forma. En la mayoría de los países de América Latina y el

Caribe, no existen programas especiales que incluyan a los medios de comunicación, ni existe una política gubernamental sistemática destinada a instarlos a contribuir a los objetivos establecidos en la Convención.

La Campaña Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Violencia contra Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe ha elaborado comunicados de prensa, artículos, entrevistas y relatos destinados a destacar la importancia del problema de violencia contra la mujer y ayudar a movilizar a los medios de comunicación. La Campaña Interinstitucional, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), preparó un informe sobre las campañas nacionales, detallando los medios y las estrategias que se usaron en el ámbito nacional para movilizar a los medios de comunicación y despertar la conciencia acerca del problema. No obstante, es difícil evaluar el efecto neto de estas actividades.

En 1999, se realizó en la Ciudad de México el Segundo Seminario Internacional sobre Estrategias de Comunicación con Enfoque de Género. Recalcó la necesidad de que los medios de comunicación garanticen que sus normas éticas incluyan el respeto a los derechos de la mujer y a la igualdad de la mujer. Defendió la mayor participación de la mujer en las decisiones y el contenido de la programación. Llegó a la conclusión de que deben establecerse alianzas estratégicas entre los medios de comunicación, los organismos reguladores, los gobiernos, la sociedad civil y los líderes de opinión con el fin de promover e introducir los profundos cambios que se necesitan en la forma de pensar.

Lo que se necesitará, según muchos observadores, es una estrategia coherente, contenido convincente y continuidad. Según un analista:

El trabajo en colaboración con los medios de difusión, en particular a través del género dramático, como las series de televisión, es indispensable. Los medios de comunicación tienen el potencial de “modelar” normas y comportamientos determinados entre integrantes de grupos determinados, tales como mujeres que viven con violencia o agresores que necesitan técnicas de negociación para resolver conflictos con su pareja. Además, la comunicación invita a la acción e informa a mujeres y a hombres acerca de dónde buscar orientación, dónde encontrar grupos de autoayuda y a quién llamar en caso de urgencia. El deseo de poder invertir los esquemas arraigados de comportamiento violento que muchas familias sufren puede infundir poder tanto en el hombre como en la mujer.^{8/}

En términos generales, éste parece ser un terreno que no ha recibido suficiente atención. Hay algunas excepciones:

En Canadá, por ejemplo, el gobierno federal respaldó, desde 1995, una Estrategia sobre Violencia en los Medios de Comunicación (*Media Violence Strategy*), cuyo objetivo fue disminuir la violencia en los medios de comunicación y usarlos como una fuerza positiva para alentar cambios en la forma de pensar y en el comportamiento de la sociedad, con respeto a la violencia. En 1995, el gobierno federal y la Asociación Canadiense de Radiodifusoras (CAB, *Canadian Association of Broadcasters*), lanzó una serie de anuncios de servicios públicos titulada: “*Speaking Out Against Violence*”^{9/} (Hablando claramente contra la violencia). En 1997, el gobierno federal organizó una mesa redonda a fin de reunir a los medios de comunicación y organizaciones de mujeres para conversar sobre la representación de la mujer joven en los medios de comunicación y aportar ideas

para soluciones y recomendaciones. El gobierno también apoyó y promovió la aplicación del código ético voluntario de la CAB con respecto a la representación del papel de cada sexo en los programas de televisión y radio. Desde 1994, el cumplimiento del código de la CAB sobre la violencia en la televisión ha sido una condición para la renovación de licencias, aunque algunos observadores han lamentado la ausencia de un buen mecanismo de aplicación que se encargue de las transgresiones.

Otro ejemplo se encuentra en México, donde un acuerdo firmado en 1999 estableció un mecanismo de autorregulación para los medios televisivos. El acuerdo trata el tema de la prohibición de imágenes y mensajes que fomenten la discriminación, violencia y crueldad hacia la mujer o que desconozcan su dignidad.

Los mensajes publicitarios comerciales pueden a veces ser dañinos y contribuir, ya sea directa o accidentalmente, a la perpetuación de los estereotipos de género, y pueden fomentar la falta de respeto por los derechos y la dignidad de la mujer. En los países en los cuales se prestó atención a este tema, se ha dado preferencia a los mecanismos de autorregulación más que a normas impuestas y aplicadas por la ley o por el gobierno. En México, por ejemplo, la población puede contar con el trabajo diligente del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria. No obstante, cuando se usa ese tipo de mecanismos, la población misma debe mantenerse alerta y estar preparada para insistir en que la industria cumpla las normas éticas que se impuso a sí misma. Además, como consumidoras, las mujeres y sus familias pueden poner presión sobre la industria. En México, por ejemplo, la Comisión Nacional de Mujeres y el Instituto de la Mujer del Distrito Federal organizó un boicoteo que dio resultado del producto de una compañía, a raíz de un anuncio publicitario del producto que denigraba a las mujeres.

CAPÍTULO 2

Violencia Institucional contra la Mujer

Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;

Una de las responsabilidades primordiales y fundamentales de los Estados miembros con respecto a la violencia contra la mujer es abstenerse de participar en ningún acto de violencia contra la misma y velar por que sus autoridades, sus funcionarios, personal, agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.

A pesar de las numerosas reformas, el problema de los actos de violencia contra la mujer tolerados oficialmente, así como los actos de violencia cometidos por funcionarios del Estado, continúa en toda la región, sin excepción. Es difícil cuantificar esta clase de violencia, ya que los datos estadísticos oficiales sobre dichos incidentes casi nunca se conservan, y cuando se conservan, no se publican. Sin embargo, es evidente que el problema de la violencia institucional contra la mujer sigue siendo descuidado en toda la región, debido a legislación inadecuada, falta de normas institucionales y mecanismos de control y modos de responder deficientes. En particular, las condiciones de pobreza bajo las cuales las mujeres privadas de su libertad se ven forzadas a vivir, así como su vulnerabilidad al trato violento de parte de sus carceleros, no ha recibido en general la atención que merece.

En la mayoría de los países no existen mecanismos eficaces que obliguen a las autoridades públicas a responsabilizarse por actos de violencia contra la mujer en los que las mismas autoridades participan. A menudo, éste es uno de los tantos aspectos de un problema mayor creado por la ineptitud o renuencia del Estado a enfrentar la impunidad de los funcionarios públicos o la falta general de mecanismos que hagan efectiva la responsabilidad de los mismos, ante la ley y ante las personas.

Responsabilidad de funcionarios por actos de violencia contra la mujer

Es difícil determinar si los países de la región hacen cumplir sistemáticamente las leyes vigentes para sancionar a la policía, a miembros de las fuerzas de seguridad y a otros funcionarios o representantes oficiales que participan en actos de violencia contra la mujer durante el desempeño de sus funciones. En la mayoría de los países, las investigaciones y medidas disciplinarias que se toman dentro de las fuerzas armadas, los organismos encargados del cumplimiento de la ley y las instituciones penitenciarias se mantienen confidenciales y rara vez se dan a conocer al público. Estas

organizaciones generalmente se caracterizan por una arraigada subcultura que ofrece una tremenda resistencia al cambio.

Algunos países de la región han ido cambiando progresivamente, aunque a veces muy lentamente, hacia la institucionalización de los mecanismos civiles de supervisión con el fin de crear mayor transparencia en lo que concierne a las actividades de los integrantes de los cuerpos de policía y de otras organizaciones de seguridad pública. Se están creando otros mecanismos de control, con diferentes grados de poder y autoridad y diferentes medios para actuar. Estos últimos incluyen los comisionados de denuncias públicas, comités parlamentarios, investigadores internos y externos y programas de defensores públicos.

En Costa Rica, como parte del mandato de la Defensoría de los Habitantes, la oficina de la Defensoría de la Mujer tiene derecho a investigar las acciones de funcionarios, inclusive su participación en la violencia institucional contra la mujer. En Brasil, los actos de violencia institucional contra la mujer pueden presentarse ante la Comisión de Derechos de la Mujer de la Asamblea Legislativa. En algunos países de América Central y el Caribe, se han creado oficinas para controlar el desempeño de funcionarios del Estado y están equipadas para investigar asuntos de violencia institucional (por ejemplo, la Oficina del Comisionado de Responsabilidad Profesional en Jamaica (*Office of the Commissioner of Professional Responsibility*)).

En algunas jurisdicciones, se han hecho grandes esfuerzos en ciertas instituciones por atender el problema de la violencia basada en el género. En Canadá, la Ley de Defensa Nacional fue enmendada en 1998, con el fin de mejorar la eficacia del sistema de justicia militar para atender denuncias de agresiones sexuales dentro de las fuerzas armadas. Las enmiendas facultaron a la justicia militar para manejar litigios sobre agresiones sexuales directamente dentro de las fuerzas armadas, en vez de procesarlos en un tribunal civil de acuerdo al Código Penal. En 1997, se creó el Servicio de Investigación Nacional de las Fuerzas Canadienses (*The Canadian Forces National Investigation Service*), con el fin de investigar informes sobre conducta sexual indebida. Este organismo es independiente de la cadena de mando operacional y está preparado para responder a la difícil tarea de crear un lugar de trabajo libre de acoso.

Estaría más allá de alcance de este informe tratar de comentar sobre el grado de eficacia de esos y de otros mecanismos de control. Sin embargo, se hizo evidente durante este estudio que, prescindiendo de los méritos que puedan tener los métodos empleados actualmente, la falta de mecanismos que hagan efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos y la impunidad de éstos últimos, ha alcanzado tales proporciones en algunas jurisdicciones, que han afectado en forma negativa la confianza en las instituciones públicas en general y en el sistema judicial en particular.

A veces, la falta de vigilancia pública y de escrutinio por parte de los medios de comunicación es en parte la causa de la apatía política que ha caracterizado la respuesta de los gobiernos al problema de la impunidad. En otros países, sin embargo, las organizaciones no gubernamentales, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Honduras o el Instituto Nacional de Mujeres de Costa Rica (INAMU), han tomado medidas concretas a fin de controlar, informar y denunciar varias formas de violencia institucional contra la mujer.

Violencia contra la mujer detenida

Al parecer, el número de mujeres en prisión está aumentando en todos los países de la región. Muchas de estas mujeres se encuentran en una situación especialmente vulnerable debido a problemas simultáneos de drogodependencia o de salud mental. Muchas de estas mujeres no han sido declaradas culpables de ningún delito y están simplemente esperando comparecer ante los tribunales o ante algún tribunal administrativo o de inmigración. Muchas de ellas, frecuentemente extranjeras, se encuentran en prisión debido a su participación en la producción o en el tráfico de narcóticos. Muchas otras han sido puestas en prisión simplemente por que no han podido pagar una multa. Un gran número de ellas está en la cárcel como resultado directo de varias formas de discriminación a la cual están sujetas por ser mujeres.

Aunque por lo general la violencia institucional contra las mujeres detenidas no se niega, ha recibido relativamente poca atención en la mayoría de los países de la región. En este análisis se observó una ausencia casi total, en la mayoría de los países, de grupos de apoyo fuertes y eficaces que defiendan los derechos de las mujeres en prisión. En especial, es muy inquietante la manera como se ha pasado por alto sistemáticamente la difícil situación en la que se encuentran las mujeres extranjeras en prisión. Las mujeres detenidas no solamente están expuestas al maltrato y a la violencia, sino que tienen que enfrentar aún peores dificultades buscando y obteniendo servicios, protección y reparación. La prevención de la violencia contra estas mujeres debe ser reconocida por todas las jurisdicciones como un asunto de máxima urgencia.

El presente análisis no tuvo acceso a mucha información acerca de la situación de la mujer detenida. Varios países de la región sostienen que han logrado verdaderos adelantos con respecto a las condiciones de la mujer en prisión. La gran mayoría de las veces, sin embargo, este adelanto no se acerca al respeto que merecen los derechos de la mujer reclusa, ni a la eliminación de la violencia basada en el género y a la discriminación a la que están sujetas. Los países que han mejorado las condiciones de las mujeres detenidas y en prisión han recurrido a varios métodos para protegerlas. Estos métodos han incluido códigos de conducta para la policía y funcionarios correccionales, selección y capacitación apropiada del personal, programas institucionales ideados con el propósito de mejorar las relaciones entre el personal y las personas reclusas, organismos de supervisión internos e independientes e investigaciones especiales. No obstante, observando la región en su totalidad, los verdaderos adelantos en ese sentido, parece ser la excepción y no la regla.

Los derechos de la mujer detenida continúan violándose con frecuencia en toda la región. Lo que particularmente preocupa es que pocos países hayan mostrado una determinación real en atender el problema como cuestión prioritaria en sus empeños por erradicar la violencia contra la mujer.

En muchos casos la violencia a la cual mujeres y niñas están sujetas mientras se encuentran detenidas no la motiva el género. Como es difícil a veces distinguir entre violencia basada en género y otras formas de violencia contra mujeres reclusas, por lo general, se supone que la persecución basada en el género, contra la mujer detenida, toma la forma de violación en la prisión, violencia sexual y varias otras formas de acoso sexual durante el encarcelamiento, así como mala conducta sexual de parte de la policía y de los funcionarios penitenciarios.

Dos informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, tratan concretamente el tema de la violencia contra la mujer recluida.

Un informe^{10/} denuncia la sexualización de la persecución y la tortura contra la mujer recluida, inclusive recurriendo a varias formas de violencia y acoso sexual, prostitución forzosa, fecundación forzosa, prueba de virginidad, aborto forzoso y aborto natural forzoso. El informe da a conocer casos específicos de violencia contra la mujer recluida ocurridos en países de la región. Recomienda que los Estados tomen diversas medidas, tales como programas de capacitación en sensibilidad de género para la policía y el personal de la cárcel y la creación de mecanismos efectivos de reparaciones para la mujer víctima de violencia mientras se encuentra recluida, como por ejemplo, mecanismos para responsabilizar ante la ley nacional a los culpables de perpetrar actos de violencia contra la mujer detenida.

El segundo informe^{11/} trata concretamente el uso de violencia contra la mujer en prisiones estatales y federales en los Estados Unidos, entre los que figuran casos documentados de violación y mala conducta sexual muy generalizada contra la mujer detenida, por parte de funcionarios y autoridades penitenciarias, de sexo masculino. El informe hace algunas recomendaciones concretas a las penitenciarías estatales y federales y recomienda que todos los Estados promulguen leyes que sancionen la mala conducta sexual entre el personal y las prisioneras y que aquellos que violen dichas leyes sean procesados. El informe recalca la importancia crucial de que la inspección de las condiciones de la cárcel sea externa e independiente.

En 1997, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos informó que había enmendado sus normas y métodos en causas de agresión sexual a mujeres reclusas, a fin de incluir instancias de agresión sexual contra las mismas, por parte del personal de la cárcel. Hacia marzo de 1999, el Departamento suministró asistencia técnica *in situ*, para atender el problema de mala conducta sexual en las instituciones penitenciarias de 17 estados y en el Distrito de Columbia. En ese momento, 41 estados habían promulgado leyes, expresamente, para tipificar delitos de ciertos tipos de conducta sexual indebida en las cárceles.

En Canadá, la violencia contra la mujer en las instituciones se trata como cuestión de materia penal y los mismos recursos del régimen de justicia penal se aplican a las causas institucionales. Sin embargo, en 1994, un incidente perturbador tuvo lugar en la Cárcel de Mujeres de Kingston, el cual le dio al gobierno la oportunidad de examinar las condiciones y las normas de la prisión en relación con las mujeres encarceladas en instituciones federales. El gobierno creó una comisión independiente para investigar las circunstancias en torno al disturbio ocurrido en la Cárcel de Mujeres, así como las causas de la respuesta deficiente del sistema ante el incidente. El informe de la Comisión ofreció numerosas recomendaciones con respecto a leyes, procedimiento y políticas. Desde entonces, se han construido cuatro nuevas instalaciones y una instalación para mujeres aborígenes y se creó el puesto de Comisario Adjunto para la Mujer. Se formularon nuevos programas exclusivamente para mujeres, entre los cuales figura un programa para el tratamiento de mujeres drogodependientes, un programa para padres o madres de familia, y un programa sobre abuso sexual y trauma.

Es evidente para la mayor parte de los observadores del sistema de justicia penal que, en muchos países, la necesidad de prevenir la violencia institucional contra la mujer recluida va mucho más allá del problema de la violencia basada en el género en las cárceles. Esto plantea otras preguntas

muy importantes con respecto a las instituciones penitenciarias en general, así como el estado general de violencia, corrupción, arbitrariedad e ilegalidad que reina en muchas de ellas. Además, en casi todos los países de la región, estos problemas se combinan con el estado crónico de hacinamiento en la mayoría de las cárceles.^{13/} En la mayoría de las jurisdicciones, el problema de violencia contra la mujer recluida no puede resolverse sin una importante reforma del sistema penitenciario en general.

Otra forma importante de prevenir formas sistémicas de violencia institucional contra la mujer es velar por que no se sancione indebidamente a la mujer que se defiende contra el maltrato de sus compañeras. Este es otro problema que ha tendido a descuidarse en toda la región. En algunas situaciones, la ley sobre presentación de pruebas para la defensa propia está evolucionando o se ha enmendado a fin de responder a las circunstancias especiales a las que se enfrentan las mujeres maltratadas. En esos casos debe examinarse la situación de las mujeres que han sido condenadas y sentenciadas a períodos largos de encarcelamiento.

En 1997, el Gobierno de Canadá nombró a un juez para hacer un examen de causas judiciales de mujeres presas que fueron condenadas por asesinar sus compañeros, supuestamente para prevenir que la persona fallecida les causara serios daños corporales o la muerte. Este estudio encontró lagunas y dificultades en el uso de la ley de defensa propia y concluyó con propuestas para enmendar la ley.^{14/}

CAPÍTULO 3

Cómo enfrentar usos jurídicos y prácticas consuetudinarias que alimentan la tolerancia de la violencia contra la mujer

Artículo 7: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;”

Las costumbres y tradiciones arraigadas en la ley u otras instituciones constituyen una fuerte barrera ideológica para la eliminación de la violencia contra la mujer. Las mismas pueden a veces justificar directamente ciertas formas de violencia basada en el género. Su efecto puede ser también extremadamente corruptor, al alentar la tolerancia de la violencia basada en el género, propagando una imagen injusta sobre la función de cada uno de los géneros y estereotipos negativos sobre las relaciones entre los géneros. Las doctrinas sobre intimidad o la santidad de la familia se pueden distorsionar y servir para promover el predominio masculino como norma.

La mayoría de los planes de acción nacionales señalan, como cuestión de máxima prioridad, la eliminación de los estereotipos culturales sexistas, especialmente aquellos que aún se reflejan en las leyes y reglamentos. Las reformas jurídicas e institucionales pueden garantizar progresivamente que las maneras de pensar y los valores basados en prejuicios sexuales no se reflejen en las leyes y en su aplicación. El requisito previo a dichas reformas es la afirmación formal de la igualdad de la mujer ante y conforme a la ley.

Leyes y reglamentos que perpetúan la violencia contra la mujer

Las respuestas recibidas de los Estados miembros mostraron una disposición favorable en cuanto a incluir los temas de derechos de la mujer en el programa legislativo y para iniciar reformas con miras a mejorar las condiciones jurídicas, sociales, políticas y económicas de la mujer. Sin embargo, la discriminación *de jure* continúa estando presente en muchos países, especialmente con respecto a temas familiares, derecho penal y leyes sobre contratos y bienes.

Los Estados miembros han acordado tomar todas las medidas correspondientes, entre ellas, medidas de tipo legislativo, con el fin de enmendar o abolir las leyes y los reglamentos vigentes, o con el fin de modificar los usos jurídicos o costumbres que perpetúan la tolerancia de la violencia contra la mujer. Ha habido gran actividad al respecto en gran parte de los países, pero en realidad muy pocos se han comprometido a adoptar una estrategia de reforma integral. En la mayoría de los países, la fragilidad del compromiso político ha logrado producir solamente reformas fragmentadas.

Las definiciones de violación específicas para cada género son todavía comunes en los ordenamientos jurídicos de la región, y en muchos casos recientemente se han tomado medidas para despenalizar la homosexualidad y tipificar nuevos delitos sexuales en que el ofensor y la víctima sean del mismo género. En algunos países de América del Sur, la “defensa del honor” se considera todavía como legítima en casos de violencia contra el cónyuge o compañera (o compañero). En algunos países de Centroamérica y América del Sur, el derecho penal insiste en que la víctima de violación todavía debe probar su buena reputación moral con respecto a su conducta sexual pasada. En algunas jurisdicciones, la agresión sexual aún se considera un delito contra la moral en vez de un delito de agresión que viola la integridad personal de la víctima. En otros países, el concepto anacrónico del delito de violación, basado en la idea de que es un delito contra el honor de la familia, le da la posibilidad al delincuente de eludir el procesamiento, casándose o ofreciendo casarse con la víctima. La naturaleza discriminatoria de las leyes sobre matrimonio, divorcio, contratos, ciudadanía, sucesiones, trabajo y aborto, continúa claramente afectando considerablemente los derechos de la mujer en muchos países de la región y constituyendo una base para explicar racionalmente y justificar la violencia por razones de género.

La revisión de leyes, códigos y procedimientos puede institucionalizarse en una jurisdicción mediante la creación de estructuras o mecanismos en los órganos legislativos o administrativos. En los países que poseen una maquinaria nacional para asuntos de la mujer o de igualdad de género, ese centro de autoridad tiene generalmente la responsabilidad de examinar las leyes vigentes y promover reformas desde la perspectiva de la igualdad de género. Sin embargo, en la mayoría de los países todavía es necesario tomar medidas prácticas, destinadas a la continua revisión de las leyes y la vigilancia de la interpretación y aplicación de las mismas. Todavía quedan en toda la región obstáculos sociales, culturales y políticos muy grandes para lograr una verdadera reforma jurídica.

La puesta en práctica de las iniciativas de reforma jurídica suele ser deficiente y, en consecuencia, los modos de proceder nocivos continúan existiendo mucho después de adoptadas las reformas formales. En los casos de leyes discriminatorias que han sido enmendadas, los cambios aprobados por la ley no siempre se aplican con suficiente vigor como para garantizar que, en la práctica, la mujer tenga la facultad de ejercer sus derechos libre y plenamente.

Para garantizar que las reformas necesarias se lleven a la práctica, es preciso establecer mecanismos que hagan efectiva la responsabilidad de los organismos policiales y judiciales, así como de los profesionales en la materia. Este tema claramente va más allá de la prevención de la violencia contra la mujer; no obstante, necesita atención urgente. En muchos países de la región, el sistema de justicia penal en su totalidad cuenta generalmente con poco crédito a los ojos de la población. Los estudios sobre victimización han documentado el hecho de que la mujer tiene poca confianza en la capacidad del sistema judicial de proteger su derecho a una vida sin violencia.

Modalidades de conducta sociales y culturales sexistas

Artículo 8: “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(a) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de modos de proceder que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;”

Varios países anunciaron la creación de programas educativos para contrarrestar prejuicios, costumbres y prácticas basados en el concepto de inferioridad de la mujer o en el papel de cada uno de los géneros basado en estereotipos que legitiman o bien exacerban la violencia contra la mujer. En casi toda la región, ese tipo de programas nacionales educativos está bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación. Los programas suelen estar acompañados por otros menos formales, creados por organizaciones no gubernamentales.

En la práctica, sin embargo, es muy difícil constatar si esos programas afectan en forma significativa los esquemas culturales, los valores y los modos de pensar. Es también muy difícil determinar si el efecto positivo de los programas se ve anulado por el efecto perjudicial de otros mensajes. Algunas imágenes estereotípicas de la mujer continúan reforzándose en forma poderosa. Durante el curso del presente análisis, por ejemplo, millones de televidentes en países de habla inglesa de la región siguieron la actuación de un grupo de mujeres, seleccionadas de entre cientos de voluntarias, quienes competían entre ellas para casarse con un millonario anónimo, sobre el cual sólo sabían una cosa: que tenía alguna fortuna.

El proyecto Pre-Vida del Instituto Interamericano del Niño insta a los gobiernos de la región a trabajar en organizaciones de la sociedad civil con el fin de modificar los modos de pensar culturales y sociales predominantes que toleran la violencia doméstica y otras formas de violencia y explotación basada en el género. El proyecto también promueve estrategias de prevención dentro de la familia, en escuelas y a través de los medios de comunicación públicos, concentrándose en el tema general de abstención de la violencia.

En los Estados Unidos, uno de los principios más importantes del programa “*Ending Violence Against Women: An Agenda for the Nation* (Poner fin a la violencia contra la mujer: Un Programa de Trabajo para la Nación) expuestos por el Consejo Consultivo Nacional sobre Violencia contra la Mujer es la necesidad de refutar las normas sociales que respaldan y perpetúan la violencia contra la mujer. Ese programa de acción se basa en la premisa de que, para poner fin a la violencia contra la mujer, es preciso cambiar las opiniones y modos de pensar corrientemente aceptados, que motivan el comportamiento abusivo del hombre hacia la mujer. La aceptación de la violencia y el control como formas de satisfacer las necesidades propias promueve la violencia contra la mujer y debe impugnarse.^{15/}

En Canadá, varios programas de prevención provinciales y locales han tratado de abordar algunas de las problemáticas normas culturales en cuestión. Un ejemplo de ese tipo de programa se encuentra en la provincia de British Columbia, en una iniciativa llamada “*A Safer Future for BC Women*” (Un futuro más seguro para las mujeres de British Columbia). La iniciativa se concentra en cambios sistémicos y de patrones sociales, comportamientos corrientemente aceptados o estructuras sociales que conducen a la violencia contra la mujer o la respaldan.

México y otros países latinoamericanos han dirigido algunos de sus esfuerzos hacia programas de capacitación para maestras y la revisión del material didáctico tradicional que usan las escuelas públicas. En muchos casos, esas iniciativas encontraron resistencia de parte de padres y grupos conservadores de la comunidad, los cuales salieron a la defensa de los conceptos tradicionales discriminatorios sobre la mujer y su lugar en la familia y en la sociedad. En otros, la falta de recursos económicos obstaculiza las iniciativas de reforma educativa.

Algunos países de la región han establecido programas para educar al público en materia de salud y otros temas asociados con la mutilación de los genitales femeninos. En los Estados Unidos, el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (*Center for Disease Control and Prevention – CDC*), ha elaborado cálculos sobre el número de niñas que en ese país corren el riesgo de ser sometidas a ese procedimiento.

CAPÍTULO 4

Estructura legislativa y administrativa

Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

(h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

El compromiso de proseguir rápida y eficazmente con las reformas jurídicas necesarias fue un elemento central de las obligaciones asumidas por los Estados Partes de la Convención. Desde entonces, ese compromiso ha sido reiterado en varias ocasiones. Por ejemplo, el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago, Chile, declaró nuevamente el compromiso de los gobiernos de la región a “examinar las leyes vigentes y su cumplimiento con el fin de identificar obstáculos que limitan la plena participación de la mujer en la vida política, económica, social y cultural de nuestros países” y “siempre que sea necesario, promover o crear nuevas leyes para eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer”.

Se ha intentado en toda la región garantizar que todas las formas de violencia contra la mujer se condenen y se sancionen. No obstante, queda mucho más por hacer.

En muchos países de la región, se han tomado medidas legislativas y administrativas con el fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer desde el punto de vista de la protección de la familia. Algunos países, por ejemplo, establecieron que la violencia contra un integrante de la familia, especialmente un niño, constituye una circunstancia agravante. Muchas veces, la protección jurídica que se ofrece a la mujer se define principalmente con relación al intento de proteger a la familia como institución. La necesidad de defender los derechos de la mujer no siempre ha sido la preocupación central.

El adelanto logrado al llevar a la práctica las reformas necesarias se ha visto obstruido en algunos países por el hecho de que el régimen de justicia vigente es muy complejo, cuenta con muy pocos recursos, está sobrecargado y, por lo general, es ineficaz. Con frecuencia, estos sistemas tienen poco crédito los ojos de la población y se perciben como corruptos. Por lo tanto, la capacidad de estos sistemas de responder al problema de violencia contra la mujer es, a lo sumo, muy limitada.

Derecho penal y procedimiento penal

La tipificación de los delitos de todas las formas de violencia contra la mujer es un objetivo de la Convención que todavía no se ha logrado en toda la región.

En muchos pero no todos los países de la región, los legisladores se han empeñado en ofrecer definiciones más claras y reales de varios delitos. Por ejemplo, algunos países del Caribe ya han utilizado la Legislación Modelo de la Secretaría de la CARICOM sobre delitos contra la libertad sexual para revisar sus leyes sobre delitos contra la libertad sexual. Sin embargo, en muchas jurisdicciones, la legislación todavía debe abordar directamente el problema de las violaciones y las agresiones sexuales dentro de la pareja. Esto es especialmente alarmante, dada la frecuencia de las violaciones dentro de la pareja, en particular después de una separación. Por ejemplo, el Estudio Nacional sobre Violencia contra la Mujer realizado en los Estados Unidos encontró que el 7,7 por ciento de las mujeres que participaron en la encuesta habían sido violadas por su pareja actual o anterior en algún momento de su vida. El promedio de mujeres violadas por su pareja durante los pasados doce meses era de 1,6.^{16/} Sin embargo, muchas jurisdicciones de la región aún no han tipificado los delitos de violación conyugal y agresión sexual entre cónyuges.

Muchas jurisdicciones han examinado y mejorado sus legislaciones sobre explotación sexual de los niños. Las reformas generalmente han incluido algunos cambios con respecto a la edad y naturaleza del consentimiento, las normas probatorias acerca de testimonios de niños y el aumento de la pena para delincuentes declarados culpables de ese delito.

En la mayoría de los países, a pesar de los crecientes indicios sobre su frecuencia y ubicuidad, el acoso sexual y el acecho no se reconocen todavía como delitos serios. El Estudio sobre Violencia Nacional contra la Mujer, realizado en los Estados Unidos, tomando prestada la definición de “acecho” utilizada por el Instituto Nacional de Justicia (*National Institute of Justice-NIC*), mostró que el acecho es más generalizado de lo que se creía anteriormente. Ocho por ciento de las mujeres que participaron en el estudio informaron que fueron acechadas en algún momento de su vida. Uno por ciento de las mismas informaron que fueron acechadas durante los doce meses anteriores a la encuesta.^{17/}

El delito de acoso consiste en mostrar una conducta repetida durante un período de tiempo, lo que hace que las víctimas teman, con razón, por su seguridad, pero que no resulta necesariamente en daño físico. Puede ser el precursor de actos violentos. Ese comportamiento intimida a las víctimas y genera angustia psicológica y emocional, como por ejemplo, temor intenso y prolongado. El adelanto hacia la tipificación de esa forma de violencia como delito ha sido muy lento en la región.

En varios países, como, por ejemplo, Canadá, Bahamas, Honduras, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay, el acoso sexual se ha tipificado como delito en los últimos años. En otros países, tales como Belice, Costa Rica, Panamá y Perú, el comportamiento se encara solamente a través del derecho laboral. En Perú, la definición del delito según el derecho laboral se limita a los actos cometidos por empleadores o supervisores. Algunos países se han valido del derecho penal y del derecho laboral para atender el problema. Muchas veces, lamentablemente, las leyes laborales, relacionadas con el acoso sexual crean excepciones para empleados domésticos y no se les ofrece total protección.

En los últimos años, algunos países han comenzado a reconocer la necesidad de abordar los problemas relacionados con el “acecho cibernético” o el acoso a través de Internet o de mensajes

electrónicos. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha elaborado recomendaciones concretas sobre la manera de ofrecer protección a las víctimas y a posibles víctimas de estos delitos.

Pocas jurisdicciones han promulgado leyes que tratan adecuadamente el tema de la pornografía y el de pornografía infantil, y aún menos han tratado de buscar los medios para tipificar el delito de distribución de pornografía a través de Internet.

Al menos dos Estados miembros han introducido leyes para hacer frente a algunas tradiciones nocivas para mujeres y niñas, incluida la práctica de mutilación de genitales femeninos y la servidumbre sexual.

Las víctimas de la prostitución forzada y de trata de personas corren frecuentemente el riesgo de ser tratadas como delincuentes más que como víctimas y no reciben la protección eficaz de parte del derecho penal. Muy pocas jurisdicciones han adelantado en materia de creación de nuevos delitos para formas graves de explotación del trabajador, prostitución forzada, o trata de mujeres y niños. Los Estados Unidos promulgaron la Ley sobre Prevención de Víctimas de Violencia y de Tráfico de Personas del año 2000 (*Victims of Trafficking and Violence Prevention Act of 2000*), para atender estos problemas. Al menos dos jurisdicciones promulgaron leyes contra el turismo sexual que permiten el procesamiento de actos de abuso sexual contra niños cometidos en el exterior. Otras pocas jurisdicciones están actualmente considerando propuestas para reformar la ley que versa sobre estos temas.

La Plataforma de Acción de Beijing instó a los gobiernos a “examinar la posibilidad de promulgar legislación encaminada a impedir el turismo y el tráfico sexuales, haciendo particular hincapié en la protección de las jóvenes y los niños” (130, e).^{18/}

Desde entonces, muy pocos países han promulgado esa legislación, cada uno de ellos reflejando una forma diferente de abordar el problema de la tipificación extraterritorial de delitos planteada por ese tipo de ofensa. La repercusión de estas leyes aún no ha sido sistemáticamente evaluada.

Muchos países han enmendado sus leyes con el fin de aumentar las penas máximas previstas por la ley para violación, agresión sexual y otros incidentes de violencia contra la mujer. Estas medidas, obviamente, pueden servir para destacar la censura formal de dichos comportamientos. Sin embargo, la verdadera repercusión de estos cambios en relación con la frecuencia de los comportamientos, es difícil de determinar. Más aún, pocos países recogen el tipo de información estadística acerca de la similitud entre las sentencias, lo cual les permitiría observar cómo esas características cambian, si así fuera el caso, a raíz de los cambios legislativos y de la amenaza de un castigo mayor.

Otra forma en la cual el derecho penal y la justicia penal pueden modificarse para contribuir mejor a la prevención y eliminación de la violencia contra la mujer es adoptando normas y procedimientos probatorios que no disuadan a las víctimas de presentarse y denunciar el delito ante el sistema. No todas las jurisdicciones de la región han triunfado en la eliminación de esas defensas tradicionales ante la ley (por ejemplo, defensa del honor o defensa por provocación), arraigadas en nociones de funciones desiguales entre el hombre y la mujer dentro de la sociedad y las cuales han hecho disminuir la obligación del hombre de responsabilizarse por actos de violencia contra la mujer.

Unos pocos países han introducido leyes facilitando la presentación de pruebas y haciéndola más segura para las víctimas, especialmente niños. Dichas normas incluyen el uso de pruebas

grabadas en vídeo, conexión por vídeo en vivo a la sala de tribunal, juicios a puerta cerrada, exclusión de la prensa, protección de la identidad de las víctimas en informes a la prensa, traslado del acusado durante el testimonio y límite en el número de personas a quienes se les permite la entrada en la sala del tribunal durante el testimonio de la víctima.

Leyes especiales contra violencia doméstica

Muchas jurisdicciones han promulgado leyes especiales para atender los incidentes de violencia doméstica.^{19/} Muchas de ellas otorgaron a los tribunales de familia el mandato de atender los asuntos de violencia doméstica. Estas leyes se centran en extender protección a las víctimas como la principal respuesta para detener amenazas o abuso real. Esto se lleva a la práctica extendiendo a las víctimas una serie de órdenes y recursos de protección, que son adicionales al proceso de justicia penal. A veces las leyes contienen normas muy discutidas sobre la posibilidad de ofrecer mediación y otros recursos para promover la reconciliación entre la víctima y el delincuente. Estas leyes versan solamente sobre las sanciones penales cuando se trata de la violación de una orden protectora, momento en el cual el delincuente ha desatado al tribunal.

A pesar de algunas críticas, la promulgación de estas leyes especiales se considera, en términos generales, como una señal de progreso. Dado que surge constantemente la pregunta sobre si la respuesta de la justicia penal a la violencia doméstica es necesariamente la mejor, esas leyes especiales sobre violencia doméstica se han creado a fin de ofrecer a la víctima opciones reales acerca de cómo abordar su situación. Las mujeres con frecuencia se resisten a apelar al procedimiento de justicia penal y, por lo tanto, la importancia de asegurar que estos incidentes particulares de violencia se traten como delitos se encuentra en el medio de dos filosofías contrarias. Algunos piensan que las decisiones tomadas por la víctima en esta materia deben respetarse y respaldarse. Otros piensan que estas decisiones deberían quitarse de las manos de la víctima por completo, para poder garantizar que el comportamiento sea condenado en la forma que corresponde y sancionado como un delito.

La eficacia de la promulgación de la legislación especial contra violencia doméstica, todavía no se ha evaluado adecuadamente. Un argumento que se escucha en algunas jurisdicciones en las cuales se adoptó ese criterio es que ha servido como justificación para que el sistema de justicia penal descuide su responsabilidad en esta materia, aunque nunca esa legislación, haya sido creada con la intención de reemplazar la debida respuesta de parte del sistema de justicia penal, en todos los incidentes. A falta de un buen análisis sobre las consecuencias que tuvieron estas leyes especiales, las autoridades encargadas de la formulación de normas en la región deben tomar en cuenta la realidad cultural, económica y política de sus respectivos países. Deberían también recordar la siguiente observación de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias con respecto a las ventajas del modelo de justicia penal a la violencia doméstica:

Si bien es importante tildar de criminal este tipo de actividad (violencia doméstica), es imposible desconocer que tiene lugar dentro de la familia, entre personas vinculadas emocional y económicamente. Toda política que no reconozca el carácter singular de estos delitos y que no vaya acompañada de intentos de brindar apoyo a la víctima y ofrecer ayuda al culpable estará condenada al fracaso.^{20/}

Leyes civiles, sobre familia y administrativas

En los Estados Unidos, el Departamento de Justicia está tomando medidas a fin de despertar la conciencia acerca de los problemas de violencia doméstica y sexual en materia civil, capacitar al personal dentro del sistema de justicia civil y mejorar la coordinación entre diferentes cuestiones relacionadas con audiencias en tribunales civiles que tratan con la misma familia y entre tribunales civiles y penales en los cuales se manejan asuntos de violencia y violencia sexual.^{21/}

En la mayoría de los países, los tribunales civiles (a menudo conforme al derecho familiar) pueden expedir distintas formas de órdenes protectoras. Las jurisdicciones pueden hacer mucho por simplificar los procedimientos para la obtención de dichas órdenes y para facilitar el rápido acceso de las víctimas a esa forma de protección. Muchas jurisdicciones han tomado medidas en esa dirección, pero pocas han seguido la marcha o evaluado la verdadera repercusión de las mismas. La mayoría de las personas reconocen sin dificultad que el valor de estas órdenes protectoras tiene sus limitaciones cuando no existe una respuesta fuerte ante el quebrantamiento de las mismas, lo que comúnmente ocurre. En muchas jurisdicciones, se le ha dado poder a la policía para detener a un sospechoso sin orden judicial, si existen motivos fundados para creer que está violando una orden protectora. En algunas jurisdicciones, los registros de órdenes protectoras automatizados facilitan su cumplimiento oportuno y diligente. Sin embargo, la mayoría de las jurisdicciones reciben la queja iterativa de que los organismos públicos encargados del cumplimiento de la ley no están dándole la suficiente importancia al cumplimiento estricto de estas órdenes.

En los Estados Unidos, se realizó un estudio que examinó la eficacia, desde el punto de vista de la víctima, de las órdenes protectoras civiles que pueden expedirse conforme a distintas leyes estatales. La investigación llegó a la conclusión de que debe hacerse más a fin de proporcionar a las víctimas información de fácil uso, sobre la disponibilidad de esas órdenes. También indicó que los antecedentes penales del agresor deben tomarse en cuenta, de manera que esas órdenes se adapten más directamente al caso.

Los niños que viven en familias en las cuales hay abuso conyugal se ven directamente afectados y suelen sufrir traumas emocionales a raíz de esa experiencia. Unas pocas jurisdicciones de la región han promulgado legislación y formulado políticas para atender disputas sobre tutela de hijos y derechos de visita, en casos donde existe abuso conyugal.^{22/}

En los Estados Unidos, el poder legislativo estatal tiene la responsabilidad de promulgar legislación con relación al derecho de familia, como por ejemplo, temas de patria potestad y al derecho a visita de los padres a los hijos. El Consejo Nacional de Jueces de Tribunales de Menores y de Familia redactó un Código Modelo sobre Violencia Doméstica en 1994, que el poder legislativo estatal puede utilizar, para la redacción de estatutos relacionados con derecho familiar.^{23/}

Algunos de los tribunales habilitados para atender incidentes de violencia familiar también están facultados para encargarse de litigios que se relacionen con esa materia, lo cual puede reducir la presión sobre las demandantes.

En la actualidad, algunas jurisdicciones están promoviendo el amplio uso de la mediación en la resolución de conflictos sobre derecho de familia. Esto ha planteado la pregunta sobre cuán apropiado, es el uso de la mediación en litigios de divorcio y de tutela donde también existe violencia familiar.^{24/}

Como se mencionó anteriormente, algunas jurisdicciones que no tipifican el delito de acoso sexual han respondido al problema introduciendo el concepto en sus leyes laborales o han promulgado una legislación especial. Algunas de esas iniciativas legislativas han ofrecido recursos

específicos para víctimas de acoso sexual en el lugar de trabajo, en instituciones de educación o en otras circunstancias concretas. Lamentablemente, muchas veces la legislación no es suficientemente amplia y otras veces no protege a una clase de empleados en su totalidad (por ejemplo, empleados domésticos). La Secretaría de la CARICOM elaboró una legislación modelo que considera ilícitos ciertos actos de acoso sexual de parte del empleador, supervisor o compañero de trabajo. Esta aborda el problema de los actos de acoso en las instituciones educativas y los actos de acoso relacionados con favores. A pesar de estos avances, el problema de acoso sexual sigue sin atenderse satisfactoriamente o se desatiende por completo en la mayor parte de la región.

Medidas administrativas

El presente análisis ha revelado, una vez más, el papel crítico que las medidas administrativas pueden jugar, para poner en práctica cambios, hacer frente a la resistencia institucional, aplicar políticas complejas y obtener la participación de todos los sectores pertinentes en un esfuerzo conjunto por eliminar la violencia contra la mujer. En algunas de las jurisdicciones de la región, se han elaborado protocolos interinstitucionales especiales con grandes resultados, se han definido requisitos para la selección y capacitación de varias categorías de funcionarios, se han formulado normas de detención y normas de procesamiento y se han puesto en práctica directrices y políticas destinadas a orientar el trabajo de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley y de los proveedores de servicios de atención médica. Otros ejemplos de iniciativas importantes incluyen:

- ❑ Elaboración de directrices y capacitación de personal diplomático y consular para la atención de cuestiones relacionadas con actos de violencia contra trabajadoras migrantes, turismo sexual o tráfico de mujeres y niños.
- ❑ Elaboración de procedimientos que permitan a los cónyuges o hijos de residentes permanentes o ciudadanos que han sido maltratados a presentar por sí mismos la petición para convertirse en residentes permanentes legales. En los Estados Unidos, el Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service) también ha adoptado directrices basadas en el género a fin de colaborar con los funcionarios encargados de otorgar asilo en el análisis de esta clase de demandas y el uso de procedimientos sensibles respecto al género.
- ❑ Ofrecer protección real a los empleados domésticos contra la indebida explotación y asegurar que los empleadores entiendan sus obligaciones hacia los empleados domésticos.
- ❑ Poner en práctica procedimientos que faciliten la resolución rápida, y generalmente sin confrontación, de diversas formas de conflictos familiares.
- ❑ Elaborar registros de las órdenes protectoras expedidas por los tribunales, a las que sea fácil tener acceso, a fin de ayudar a su cumplimiento.
- ❑ Tomar medidas que prohíban el acceso a las armas de fuego a las personas que hayan estado sujetas a una orden de prohibición debido a violencia doméstica.
- ❑ Tomar medidas que protejan el derecho de ciudadanía de las víctimas de violencia basada en el género, y que atiendan las cuestiones de inmigración que afectan a las

mujeres inmigrantes víctimas. A modo de ejemplo, algunas jurisdicciones están comenzando a reconocer la persecución por razones de género como base para obtener la condición migratoria de refugiada.

- Tomar medidas para facilitar el acceso de información a mediadores (*ombudspersons*) y a otras personas que tienen el mandato de investigar denuncias sobre derechos humanos.

CAPÍTULO 5

Debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer

*Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
(b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

En reiteradas ocasiones se ha instado a los Estados miembros a examinar su derecho penal y sus sistemas de justicia penal a fin de que sean lo más eficaces posible en la prevención de delitos contra la mujer. También se les pidió que examinaran cómo los sistemas judiciales penales podrían estar más de acuerdo con las experiencias y aspiraciones de la mujer y cómo podrían ser más eficaces para proteger sus derechos. Sin embargo, las reformas jurídicas y sistémicas necesarias son tanto delicadas como complejas. La pregunta sobre cómo llevar a cabo estos cambios plantea unos cuantos problemas con respecto al grado de eficiencia de las diversas estrategias para encarar prejuicios sistémicos, oposición cultural y subcultural al cambio, la propia inercia del sistema o la falta de los recursos humanos y financieros necesarios.

El examen tomó en cuenta las estrategias usadas en distintas jurisdicciones para garantizar que los organismos estatales demuestren debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra la mujer.

Como lo observó el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de la Mujer, para poner en práctica y hacer cumplir el derecho de la mujer a vivir libre de violencia es necesario determinar cuándo la violencia por razones de género conlleva responsabilidad por parte del Estado.^{25/} En el pasado, surgió el problema sobre la responsabilidad del Estado por los actos de particulares o actos que ocurren en la vida privada.^{26/} Sobre esa tema, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer y sus causas y consecuencias observó que el derecho consuetudinario prevé la responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos de la mujer por parte de particulares. Ella sostuvo que “los Estados deben hacerse legalmente responsables por actos y omisiones de personas en los siguientes casos”:

- a) La persona es un funcionario del Estado;
- b) Los actos privados están cubiertos por disposiciones de una obligación en virtud de un tratado;
- c) Hay complicidad de parte del Estado en el delito cometido por el particular; y
- d) Omisión de parte del Estado en ejercer debida diligencia para controlar al particular.

La norma de “debida diligencia”, concluyó, ha sido generalmente aceptada como medida para determinar la responsabilidad del Estado en violaciones de derechos humanos por parte de particulares.

Como ocurre con la Convención de *Belém do Pará*, el concepto de “debida diligencia” es el criterio con relación al cual, los Estados Partes acordaron explícitamente que sus esfuerzos por prevenir, investigar e imponer penas a la violencia contra la mujer, se juzgarían [artículo 7 (b)]. Sin embargo, la Convención no define explícitamente lo que constituye “debida diligencia” en esa instancia.

Hubo que consultar otras fuentes para obtener la definición práctica del criterio “debida diligencia” y poder usarlo para los fines del examen en curso. La Plataforma de Acción de Beijing proporcionó algunas pautas. Sin embargo, la declaración más útil y directa sobre las medidas específicas que deben adoptarse o al menos considerarse por parte de los Estados Partes que estén preparados a ejercer debida diligencia en la erradicación de la violencia contra la mujer se encontró en un anexo a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1997. El documento se titula “Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del Delito y la justicia penal.”²⁷¹

Estas Estrategias Modelo surgen de la Plataforma de Acción de Beijing. Se concentran principalmente en velar por que los sistemas de justicia y otros mecanismos de prevención presten “tratamiento justo” en sus respuestas a todos los incidentes de violencia contra la mujer. Se proponen alcanzar igualdad *de facto* y *de jure* entre hombres y mujeres. Son pertinentes a todos los aspectos del sistema judicial, tanto a los esfuerzos de prevención basados en la comunidad, como a la aplicación de la ley, los tribunales, el proceso de dictar sentencia y las sanciones. También son pertinentes para otros objetivos estratégicos relativos a la educación y movilización de comunidades y de los medios de comunicación para que participen plenamente en el intento de erradicar la violencia contra la mujer.

El uso de las Estrategias Modelo facilitó este examen, dado que las mismas se relacionan con cada una de las principales disposiciones de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención. Se elaboró un cuadro de concordancia para demostrar como las distintas medidas de las Estrategias Modelo se relacionan con las principales disposiciones de la Convención.

Métodos y procedimientos de la aplicación de la ley

Evidentemente, existen muchas razones por las cuales las sobrevivientes de violencia contra la mujer, optan por no informar a la policía que han sido victimizadas. Una de esas razones tiene que ver con la calidad y la diligencia previstas en la respuesta de la policía ante ese tipo de incidentes. El mejoramiento de la legislación no es en sí suficiente, si no está acompañado por cambios en la eficiencia con que los organismos encargados del cumplimiento de la ley responden a los incidentes de violencia contra la mujer. La gran mayoría de las veces, la policía es el primer punto de contacto y su respuesta es decisiva para que la mujer logre protección. En el estudio se observó una notoria mejoría en la mayor parte de las jurisdicciones, en la manera de responder de la policía ante las denuncias de las víctimas de violencia contra la mujer y en la buena disposición de la policía en el cumplimiento de distintos ordenes protectoras expedidas por los juzgados. Esto último explicaría el motivo por el cual, en muchas jurisdicciones de la región, se advierte una mayor disposición de parte de las víctimas a recurrir a la policía como víctimas de violencia y a solicitar su asistencia. Muchas jurisdicciones están haciendo hincapié en un enfoque más estratégico de aplicación de la ley en relación con distintos aspectos del problema de violencia contra la mujer. En algunos lugares, se han elaborado y llevado a la práctica políticas bien definidas con respecto a la investigación, recopilación de pruebas, detenciones y medidas para la mayor seguridad de las víctimas.

En muchas jurisdicciones, los organismos encargados del cumplimiento de la ley están desempeñando una función proactiva con relación a la detección, investigación y prevención de incidentes de trata de mujeres y de varias otras formas de explotación criminal de mujeres y niños. En algunas oportunidades, se han formado equipos de funcionarios de seguridad especializados, provenientes de múltiples organismos estatales e incluida la cooperación con organismos de seguridad extranjeros, cuando se ha tratado de incidentes transnacionales.

La policía desempeña otras funciones importantes, además de asegurar el cumplimiento de la ley, tales como colaborar con los esfuerzos de prevención de la comunidad, proteger a las víctimas, así como facilitarles información y apoyo. Durante los últimos años, se ha observado en muchas jurisdicciones, un mayor deseo de parte de los organismos policiales por trabajar de cerca a otros servicios y grupos de la comunidad para lograr los importantes objetivos de proteger a las víctimas y prevenir delitos. En varias ocasiones, los organismos de seguridad y otros organismos negociaron detallados protocolos de cooperación mutua, los cuales mejoraron considerablemente la reacción general de la comunidad con respecto a las necesidades de las víctimas.

Algunos de las buenas prácticas en esta materia se están haciendo más conocidas. En Estados Unidos, por ejemplo, según el Proyecto de asistencia técnica para detener la violencia contra la mujer (*STOP Violence Against Women Technical Assistance Project*), se elaboraron diversos instrumentos a fin de determinar prácticas promisorias dentro del sistema de justicia penal y dentro de la comunidad.^{28/}

Hace dos años, varios integrantes del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal redactaron un manual especializado y una lista de prácticas promisorias, refiriéndose en parte a la respuesta de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, ante incidentes de violencia contra la mujer.^{29/}

En Canadá, un Grupo de Trabajo Federal, Provincial y Territorial redactó un extenso manual para la policía y los fiscales del Estado encargados de pleitos sobre delitos de hostigamiento criminal.^{30/} El manual ofrece pautas sobre todos los temas relacionados con estos asuntos, desde cómo la policía debe conducir la entrevista inicial con la víctima y dirigir la investigación, hasta cómo los fiscales del Estado deben preparar sus casos, interrogar al delincuente previamente a su libertad condicional, manejar la presencia de armas de fuego y organizar protestas con las víctimas en las audiencias en que se sentencia al ofensor.

Algunas jurisdicciones utilizan centros especializados para atender de forma integrada las agresiones sexuales contra la mujer. Algunos países crearon equipos multidisciplinarios integrados por policías y asistentes sociales que trabajan muy de cerca con la víctima durante el inicio del proceso. En otras partes de la región, se ha promovido la creación de una unidad especializada para mujeres, siguiendo el ejemplo de San Pablo, Brasil, con la finalidad de lograr una mejor respuesta a los casos de agresiones sexuales. Estas unidades constan de secciones encargadas de la investigación, recopilación de pruebas, orientación para las víctimas y protección de las mismas. Se requiere mayor investigación acerca de cuán eficaces han resultado estos modelos para asegurar el cumplimiento de la ley.

Durante la década pasada, muchas jurisdicciones introdujeron y promovieron medidas en favor de la detención, la acusación y el procesamiento judicial en casos de violencia doméstica. En los últimos años, se ha prestado cada vez mayor atención al estudio del efecto de estas medidas, desde el punto de vista de la víctima y desde la perspectiva de la seguridad de la mujer. Se está promoviendo el uso de “controles de seguridad”, a fin de examinar todos los aspectos del sistema de

justicia penal, a fin de velar para que la seguridad de la mujer se tenga en cuenta en todas las decisiones.

En Estados Unidos, el Proyecto de Intervención para el Abuso Doméstico (*Domestic Abuse Intervention Project – DAIP*), en Duluth, Minnesota, nos ofrece un ejemplo de cómo concentrándose en los procedimientos básicos y hábitos diarios dentro del sistema, se puede influir sobre la falta de interés del sistema judicial con respecto a la seguridad de las víctimas, el clima general de aceptación de la violencia y la falta de la obligación de responsabilizarse. El proyecto ha elaborado métodos para el control de las actuaciones del sistema, examinando cada etapa del proceso.^{31/}

Métodos de procesamiento

En la mayor parte de los países de la región, el peso de iniciar el seguimiento de una causa criminal tratándose de violencia doméstica recae sobre la víctima. Muy pocos han establecido pautas para el procesamiento de ofensores implicados en actos de violencia contra la mujer. En varios países, tales como Costa Rica y Honduras, se nombraron fiscales especializados, generalmente mujeres, para asumir la responsabilidad del procesamiento de causas donde hay de por medio delitos contra la libertad sexual o de violencia doméstica. El resultado de este enfoque, aparentemente todavía no se ha determinado.

A veces, los ofensores pueden evitar el seguimiento de la causa judicial, mudándose a otra jurisdicción. Durante los últimos años, se ha dedicado gran energía a promover el intercambio de información y mayor colaboración entre jurisdicciones. Los países han celebrado acuerdos de asistencia jurídica mutua que han ayudado a atender el problema y han contribuido a la mejor marcha de los esfuerzos de seguimiento de las causas de formas transnacionales de violencia contra la mujer. El asunto de la colaboración entre jurisdicciones es, a veces, un problema dentro de un solo país. En Estados Unidos, por ejemplo, la Ley sobre Prevención de Violencia y sobre Víctimas de Trata de Personas del año 2000 (*Victims of Trafficking and Violence Prevention Act of 2000*) introdujo medidas a fin de mejorar la capacidad de los fiscales federales en el procesamiento de delitos interestatales de violencia doméstica, acecho y violaciones de órdenes protectoras.

Algunas jurisdicciones están probando el concepto de tribunal penal especializado destinado a atender asuntos de violencia familiar (por ejemplo, en Manitoba y Ontario, Canadá). Estos tribunales comprenden una variedad de programas especializados, tales como servicios de apoyo e información para víctimas y testigos, servicios de interpretación cultural, grupos de defensa de mujeres, programas para niños víctimas que han sido testigos y programas de asistencia para hombres que golpean. En la actualidad se están evaluando algunas de estas iniciativas.

Educación de los funcionarios de seguridad y del sistema judicial

Artículo 8: Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

Las intervenciones en casos de violencia contra la mujer son a menudo complejas, difíciles y sensibles desde el punto de vista psicológico. La educación y capacitación de profesionales es de especial y decisiva importancia para el éxito de las reformas de políticas y leyes. Todos los países examinados informaron que habían creado algún tipo de programa de educación y/o sensibilización para funcionarios a cargo del cumplimiento de la ley. La mayoría, aunque sin duda no todos ellos, se cercioraron de que la formación básica para los candidatos a la policía incluyera capacitación especial sobre violencia contra la mujer y los reglamentos, leyes y directrices vigentes, así como sobre lo que se espera de ellos en esas situaciones. Se formularon varios planes de estudios en detalle^{32/} y ha existido un buen grado de colaboración entre la policía y las academias policiales con respecto a iniciativas de capacitación e intercambio de textos de enseñanza sobre la materia.

Se han logrado adelantos concretos en cuanto a garantizar que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley comprendan que la violencia contra la mujer es una violación intolerable de los derechos humanos, donde sea que ésta ocurra. Sin embargo, el corolario de este conocimiento en las actividades diarias de los organismos públicos encargados del cumplimiento de la ley no es tan evidente para todos aquellos que tienen parte en esto. Además, los programas de educación actuales no siempre abordan de forma efectiva los fuertes obstáculos creados por valores y modos de pensar subculturales que continúan predominando en estas instituciones. Probablemente sea necesario reexaminar la buena marcha y la orientación de muchos de estos programas.

Dado el papel decisivo que tiene la policía y los funcionarios judiciales, algunos países han dedicado bastantes recursos a la creación de programas de concientización de género para dichos funcionarios. Se han realizado intentos de promover cambios en la cultura institucional de los organismos en cuestión.

Sin embargo, es posible que ese intento por sensibilizar a la policía, a los fiscales y al poder judicial con relación a las inquietudes de igualdad de género y de violencia contra la mujer no hayan producido los resultados esperados. La toma de conciencia acerca de los problemas que encierra la violencia contra la mujer es seguramente un elemento decisivo. Sin embargo, no garantiza por sí mismo una respuesta competente y profesional en estos casos. En muchas jurisdicciones, es particularmente necesario contar con capacitación que ayude a los funcionarios a adquirir técnicas especiales de comunicación y resolución de conflictos, así como la información psicológica y jurídica que necesitan para intervenir en forma competente y confiada. Por último, los programas de capacitación para funcionarios de la policía debe también tener en cuenta que existen valores y modos de pensar subculturales muy fuertes y dañinos, dentro de estas instituciones que deben ponerse constantemente en tela de juicio.

Otro aspecto importante que aún no ha recibido suficiente atención y es necesario atender es la capacitación de los profesionales encargados de la atención de la salud en materia de temas de prevención de la violencia. Esto es necesario para promover un sistema de atención médica que responda a las necesidades e inquietudes de las mujeres víctimas de violencia. Dichas iniciativas deben incluir la creación de registros para el uso de profesionales en el campo de la salud a fin de garantizar que se documenten los incidentes violentos y se contribuya al procesamiento de los ofensores. La responsabilidad profesional del personal de atención de la salud de denunciar determinados incidentes debe estar también claramente establecida para todos los que allí intervienen.

Protección de víctimas y testigos contra la intimidación

Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
(d) adoptar medidas jurídicas par conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

Las mujeres víctimas de violencia continúan siendo víctimas frecuentes de varias formas de estigmatización e intimidación. En algunos países de la región se han elaborado medidas de protección eficaces. Se dispone con frecuencia de servicios telefónicos de urgencia. A menudo se dispone también de refugios para que las víctimas estén a salvo, a lo cual se ha atribuido máxima urgencia en la creación de servicios para las mismas. En las estaciones de policía, se han instalado escritorios especiales para mujeres, a fin de facilitar a las víctimas la denuncia de los incidentes de agresiones sexuales o violencia doméstica. No obstante, en la mayoría de los países la protección real que se ofrece a las víctimas de violencia contra la mujer continúa siendo muy limitada. En la mayoría de los países, el número de refugios para mujeres es insuficiente, especialmente fuera de las zonas urbanas. Los refugios y los programas de viviendas para una segunda etapa no reciben, en general, suficientes fondos. Además, por lo general, se carece de centros de intervención en situaciones de crisis, que cuenten con buenos recursos y con personal debidamente capacitado. Las mujeres y los niños deben tener acceso a viviendas seguras cuando dejan un albergue de emergencia. En algunos países más ricos, se han diseñado programas destinados a dar preferencia a las víctimas para habitar los complejos de viviendas económicas manejadas por organismos financiados por el gobierno. Sin embargo, en países menos prósperos, muchas veces las mujeres víctimas no tienen dónde ir, después de salir del albergue de emergencia. Muchas de ellas necesitan ayuda para lograr independencia económica y evitar convertirse nuevamente en víctimas de violencia.

Existe un deseo mayor de parte de las mujeres víctimas de violencia de decir que han sido victimizadas y buscar protección del sistema judicial. No obstante, en muchos países, la mayoría de las víctimas se resiste a denunciar los incidentes de violencia a la policía. A menudo, las víctimas retiran la denuncia, después de haber informado a las autoridades acerca del incidente. No se han realizado suficientes intentos por proteger a las víctimas contra la indebida presión que sufren para retirar las denuncias. Algunas investigaciones indican que las víctimas de violencia corren mayor riesgo que nunca durante el proceso judicial.

Sigue existiendo en toda la región una gran necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales vigentes a fin de tener la seguridad que las mujeres puedan denunciar los actos de violencia contra ellas, en un entorno seguro y confidencial, libres del temor a castigos y represalias. Es posible que se haya dado demasiada importancia a tratar de convencer a las mujeres de que denuncien su victimización a la policía y no la suficiente a lograr que las víctimas y sus hijos no corran peligro al hacerlo.

Muchas jurisdicciones han probado distintos métodos para retirar rápidamente al ofensor del hogar en situaciones de violencia doméstica y evitar que las víctimas y sus familias se vean obligadas a establecerse en un nuevo lugar. Esos métodos comprenden normas sobre detenciones obligatorias,

órdenes protectoras y mandamientos judiciales para intervenciones de emergencia. Estas órdenes realmente ofrecen protección solamente si el agresor siente algo de respeto por el sistema jurídico, lo cual no sucede a menudo, o se imagina que probablemente la policía hará cumplir la orden.

El cumplimiento continuo y efectivo de dichas órdenes ha resultado más difícil de lo que se pensó en un comienzo. En algunas jurisdicciones, apenas se han aplicado. En otras, se está comenzado a atribuir mayor importancia a su cumplimiento dentro de la policía, y los agentes de policía está recibiendo la formación necesaria para hacer cumplir estas órdenes sin correr peligro y con seguridad. En unas pocas jurisdicciones, se han establecido oficinas de registro centrales encargadas de las órdenes inhibitorias de proximidad. En los mejores casos, los agentes de policía pueden consultar los registros rápidamente a través de medios electrónicos.

En la mayoría de las jurisdicciones no se han establecido suficientes normas para proteger a víctimas y testigos durante el proceso judicial penal, ya sea en el momento de comparecer ante un tribunal o de poner en libertad al delincuente. Muy a menudo, hacen falta medidas que efectivamente garanticen la seguridad de las víctimas y protejan su bienestar físico y psicológico. En algunos países se han introducido reformas jurídicas destinadas a la protección de la identidad de las víctimas de agresiones sexuales. A veces, los jueces han tenido autoridad para prohibir la publicación del nombre de la víctima. Otras veces, parte del proceso tiene lugar a puerta cerrada. No obstante, en demasiadas jurisdicciones no existen todavía las debidas medidas que protejan la identidad y la intimidad de las víctimas.

La investigación muestra que es bastante común que los ofensores implicados en asuntos de violencia basada en el género, tengan antecedentes penales entre los que se encuentran otras formas diversas de delitos de violencia. Muchos de estos ofensores son extremadamente peligrosos. En muchas ocasiones, el cumplimiento de algunas simples medidas administrativas puede ayudar mucho a que las mujeres víctimas de violencia doméstica eludan a su agresor.

En Estados Unidos, por ejemplo, la Administración del Seguro Social (*Social Security Administration*) estableció un programa a través del cual se asignan nuevos números de seguro social a víctimas de violencia doméstica que lo soliciten. La víctima tiene así la posibilidad de obtener un número de seguro social y establecer una nueva identidad al presentar una declaración escrita sobre el agresor de parte de un tercero, como podría ser un agente de policía o el médico que la atiende. La información acerca de cómo proceder con el programa está a disposición de las víctimas a través de algunos proveedores de servicios o a través de Internet.

Algunos sistemas penitenciarios de la región han tomado medidas para notificar a las víctimas de violencia, cuando corresponda, acerca de las decisiones en relación con la libertad condicional, la puesta en libertad o la transferencia del agresor durante su sentencia. En unas pocas instituciones se establecieron normas y directrices a fin de evitar incidentes de violencia familiar durante el programa de visitas a los reclusos y garantizar que los incidentes que ocurran durante visitas familiares generales o privadas sean atendidos.

En muchas jurisdicciones, se está abogando por la creación de registros sobre agresores sexuales, como una forma concreta de proteger a posibles víctimas y de comunicar a la comunidad acerca de la presencia de agresores sexuales en su zona. Ya se han creado varios de estos registros. Todavía quedan, sin embargo, algunos problemas por resolver en algunas jurisdicciones, con respecto a la validez de los registros de agresores sexuales y el valor de los programas que informan a la comunidad acerca de la presencia de agresores sexuales en un determinado sector. Estos problemas

requieren el debate público informado y la cuidadosa atención de las autoridades encargadas de la determinación de normas, lo cual podría conducir a la opción colectiva entre alternativas difíciles.

Salvo unas pocas excepciones memorables, la mayoría de los países de la región tienen poco que informar sobre adelantos logrados en lo referente a iniciativas concretas para proteger a los testigos infantiles. La Asociación Internacional de Fiscales (*International Association of Prosecutors*) y el Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política en Materia de Justicia Penal (ICCLR) redactaron recientemente una serie de directrices para el procesamiento de estas causas. Las mismas merecen estudiarse cuidadosamente por todas las jurisdicciones.

Otras medidas preventivas

En términos generales, las iniciativas de prevención ya establecidas reciben críticas por no abordar las causas del problema de la violencia por motivo de género. Varias iniciativas de prevención se centran en la educación de los niños en las escuelas. Otras ponen muchas de sus esperanzas de cambio en la promoción de los derechos humanos en general. Otras hacen hincapié en iniciativas de desarrollo humano y económico a fin de promover el derecho de la mujer a no sufrir indigencia y a no sufrir explotación económica. En última instancia, sin embargo, la prevención de la violencia contra la mujer sólo se puede lograr a través de una solución global al problema del desarrollo humano y social.

No todas las medidas para prevenir la violencia son igualmente eficaces. Por lo tanto, podría ser muy importante intercambiar información entre jurisdicciones acerca de prácticas óptimas o prácticas promisorias. Durante el correr de los últimos años, han surgido en la región varias iniciativas en esos términos. Una de ellas fue un compendio de prácticas promisorias, a fin de eliminar la violencia contra la mujer, presentado en 1999 por el Centro Internacional para la Reforma del Derecho Penal y la Política en Materia de Justicia Penal (ICCLR). En Estados Unidos el programa “*STOP Violence Against Women Technical Assistance Project*” (Proyecto de Asistencia Técnica: Alto a la Violencia contra la Mujer) determinó iniciativas de prevención promisorias, que pueden emprenderse dentro de la comunidad.^{33/} En julio de 1999, en Canadá, los Ministros Federal, Provincial y Territorial Encargados de la Condición de la Mujer (*Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for the Status of Women*) dieron a conocer un marco estatutario para la recopilación de iniciativas y estrategias innovadoras en materia de prevención de violencia contra la mujer. En enero del 2000, el Gobierno federal de Canadá publicó una Marco Estatutario para Abordar Temas de Seguridad Personal con Relación a Mujeres y Niñas (*Policy Framework for Addressing Personal Security Issues Concerning Women and Girls*), como uno de los componentes de una estrategia más amplia: la Estrategia Nacional sobre Seguridad de la Comunidad y Prevención de la Delincuencia (*National Strategy on Community Safety and Crime Prevention*).

Algunos de los programas de prevención más efectivos son aquellos dirigidos a riesgos específicos y que capacitan a la mujer para aminorar esos riesgos y protegerse a sí mismas. En algunos países se crearon programas que dieron resultado, en colaboración con empleadores del sector público y privado. Estos programas se centran en la seguridad de la mujer en su lugar de trabajo. Por ejemplo, la iniciativa sobre Cómo Mantenerse a Salvo en el Trabajo (“*Keeping Safe at Work*”) en la provincia de Manitoba, en Canadá se concentra en los riesgos que afrontan las mujeres al viajar hacia y desde el lugar de trabajo cuando las mismas trabajan o viajan solas. En los Estados Unidos, la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional (*Occupational Safety and Health Administration*) elaboró información y normas a fin de ayudar a varios grupos de empleadores a prevenir la violencia contra sus empleados.

Mucho más se puede lograr para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo. La Comisión Canadiense de Derechos Humanos (*Canadian Human Rights Commission*) diseñó modelos de normas para la prevención del acoso sexual y las puso a disposición de los empleadores a través de todo el país.

La presencia de armas de fuego es a menudo un factor determinante en algunos incidentes de violencia contra la mujer. Tiende también a aumentar la morbilidad de las víctimas. Por estos motivos, a menudo se recomiendan medidas de prevención con respecto a armas de fuego, como forma de prevenir la violencia contra la mujer. Varios proyectos de reglamentaciones sobre armas de fuego se han puesto en marcha en muchas partes de la región, y los mismos influyeron directamente sobre la probabilidad de que un arma de fuego se use en conflictos de violencia doméstica. Se introdujeron períodos de reflexión a fin de demorar la adquisición de armas de fuego. Las normas que rigen sobre la manera segura de guardar armas pueden también haber influido. La prohibición de posesión o adquisición de armas de fuego puede ser importante cuando se trata de individuos que han estado implicados en delitos violentos. En Canadá, por ejemplo, desde 1995, las solicitudes para adquisición de títulos de armas de fuego se examinan basándose en los riesgos relacionados con incidentes de violencia familiar y las solicitudes exigen el consentimiento del cónyuge.

Las consecuencias en los niños que presencian violencia o sufren violencia o maltrato se reconoce como un problema importante que necesita la intervención de todos los sectores. Algunos de los programas contra la violencia creados y puestos en marcha en escuelas se han centrado concretamente en quebrar el ciclo de violencia a través de la toma de conciencia del problema y la intervención temprana en la vida de los niños. En algunos países, se están financiando una serie de programas de orientación destinados a brindar orientación especializada y otras formas de intervención a los niños que han estado expuestos a violencia. Estos programas se ofrecen a través de las escuelas y centros infantiles. Por lo general, están acompañados por otras iniciativas para ayudar a maestros, a orientadores escolares y a padres a reconocer los efectos de la violencia en los niños.

En muchos países, se está prestando mayor atención a la importante función que pueden desempeñar los profesionales en atención de la salud y servicios públicos en la prevención de la violencia contra la mujer. Se han dirigido algunos esfuerzos hacia la creación de programas de capacitación para profesionales en atención de la salud y hacia la determinación de la función de los mismos en la prevención, detección y notificación de violencia contra la mujer. Por ejemplo, el Instituto Interamericano del Niño (IIN), en colaboración con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), dirigió un proyecto sobre las consecuencias de la drogodependencia en mujeres y en la familia. El proyecto recalcó la importancia de incluir componentes efectivos de prevención del abuso de alcohol y drogas en todos los programas más generales sobre prevención de violencia.^{34/}

Varios estudios de casos prácticos indican que la agresión sexual y otras formas de violencia contra la mujer, tanto dentro como fuera del hogar, tienden a aumentar a consecuencia de desastres, tales como inundaciones, terremotos y huracanes. La protección de la policía y de otras formas de prevención están menos al alcance. Además, en esas circunstancias los servicios que suelen estar a disposición de las víctimas pueden estar desorganizados o interrumpidos, agravando la vulnerabilidad de las mismas. La salud y el bienestar de las mujeres deben salvaguardarse durante períodos de crisis o desastres, tanto de los efectos del desastre como de la violencia previsible con posterioridad al desastre.^{35/}

Como parte de la planificación para prepararse en situaciones de emergencia, pueden tomarse varias medidas, como por ejemplo ocuparse de la necesidad urgente de viviendas provisorias, mejorar la capacidad de los programas contra la violencia para que los mismos puedan continuar en funcionamiento de la mejor forma posible durante y después de un desastre o garantizar que los organismos encargados del cumplimiento de la ley estén preparados para afrontar debidamente la violencia contra la mujer, en una situación de crisis de esa naturaleza. Al parecer, con muy pocas excepciones, las jurisdicciones no han abordado todavía los problemas de violencia contra la mujer, como parte de sus actividades de planificación de emergencias.

Existe también un reconocimiento cada vez mayor de la importancia de las estrategias de prevención secundarias y la elaboración de programas que se ocupen de los autores del delito de violencia contra la mujer. Los programas de intervención basados en la comunidad y en las instituciones para ayudar a agresores hombres a afrontar sus problemas y a aprender maneras no violentas de afrontar situaciones pueden formar parte de una estrategia efectiva para prevenir la victimización de la mujer en el futuro. Las leyes sobre violencia familiar en muchas partes de la región están incorporando disposiciones para el tratamiento de agresores. Lamentablemente, en muchos casos, esto no ha sido acompañado por los programas de tratamientos correspondientes.³⁶ En la mayoría de los países, los esfuerzos en esa dirección aún se encuentran en las primeras etapas de desarrollo y se están usando algunos métodos de intervención muy cautelosos. Algunos sistemas penitenciarios están atendiendo la necesidad de crear programas efectivos de intervención para ofensores hombres de delitos contra la libertad sexual y delitos de abuso a la esposa. Al menos un sistema penitenciario nacional en la región está poniendo en marcha en la actualidad un programa que se extiende a todo el sistema, destinado a garantizar que los asuntos relacionados con tratamientos para violencia familiar se aborden como parte del tratamiento de intervención del sistema penitenciario en el momento más oportuno posible.

Debe prestarse también clara atención a la prevención de varias formas violencia transnacional contra la mujer. Hay mayor aceptación en toda la región de la necesidad urgente de tomar medidas efectivas y de actuar en forma unida en el ámbito internacional, a fin de prevenir todas las formas de trata de mujeres y niñas. Poco a poco, se están elaborando estrategias de prevención contra la trata de personas, basándose en un mejor conocimiento de las características de los grupos vulnerables y de los métodos que emplean los traficantes.

CAPÍTULO 6

Acceso efectivo de las víctimas a la justicia

Artículo 7: Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

(f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

(g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces;

Mejoramiento del acceso

Las mujeres que toman la decisión de informar a la policía acerca del abuso del que son víctimas, tienen ciertas expectativas del sistema de justicia penal. La mayor parte de las encuestas sobre victimización indican que sus experiencias están lejos de corresponder a sus expectativas. Una reciente encuesta sobre sobrevivientes de agresiones sexuales en un país indicó cuán lejos de lo que hubieran esperado habían sido sus experiencias con el sistema judicial. Las mujeres que, según la encuesta, esperaban recuperar cierta medida de control sobre sus vidas se dieron cuenta que el control estaba en manos de la policía y del fiscal. Estas sobrevivientes describieron el proceso de justicia penal como “cruel,” “frío e indiferente” y “duro con ellas”.^{37/}

Las demoras del sistema judicial en responder a las necesidades de protección de las víctimas o proporcionar a las mismas la información que necesitan puede ser a veces un asunto de vida o muerte. Las grandes demoras para tener acceso a un tribunal de familia, a la protección del sistema judicial o a reparación continúan siendo serios obstáculos para el acceso de las víctimas a la justicia.

En muchas partes de la región, el obstáculo más serio que impide el acceso eficaz de la mujer a la justicia surge de la carencia de capacidad institucional para abordar los distintos problemas que se desprenden de la victimización por motivos de género. La infraestructura que actualmente atiende ese tipo de victimización es, en general, inadecuada. Muchas veces las obligaciones de la policía, de los empleados encargados de la atención médica y de los funcionarios de la justicia hacia las víctimas de violencia contra la mujer no están bien definidas o no se entienden del todo.

Dependiendo de las leyes de ciudadanía de un país, las mujeres inmigrantes y las trabajadoras migrantes generalmente cuentan con pocos recursos previstos por la ley y acceso muy limitado a esos recursos. Las mujeres que viven en regiones aisladas, las mujeres con problemas de drogodependencia, las mujeres reclusas y las mujeres que viven en la pobreza, tropiezan con mayores dificultades en cuanto al acceso a reparación. En la mayoría de las jurisdicciones, es especialmente

difícil recibir ayuda y obtener reparación para las mujeres y los niños con cualquier forma de discapacidad.

El acceso efectivo de las víctimas de violencia por motivo de género al sistema judicial es esencial para evitar que vuelvan a ser victimizadas como consecuencia de leyes y prácticas judiciales y de observancia de la ley insensibles a la problemática de género. Se puede contribuir al acceso, aportando oportunamente a las víctimas información acerca de los recursos, la reparación y la protección que las mismas tienen a su alcance, facilitando la tramitación de denuncias y eliminando los obstáculos procesales innecesarios con los que tropiezan las víctimas. En algunos países, como Argentina, existen líneas telefónicas confidenciales para que los niños denuncien maltratos y busquen ayuda. En muchos países, el acceso se facilita a través de servicios de defensa y acompañamiento. En algunas jurisdicciones, los servicios de apoyo de interpretación y de sensibilización cultural para las víctimas mejoraron el acceso de las mujeres que han encontrado determinados problemas de acceso por su idioma o sus antecedentes culturales.

Muchos sistemas judiciales de la región están finalmente comenzando a mostrarse auténticamente más accesibles para facilitar a las víctimas sobrevivientes de violencia contra la mujer información sobre la manera de afirmar sus derechos y exigir las soluciones jurídicas que les corresponden por ley. Varios sectores del sistema judicial están comenzando poco a poco, a crear procedimientos que aseguren que las mujeres reciban oportunamente información acerca de sus propias causas judiciales.

Información jurídica

La información y el asesoramiento jurídicos suelen ser decisivos para determinar que la mujer tenga acceso al sistema judicial. Se ha experimentado a través de toda la región con cursos de instrucción jurídica y otros diversos métodos prácticos destinados a proporcionar información jurídica a víctimas y a posibles víctimas. Sin embargo, dado que la información jurídica es propia de cada sistema jurídico, los programas de información en esta materia son los menos transferibles entre jurisdicciones. Los países más ricos de la región han logrado crear o financiar programas de información jurídica accesibles y útiles. Algunos de estos programas incluyen textos especiales dirigidos a determinados grupos, tales como mujeres inmigrantes. En la mayoría de las jurisdicciones de la región, sin embargo, la necesidad de obtener información jurídica de las víctimas de violencia contra la mujer continúa estando, en su mayor parte, desatendida. Para la mayoría de las mujeres víctimas de violencia en toda la región, el sistema judicial sigue causando intimidación y sigue siendo complejo e inaccesible.

En cuestiones de derecho familiar y civil donde hay de por medio mujeres víctimas o que corren riesgo de ser víctimas de violencia es muy difícil obtener representación legal, a menos que la mujer cuente con los medios para contratar y pagar los servicios de su propio abogado. Aún en países donde existe algún tipo de servicio de asistencia letrada pública para estos casos, hay cada vez mayores restricciones para limitar el número de solicitantes.

Acceso a resarcimiento y a reparación justa y oportuna

La mujer expuesta a violencia debería recibir, a través de procedimientos formales e informales, la reparación justa y oportuna por el daño que ha sufrido. Las leyes deberían reconocer el derecho de la mujer a solicitar resarcimiento o compensación de parte del ofensor y del Estado.

La reparación por el daño sufrido por las víctimas de violencia puede tener diversas formas. Se puede conseguir compensación por el daño sufrido a través de tribunales penales, juicios civiles o mecanismos administrativos establecidos por el Estado.

Durante los últimos años, algunos países, entre ellos Costa Rica y Ecuador, introdujeron reformas legislativas con el propósito de mejorar el derecho formal de las víctimas a recibir compensación. Sin embargo, en la mayoría de las jurisdicciones no existen mecanismos o procedimientos administrativos que garanticen el acceso efectivo de la mujer a compensación o reparación.

Muy pocas jurisdicciones dieron a conocer logros importantes con respecto al acceso de las mujeres víctimas a la correspondiente reparación o compensación. Por consiguiente, en la mayoría de los países de la región, el acceso oportuno y justo a reparación por el daño sufrido ha estado generalmente al alcance de las víctimas que poseen los medios financieros para aspirar a esos recursos.

La falta de mecanismos disponibles a través de los cuales las víctimas puedan obtener justa reparación o compensación por el daño sufrido parece haber llevado en algunos casos, a maneras de proceder abominables. Durante el examen aquí descrito, hubo denuncias de situaciones en las que, a falta de mecanismos de reparación o compensación, las víctimas o sus familiares aceptaron compensación monetaria de parte del agresor, a cambio de no denunciar el delito a la policía o bien de no atestiguar ante el tribunal. Parecería que, para muchas víctimas, la aceptación de este soborno en lugar de la justa compensación fue la única manera de obtener los recursos económicos necesarios para conseguir asistencia médica y psicológica a través de instituciones privadas.

El examen hace referencia también a algunos casos en los cuales fue necesario recurrir a mecanismos de recursos colectivos. Uno de los casos presentados merece mencionarse. En noviembre de 1997, el Gobierno de Canadá le pidió a la Comisión de Derecho de Canadá (*Law Commission of Canada*) que preparara un informe sobre los recursos para afrontar el daño causado por el abuso físico y sexual de niños en instituciones administradas, financiadas o auspiciadas por el Gobierno. Esas instituciones incluyen internados para niños aborígenes, escuelas para sordos y ciegos, escuelas normales, instituciones que proveen atención de salud mental a largo plazo y sanatorios. La Comisión investigó no sólo el abuso físico y sexual, sino también el abuso psicológico, espiritual y cultural, así como otros tipos de maltrato que han tenido consecuencias profundas y prolongadas. La Comisión examinó procedimientos para atender las necesidades de reparación de las sobrevivientes, sus familias y sus comunidades, entre los que figuran programas específicos concebidos para satisfacer las necesidades de las sobrevivientes, programas de educación pública y la redacción y revisión de protocolos y otras estrategias de prevención.

Recursos internacionales

El artículo 12 de la Convención de *Belém do Pará* prevé la posibilidad de que individuos, o grupos de individuos, o una entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos presenten peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Dichas peticiones pueden incluir denuncias o demandas de violaciones del artículo 7 de la Convención por un Estado Parte. Sin embargo, dado que los sistemas de derechos humanos regionales e internacionales están concebidos para ser subsidiarios de los sistemas nacionales, la parte que denuncia la violación debe agotar todos los recursos disponibles de acuerdo con la legislación interna. La Comisión estudia las demandas

efectuadas de acuerdo con las normas y procedimientos estipulados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Estatuto y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Hasta el momento, se han presentado muy pocas peticiones en virtud de la Convención de *Belém do Pará*. Algunos observadores del sistema interamericano de derechos humanos señalan que el uso insuficiente del importante mecanismo de reparación previsto en la Convención de *Belém do Pará* explicaría la razón por la cual la Convención puede no haberse tomado con toda la seriedad debida por todos los Estados Partes.

CAPÍTULO 7

Servicios especializados para víctimas

Artículo 8: Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

(f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;

Disponibilidad de servicios especializados para víctimas

En cada uno de los países examinados durante este estudio, se dieron a conocer adelantos realizados en la prestación de servicios especializados para mujeres víctimas de violencia. En muchos países, estos programas existen solamente en razón de la contribución de la sociedad civil y los organismos no gubernamentales. En algunos países de la región, la existencia continuada de servicios para mujeres víctimas es muy precaria, dada la falta de financiamiento y la falta general de compromiso político para que estos servicios se pongan ampliamente a disposición. En toda la región, las sobrevivientes de violencia contra la mujer encuentran continuamente serias dificultades para obtener acceso a los servicios esenciales que necesitan.

En muchos países se introdujeron servicios para atender momentos de crisis, refugios provisionales y líneas telefónicas de emergencia. Los datos sobre clientes obtenidos por estos servicios de urgencia son, generalmente, el primer paso para demostrar la necesidad de los mismos. Hay una grave carencia de viviendas para la segunda etapa, una vez que la mujer sale del refugio provisional, como también de programas previos a la obtención de empleo para prestar los servicios de capacitación y apoyo que la mujer víctima de violencia necesita para ingresar o reingresar a la fuerza laboral. Otras formas de asistencia a largo plazo, tales como psicológica, médica, social y jurídica, generalmente no se obtienen con facilidad. Muchos de estos servicios tienden a concentrarse en la participación de la mujer en discusiones y terapias de grupo, lo cual se considera un comienzo importante en la superación de situaciones de abuso.^{38/}

Es evidente que se ha avanzado durante los últimos años en la prestación de servicios para mujeres y niños víctimas de abuso. Existen líneas telefónicas de emergencia; asistencia para emergencias, inclusive servicios jurídicos; refugios; servicios especiales para atención de la salud y servicios de orientación. Sin embargo, en la mayor parte de los países, la cantidad de servicios disponibles no tiene relación con la demanda por esos servicios.

La mayoría de los países observan una tendencia ascendente en el uso de servicios de justicia penal y sociales por mujeres víctimas. Esto puede deberse a una serie de factores, como por ejemplo

mayor conciencia pública sobre el problema, mayor disponibilidad de servicios, mejor capacitación de la policía y otros funcionarios, mayor confianza pública en la aptitud del sistema de justicia penal para atender debidamente los casos de violencia contra la mujer.

Poco a poco se están creando en la mayor parte de las jurisdicciones programas de divulgación para llegar a mujeres víctimas que encuentran diversos obstáculos para obtener acceso a la asistencia y los servicios básicos que necesitan. En ese sentido, el sistema de salud ocupa una posición estratégica para reconocer a las víctimas de violencia, ofreciéndoles el apoyo inicial y recomendándoles tratamientos. En los últimos años, varios países han probado diferentes modos de llegar a las mujeres víctimas de violencia. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago, se usó una “caravana comunitaria” a fin de ofrecer a las mujeres de algunas de las comunidades más alejadas del país un mensaje sobre el conocimiento y la prevención del problema. La caravana se usa también para brindar aprendizaje básico a especialistas locales a quienes se puede llamar para intervenir después de incidentes violentos.

Varios grupos de mujeres víctimas encuentran obstáculos especiales al tratar de obtener acceso a servicios y asistencia. Rara vez sus necesidades se califican como importantes en los planes y estrategias oficiales de su jurisdicción. En la mayor parte de los países, la mujer que vive en la pobreza, en comunidades rurales o muy alejadas, la mujer indigente, la mujer que sufre discapacidades físicas o mentales, la mujer seriamente adicta al alcohol y a las drogas y la mujer reclusa continúa afrontando obstáculos casi insuperables al tratar de obtener acceso a los servicios existentes. Las niñas y mujeres de todas edades con algún tipo de discapacidad están entre las más indefensas y marginadas de la sociedad. La necesidad de tomar en cuenta y atender sus preocupaciones y sus situaciones no se reconoce en forma suficiente en el planeamiento de la mayor parte de los programas y servicios. Los recursos disponibles, así como el acceso efectivo a servicios para las mujeres inmigrantes y las trabajadoras migrantes que son objeto de violencia contra la mujer, son limitados. Pocos países han tomado medidas firmes que garanticen que las trabajadoras migrantes cuenten con la misma protección contra la violencia por motivo de género. No todos los países han tomado medidas para garantizar que las condiciones de trabajo y la protección de las trabajadoras migrantes sea la misma que se otorga a las mujeres ciudadanas.

Durante o después de un desastre, la mujer víctima de violencia suele encontrar grandes dificultades en la obtención de acceso a servicios. Parecería que muy pocos servicios de apoyo a las víctimas y contra la violencia cuentan con planes para casos de emergencia. En Canadá y Estados Unidos se están creando algunos mecanismos para prestar ayuda a las comunidades y organismos de servicios a elaborar dichos planes.^{39/}

Rehabilitación y otros programas para víctimas

En todas las jurisdicciones de la región, existen todavía serios obstáculos para el acceso efectivo a servicios de apoyo de las víctimas de violencia contra la mujer. A través de los años, se han elaborado unos cuantos modelos efectivos de servicios integrados.^{40/} Sin embargo, la mayor parte de las jurisdicciones carece de programas de rehabilitación eficaces para mujeres víctimas de violencia.

En los Estados Unidos, el Consejo Consultivo Nacional sobre Violencia contra la Mujer (*National Advisory Council on Violence Against Women*) observó que para poner fin a la violencia contra la mujer es esencial mejorar el grado y la manera cómo las normas sobre la atención de la salud responden a la violencia contra la mujer. Los servicios de salud son un punto decisivo de contacto inicial, atención primaria de salud y prevención secundaria de violencia contra la mujer. Los

proveedores de salud física y mental pueden reconocer a víctimas de violencia doméstica y agresión sexual que de otra forma no buscarían ayuda. Pueden ser ellos los primeros y únicos profesionales que vean a esas víctimas de agresión sexual, violencia doméstica o acoso. La mayoría de las mujeres acuden a lugares de atención médica para exámenes de rutina, para el tratamiento de problemas concretos ya sea causados por maltratos o independientemente de los mismos, o para el cuidado de sus hijos u otros miembros de la familia.

A pesar de que se puede demostrar que el peso de la violencia sobre la salud es tan importante en la mujer como otros problemas de salud, el problema de la violencia contra la mujer recibe relativamente poca atención y todavía menos recursos. Los esfuerzos por dar a conocer e informar a los profesionales que atienden la salud acerca de la situación, circunstancias especiales y necesidades de las mujeres víctimas de violencia son cada vez más frecuentes.^{41/}

Por ejemplo, Health Canada ha publicado una serie de manuales sobre problemas concretos que los profesionales encargados de la salud encuentran al tratar víctimas de violencia contra la mujer. Entre ellos figuran los siguientes: Manual para atender el maltrato de mujeres y el sistema judicial penal canadiense: normas de orientación para médicos (*A Handbook for Dealing with Woman Abuse and the Canadian Criminal Justice System*), Manual para profesionales encargados de la atención de la salud y de servicios sociales que atienden maltratos durante el embarazo (*A Handbook for Health and Social Service Professionals Responding to Abuse During Pregnancy*) y Manual para proveedores de salud y de servicios sociales y para educadores de niños expuestos a maltrato de la mujer o a violencia familiar: (*A Handbook for Health and Social Service Providers and Educators on Children Exposed to Woman Abuse/Family Violence*).^{42/}

En los Estados Unidos, el Departamento de Salud y Servicios Humanos respaldó la publicación de un nuevo libro titulado: “*Caring for Circumcision: A Technical Manual for Health Care Providers*” (El cuidado de la circuncisión: manual técnico para proveedores de salud), por la Red de Investigación, Acción e Información para la integridad del cuerpo de la mujer (*RAINBO – Research, Action and Information Network for Bodily Integrity of Women*). El manual de instrucción sirve como una guía clínica para profesionales a cargo de la salud sobre cómo manejar las complicaciones físicas derivadas de la mutilación genital femenina.

En Canadá, la labor del Grupo de trabajo federal interdepartamental sobre Mutilación Genital Femenina (*Working Group on Female Genital Mutilation*) divulgó hace unos años que las mujeres que han sido sometidas a este procedimiento estaban encontrando dificultades en obtener servicios de salud adecuados en el país. Recientemente se ha publicado un informe sobre cómo mejorar la respuesta del sistema de atención de salud en esas situaciones.

La violencia contra la mujer tiene consecuencias serias en la vida de la mujer así como en su salud física y mental. Afecta sus derechos sexuales y reproductivos en particular, su derecho al libre ejercicio de su sexualidad y a tomar decisiones acerca de su salud reproductiva, libre de coerción, discriminación, intimidación o violencia. Es por lo tanto urgente crear dentro del sistema de atención de la salud mecanismos de respuesta útiles, globales y responsables. Esta es una tarea especialmente difícil para países en los cuales a menudo se descuidan las necesidades de salud de la población debido a la falta de recursos. En la mayoría de los países de la región, los servicios de salud mental para sobrevivientes de violencia continúan siendo penosamente inadecuados.

En algunos países, hay incluso motivos de grave preocupación por la violencia contra la mujer en el propio servicio de salud pública. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) informó que se enteró de que en un país las formas de violencia se extendían desde

trato degradante, ofensa verbal, indiferencia y negligencia hasta violación y violencia contra mujeres embarazadas y mujeres que parecen haber tenido un aborto incompleto. La Comisión citó fuentes que afirmaron que:

... existe discriminación institucional en la atención de la salud de la mujer, lo cual se ha convertido en una costumbre que se tolera y goza de impunidad, dado que las instituciones encubren las denuncias y las mujeres tienen dificultades en presentar denuncias por temor a provocar reacciones hostiles de parte de los proveedores de atención médica.^{43/}

Durante este estudio, se obtuvo información también acerca de cómo, en algunos países, algunos delincuentes lograron conseguir la complicidad de las clínicas de salud y hospitales privados o de comprar el silencio de los mismos a fin de lograr que los incidentes de violencia contra la mujer y abusos sexuales contra los niños no se dieran parte a las autoridades. Parecería que, en algunos países, las normas con respecto a la denuncia de incidentes por parte de empleados de servicios de atención de la salud no cubren los actos de proveedores de atención médica que trabajan en instalaciones privadas. Varias jurisdicciones de la región todavía tienen que crear mecanismos efectivos que aseguren que los incidentes de violencia contra la mujer no se encubran sistemáticamente en los establecimientos de atención médica.

Las consecuencias de la violencia contra la mujer para su salud reproductiva, comprometen sus derechos y libertades de reproducción. El daño físico y psicológico causado por las agresiones sexuales, violaciones, prostitución forzada y otras formas de violencia pueden afectar la autonomía sexual y reproductiva de la mujer y tener consecuencias perdurables para la salud del sistema reproductor de las víctimas. La posibilidad de infectarse con el VIH es una fuente de ansiedad y temor para muchas sobrevivientes de violencia sexual, agravando el trauma que han experimentado. Más aún, el acceso a servicios médicos y aborto es un problema que evidentemente no ha sido resuelto en muchos países de la región. En algunos, el acceso a esos servicios se limita a las víctimas que tienen los medios para pagar los servicios de hospitales o clínicas privadas. En algunos de los países donde el derecho penal controla el aborto, se enmendó la ley para permitir abortos legales en los casos de embarazo causados por una agresión sexual.

En causas de violencia doméstica, el uso indebido de alcohol y de drogas es común tanto entre víctimas como entre ofensores. Como consecuencia, la prevención, el tratamiento y otros servicios de intervención deben tomar en cuenta esta importante variable.^{44/} Los programas de tratamientos para el abuso de alcohol y drogas no abordan, a menudo, las intrincadas conexiones que existen entre la adicción y las distintas formas de violencia basada en el género. Se están elaborando instrumentos en varias partes de la región a fin de atender ese frecuente descuido.^{45/}

Las víctimas de violencia que sufren, además, del problema de abuso de estupefacientes necesitan ayuda especializada. Se están creando algunos programas a fin de ayudar a los consejeros para drogodependientes a diagnosticar la situación debidamente y asesorar a las mujeres maltratadas sobre cómo afrontar la adicción y el abuso de estupefacientes. En Estados Unidos, la Administración de servicios de salud mental y abuso de estupefacientes (*Substance Abuse and Mental Health Services Administration*) redactó y puso extensamente a disposición un *Treatment Improvement Protocol* sobre tratamientos para el abuso de estupefacientes y sobre violencia doméstica.

El proyecto conjunto del Instituto Interamericano del Niño (IIN) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sobre la repercusión de la drogodependencia en las mujeres y la familia documentó la necesidad de reexaminar los programas

vigentes y crear otros nuevos a fin de enfrentar las necesidades de tratamiento y rehabilitación de mujeres con problemas de uso indebido de drogas. Estas mujeres corren mayor riesgo de ser víctimas de violencia basada en el género, tanto dentro como fuera de la familia, y suelen encontrar mayores dificultades para lograr acceso a servicios. El Instituto Interamericano del Niño y la CICAD se reunieron en un comité de trabajo en Montevideo, a fines de 1999, para la preparación de una Guía sobre diagnóstico, orientación y tratamiento de violencia doméstica dentro del contexto del abuso de alcohol y de drogas.

CAPÍTULO 8

Mujeres y niños especialmente vulnerables

Artículo 9: Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Las consecuencias de la violencia basada en el género se agravan a raíz de la desigualdad, el racismo, la discriminación y otros prejuicios relacionados a la condición social, económica de la víctima y su calidad de inmigrante, o discapacidad, orientación sexual o condición étnica. Generalmente, la violencia y la discriminación por motivo de género, por un lado, y la violencia y la discriminación racial o étnica por otro lado, se han considerado como categorías distintas. Sin embargo, es necesario reconocer los aspectos del racismo que se relacionan con el género y las formas nocivas de discriminación y violencia que provocan. La discriminación racial no siempre afecta a las mujeres y hombres igualmente o de la misma manera. Hay circunstancias en las cuales la discriminación racial afecta solamente o principalmente a mujeres o afecta a las mujeres de manera distinta o en grado distinto que a los hombres.

La mujer que forma parte de grupos minoritarios, la mujer indígena, la mujer refugiada, la mujer migrante y la mujer que vive en comunidades rurales y alejadas es, a menudo, objeto de violencia y es, generalmente más vulnerable a la violencia. Todos los países reconocen formalmente que hay algunos grupos de mujeres que son más vulnerables a la violencia por razones de género. En la práctica, sin embargo, continúan pasando por alto las dificultades con las que tropiezan esas mujeres.

En Canadá, la Encuesta Social General (*General Social Survey*) de 1999, sobre la violencia conyugal, documentó, examinando un período de cinco años, que en ese país es mucho más probable que la población aborigen denuncie agresiones por parte de un cónyuge que la población canadiense.^{46/} Las víctimas aborígenes denunciaron también haber sufrido formas más graves de violencia conyugal.

En los Estados Unidos, el Consejo Consultivo Nacional sobre Violencia contra la Mujer (*National Advisory Council on Violence Against Women*) reconoció que:

Para muchas mujeres, las consecuencias en este país de la violencia basada en el género y de la desigualdad se agravan a causa del racismo y otras formas de prejuicios basados en ingresos, discapacidad, orientación sexual o condición migratoria. Las mujeres de color, las minorías que hablan otro idioma, las mujeres pobres, las ancianas, las mujeres migrantes, inmigrantes y campesinas, las mujeres encarceladas y las mujeres con discapacidades físicas, de desarrollo y psiquiátricas han luchado más que otras para que sus

experiencias de violencia se comprendan y se atiendan. Para ser eficaces, los esfuerzos de intervención y prevención deben ser culturalmente y lingüísticamente apropiados, abordar la violencia durante toda la vida de la mujer y estar arraigados en las comunidades mismas.^{47/}

La niña

Este estudio tuvo acceso a muy poca información acerca de los problemas especiales que enfrentan las niñas y adolescentes. A raíz de la falta de datos estadísticos, especialmente datos desagregados por género y edad, se hizo más difícil proporcionar información sobre el efecto total de la violencia basada en el género en niñas y jóvenes.

Aun cuando no se cuenta con información sistemática, comúnmente se cree que, a pesar de la protección jurídica, han aumentado los abusos sexuales y la explotación sexual de las niñas. En Canadá, donde existen datos relativamente buenos, se estima que el 54% de las niñas menores de 16 años ha experimentado algún tipo de atención sexual no deseada; 24% ha experimentado relaciones sexuales bajo coerción; 17% ha experimentado abuso incestuoso. En ese país, 64% de las agresiones sexuales denunciadas a la policía fue de niñas menores de 18 años. Además, aunque no se dispone de datos sobre violencia y violación durante citas con compañeros del sexo opuesto, existen indicios de que estos incidentes han aumentado notablemente, debido a la gran facilidad para conseguir la llamada “droga de violación”.

Esperemos que se consiga pronto más información sobre este tema, de otras fuentes dentro de la OEA. En marzo de 1999, tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, un seminario titulado “Violencia y Explotación Sexual contra Niños y Niñas en América Latina y el Caribe”. En ese seminario, se presentaron los resultados de un proyecto de investigación dirigido por el Instituto Interamericano del Niño (IIN) sobre la explotación sexual de niños. Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, la República Dominicana y Uruguay participaron en ese proyecto de investigación. A continuación del seminario, la Asamblea General de la OEA dio instrucciones al Instituto Interamericano del Niño para que preparara un informe para presentar ante el Secretario General, “en el que dé cuenta de las acciones emprendidas por los Estados miembros para combatir la explotación sexual comercial y de otro tipo, de niñas, niños y adolescentes” (AG/RES. 1667(XXIX-O/99)).

En los últimos años, muchos gobiernos de la región han comenzado a prestar mayor atención a las distintas formas de violencia relacionada con la explotación sexual de niñas y adolescentes, entre las cuales figuran, prostitución infantil, pornografía infantil y abuso incestuoso. Sin embargo, la mayor parte de los países de la región no han logrado cambiar en forma trascendente, la gran cantidad de elementos que, dentro de la sociedad y las instituciones, impiden la erradicación de esos abusos contra las niñas.

Los datos estadísticos sobre la frecuencia de incidentes de trata de mujeres y niños no parecen estar disponibles en ningún lugar de la región. Sin embargo, se está renovando la atención al problema de la trata de niños, dentro o entre países. La mayoría de los países no tienen leyes que sancionen específicamente el delito de “trata de mujeres y niños”. Hasta el momento, pocos países han adoptado legislación que imponga mayores penas a aquellos implicados en abusos sexuales, trata de personas y todas las demás formas de explotación de niñas, aunque la mayoría de los países han reconocido, en principio, la necesidad de hacerlo.

Todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, con excepción de uno, ratificaron la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Todos los Estados miembros han aceptado incrementar sus esfuerzos por prevenir y eliminar la violencia contra la niña, en forma de explotación y abuso sexual, prostitución, pornografía infantil, trata de personas y distintas prácticas tradicionales nocivas. Existen varias iniciativas destinadas a fortalecer la cooperación internacional a fin de detectar, investigar, procesar y castigar a aquellos responsables por actos tales como la venta de niños, prostitución infantil, pornografía infantil y turismo sexual infantil.

Siete Estados miembros (Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Uruguay) ratificaron la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores,^{48/} la cual entró en vigor en agosto de 1997. La Convención define el tráfico internacional de menores como “la sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de un menor con propósitos o medios ilícitos” (artículo 2. b). El objeto de la Convención “con miras a la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor, es la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como la regulación de los aspectos civiles y penales del mismo. Los Estados Partes de esta Convención se obligan a:

- a) asegurar la protección del menor en consideración a su interés superior;
- b) instaurar un sistema de cooperación jurídica entre los Estados Parte que consagre la prevención y sanción del tráfico internacional de menores, así como adoptar las disposiciones legales y administrativas en la materia con ese propósito; y
- c) asegurar la pronta restitución del menor víctima del tráfico internacional al Estado de su residencia habitual, teniendo en cuenta el interés superior del menor.” (artículo 1)

Además, hacia fines del año 2000, 14 Estados miembros (Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) habían ratificado el nuevo Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía infantil (Nueva York, 25 de mayo de 2000). El Protocolo todavía no ha entrado en vigor.

Algunos Estados miembros han intervenido directamente en la formulación de un protocolo facultativo a la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La nueva Convención y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, estuvieron abiertos a firma en diciembre del 2000. Los Estados Partes al nuevo Protocolo se comprometen a ofrecer mejor protección y apoyo a las personas víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y a promulgar leyes internas que conviertan la trata de personas en un delito penal.

Las distintas formas de violencia contra niñas, inclusive varias formas de abuso y explotación sexual, causan embarazos no deseados y transmisión del VIH y de otras enfermedades infecciosas peligrosas. Se está prestando mayor atención a la salud de las niñas, inclusive la salud sexual y reproductiva de las adolescentes. Sin embargo, en la mayoría de los países, la mayor conciencia de las necesidades relativas a la salud, entre ellas las necesidades de salud sexual y reproductiva de las adolescentes, no se ha traducido todavía en la creación de los programas de información, educación y apoyo necesarios.

La mayoría de los países examinados encontraron dificultades para abordar el problema de violencia contra las niñas y adolescentes. La falta de suficientes recursos económicos y humanos fue a menudo el obstáculo principal. Muchos gobiernos carecen de suficientes recursos técnicos, económicos y materiales para llevar adelante programas y proyectos innovadores. Se realizaron varios programas de concientización y sensibilización de la comunidad en la mayoría de las jurisdicciones. Muchos de ellos se dirigieron a profesionales de atención de la salud y otros profesionales que están en contacto con niños.^{49/} Sin embargo, los programas de sensibilización y concientización de la comunidad que aborden específicamente el problema de la violencia contra las niñas en general no son suficientes. Los servicios destinados a ayudar a víctimas de violencia por motivos de género tampoco son suficientes. Por último, las guarderías infantiles y los servicios de protección de niños no están capacitados para atender debidamente situaciones de violencia doméstica que afecten a niños.

El hecho de que tantos niños de los países de la región vivan en la calle los pone en condiciones de mayor riesgo de ser objeto de violencia, abuso y explotación. Además, debe reconocerse que la violencia doméstica y las varias otras formas de violencia contra niños a menudo son la razón principal por la cual los niños y adolescentes se escapan de la casa y se convierten en víctimas de explotación sexual y de otras formas de explotación. Sus necesidades insatisfechas, tanto físicas como emocionales, aumentan el riesgo de que se vuelvan drogodependientes. Las condiciones socioeconómicas de estos niños los hace extremadamente vulnerables a distintas formas de abuso y explotación. Las necesidades de los niños que viven en la calle, especialmente de las niñas, deberían integrarse en los programas nacionales de erradicación de la pobreza, de desarrollo social y contra la violencia.

Los esfuerzos de prevención de la comunidad deberían dirigirse especialmente a los elementos que vuelven a las niñas más vulnerables a la posibilidad de violencia. Hay unos cuantos proyectos que han adelantado un poco en esa dirección. Por ejemplo, en 1997 y 1998, *Status of Women Canada* facilitó los recursos financieros a la *Alliance of Five Research Centers on Violence* en apoyo a la primera etapa del trabajo destinado a examinar el tema de la prevención de la violencia y las niñas. La Alianza concluyó un amplio análisis de todo lo publicado sobre el tema, delineando las conclusiones de las investigaciones sobre temas relacionados con la violencia contra niñas. Recopiló también un repertorio de programas y servicios al alcance de las niñas en cada una de las regiones de Canadá y llevó a cabo grupos de enfoque con proveedores de servicios y niñas en cada una de las regiones. Con el continuo apoyo de recursos financieros, el trabajo de la Alianza contribuirá a la elaboración de una estrategia orientada a la acción para prevenir la violencia contra las niñas.

El acceso a la justicia continúa siendo un asunto de gran importancia para los niños y para los jóvenes. Se los excluye a menudo de los tribunales y de las debidas garantías del estado de derecho. Para abordar ese problema, varios países, como Perú y Bolivia, cuentan con mejorar progresivamente la función y eficacia de las instituciones de protección de menores, mientras que otros, como Chile, están elaborando proyectos piloto a fin de ofrecer apoyo y otros servicios a niños que han sufrido abuso. Algunos países han formulado programas destinados a mejorar la capacidad de niños y adolescentes de tener acceso al sistema de justicia y a sus entidades afines y a beneficiarse de la protección que el mismo proporciona.

Además de la falta de recursos financieros y humanos adecuados para atender las necesidades de los niños y niñas víctimas de abuso, en muchas jurisdicciones parece existir una falta de conciencia general y conocimiento, dentro de los organismos encargados del cumplimiento de la ley y en el sistema judicial penal en su conjunto, de muchos de los problemas relacionados con el abuso de niños. La ausencia de directrices y políticas bien definidas con respecto a prácticas eficaces para tratar con testigos infantiles en el proceso judicial sigue siendo un problema en la mayor parte de los países

examinados. Además de estas dificultades, se observa generalmente que no hay normas de procedimiento bien pensadas para procesar a los autores de actos criminales contra niñas.

De acuerdo con la Asociación Internacional de Fiscales (*International Association of Prosecutors*):

Los fiscales deben reconocer que los niños son especialmente indefensos y, por lo tanto, deben hacer todo lo posible por asegurar que se trate a las víctimas o testigos infantiles de una manera considerada y sensible durante el proceso judicial, teniendo en cuenta la edad y el nivel de madurez y velar por que se les proteja debidamente.

La Asociación redactó modelos de directrices^{50/} que combinan las normas internacionales para el tratamiento de niños y las normas apropiadas que los fiscales deben cumplir. Las directrices tratan con algún detalle los problemas de orden práctico que surgen en este contexto y brindan un marco de referencia dentro del cual los órganos fiscales pueden evaluar sus propias normas y su desempeño.

El análisis aquí descrito distinguió varias esferas de actividad en las cuales se necesitan cambios drásticos en la mayoría de las jurisdicciones en estudio. Los programas y los servicios no han reconocido en general la vulnerabilidad especial de los niños víctimas y, por lo tanto, no han prestado adecuados servicios de apoyo especializados, ni han adaptado las estructuras y procedimientos ya establecidos a fin de permitirles atender las necesidades especiales de los niños. Es necesario adoptar iniciativas para garantizar que el acceso de los niños a la protección, reparación y asistencia no se entorpezca por las características de los servicios y normas creados esencialmente para atender las circunstancias de adultos víctimas. En la mayor parte de las jurisdicciones es urgente contar con programas especializados para ayudar a niños víctimas a reintegrarse y lograr su plena recuperación física y psicológica. Se necesitan medidas que garanticen la debida capacitación, especialmente jurídica y psicológica, de las personas que trabajan con niños víctimas de explotación sexual. En la mayoría de las jurisdicciones, se debe prestar mayor atención a la formulación de medidas que protejan a los niños que viven en la calle y a otros niños particularmente indefensos contra actos de violencia y explotación sexual, así como medidas para proteger a los niños detenidos.

Mujeres con discapacidades físicas y cognitivas

En los Estados Unidos, el Instituto Nacional de Investigación sobre Discapacidad y Rehabilitación (*National Institute on Disability and Rehabilitation Research - NIDRR*), elaboró un proyecto para reducir los factores que aumentan el riesgo de abuso entre mujeres pertenecientes a grupos minoritarios, de ingresos bajos y con discapacidades. El proyecto determinó estrategias para alcanzar a mujeres con discapacidades en todas las etapas de resolución de la situación de abuso. Además, el proyecto *Women's Personal Assistance Services Abuse Research Project (PASA)* aspira a lograr el aumento de la identificación, evaluación y respuesta a los abusos por parte de los proveedores formales o informales de asistencia personal a mujeres con discapacidades físicas o cognitivas que viven independientemente en la comunidad. Las estrategias para responder adecuadamente se elaboran con la intervención de participantes de diversas culturas.

El mejoramiento de los conocimientos prácticos de los proveedores de servicios, a menudo ayuda a satisfacer las necesidades especiales de grupos determinados. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Proyecto de Justicia para Víctimas de Violencia Doméstica y Agresión Sexual Sordas (*Justice for Deaf Victims of Domestic Violence and Sexual Assault Project*) y los Servicios de

Defensa para la Mujer Sorda Maltratada (*Abused Deaf Women's Advocacy Services*), en el estado de Washington recibieron financiamiento para capacitar a los proveedores de servicios que trabajan con mujeres víctimas que son sordas.

Mujeres de grupos minoritarios

Las mujeres de diversos grupos minoritarios a menudo luchan más que otras para que su experiencia de violencia se comprenda y se atienda. En estas situaciones, los esfuerzos de intervención y prevención efectivos son aquellos cultural y lingüísticamente adecuados y que están arraigados en la cultura de la comunidad a la que pertenecen. En la mayoría de las jurisdicciones, hay una ausencia crónica de programas dirigidos a las necesidades y circunstancias de la mujer que pertenece a diversos grupos minoritarios.

La encuesta sobre violencia “National Violence Against Women Survey”, llevada a cabo en Estados Unidos, indica que se necesitan estudios de investigación sobre los factores demográficos, sociales y medio ambientales que pueden influir en variaciones de índices entre mujeres de distinto origen racial y étnico.^{51/} Los datos sobre victimización entre mujeres de orígenes raciales diversos indican que las mujeres de diferentes grupos minoritarios dieron a conocer índices de victimización considerablemente distintos. En una encuesta realizada en Canadá se indicaron resultados similares.

En Canadá, el programa *Multiculturalism Program of the Department of Canadian Heritage* financia programas de educación pública sobre violencia familiar dirigidos a comunidades minoritarias étnicas visibles, especialmente aquellas que no hablan corrientemente ninguno de los idiomas oficiales del país. Se lanzó una campaña de educación pública sobre medios de comunicación étnicos a fin de proporcionar información en distintos idiomas sobre las leyes canadienses y las consecuencias de la violencia familiar. En otro contexto, el proyecto Justicia en Funcionamiento – Respuesta Coordinada del Sistema de Justicia Penal a la Violencia Doméstica (*Justice Working – A Coordinated Criminal Justice System Response to Domestic Violence*) supone la creación de un tribunal dedicado a encargarse de litigios de violencia doméstica. Este proyecto se encuentra en Calgary, Alberta, Canadá, y da prioridad a mujeres indefensas con un alto grado de necesidad, inclusive aquellas de poblaciones aborígenes minoritarias visibles y mujeres con discapacidades. Lamentablemente, la existencia de este tipo de programas parece ser la excepción más que la regla.

La situación de aborígenes que han sobrevivido la violencia contra la mujer es especialmente alarmante. En los últimos años, algunas jurisdicciones han tomado algunas medidas limitadas para atender las condiciones especiales de estas víctimas. Por ejemplo, en México, el Instituto Nacional Indigenista ha creado programas de información para llegar a las mujeres indígenas en al menos seis estados de la República.

La Oficina de Programas de Justicia (OJP) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos creó el proyecto de tribunales tribales para prestar ayuda en la creación y fortalecimiento de esos tribunales como instituciones autónomas de gobierno. Dicho proyecto hace hincapié en la respuesta judicial ante causas de violencia familiar y abuso sexual contra niños. La Oficina de Justicia Tribal (*Office of Tribal Justice*) y la Oficina de Violencia contra la Mujer (*Violence Against Women Office -VAWO*) coordina la gestión de donaciones en virtud del Programa *STOP Violence Against Indian Women –VIAW* (ALTO a la Violencia contra la Mujer Indígena). Estas donaciones se usan para proyectos destinados a despertar la conciencia dentro de las comunidades indígenas acerca de violencia doméstica, para adoptar medidas de arresto obligatorio y crear mecanismos para el

intercambio de información sobre órdenes protectoras y órdenes inhibitorias de proximidad entre las comunidades indígenas.

En Canadá, respondiendo al Informe Final de la Comisión Real sobre Personas Aborígenes (*Royal Commission on Aboriginal Peoples*) y el Sistema de Justicia Penal, el Gobierno federal anunció en 1998 su iniciativa nacional, Cobrando fuerza: Plan de Acción de los Aborígenes de Canadá (*Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan*), la cual incluyó muchas iniciativas que afectan a las mujeres aborígenes. Este proyecto global de largo plazo aspira a promover el desarrollo de comunidades aborígenes saludables, más autosuficientes y económicamente viables. El proyecto de Hollow Water en Manitoba y en Toronto, es una iniciativa destinada a atender los problemas de violencia familiar y abuso sexual. Esas iniciativas se centran en curaciones colectivas para todas las partes afectadas por esos delitos y hacen hincapié en la importancia de la función de la mujer.

Mujeres ancianas

Para muchas mujeres, la vejez es a menudo una fuente de mayor vulnerabilidad a la violencia basada en el género. El abuso y el descuido de las ancianas que viven en sus propias casas, han pasado ampliamente desapercibidos e indeterminados.^{52/} Algunos estudios de investigación sobre la incidencia y las consecuencias de ese tipo de violencia y la manera como la misma se combina con prejuicios y violencia basada en el género está comenzando a revelar el verdadero alcance del problema. Se está prestando mayor atención al problema del abuso contra mujeres ancianas en instituciones.

Por ejemplo, en los Estados Unidos el estudio sobre la incidencia de abusos en ancianos (*National Elder Abuse Incidence Study*) ha puesto en claro este importante problema, con el resultado de que 450.000 personas ancianas viviendo en hogares sufrieron abuso o negligencia durante el año 1996. El estudio mostró también que la incidencia de abuso fue más alta para las mujeres ancianas que para los hombres, después de tener en cuenta la mayor proporción de éstos en la población. En casi 90% de los incidentes de abuso y negligencia de ancianos por un autor del delito conocido, éste es un miembro de la familia y dos tercios de los autores de delitos son adultos, hijos o hijas, o cónyuges.^{53/} En ese país, el Centro Nacional para Ancianos Víctimas de Abuso (*National Center on Elder Abuse*) existe también como recurso para organismos públicos y privados, profesionales y miembros de la comunidad interesados en la prevención del abuso contra ancianos.

En los países que han comenzado a atender el abuso de ancianos, están surgiendo cuatro tipos importantes de programas:

- ❑ programas de servicios de protección estatutarios, inspirados en modelos para protección de la infancia, que entablan acciones de investigación, intervención y tutela;
- ❑ programas de defensa de la causa;
- ❑ programas basados en el modelo de violencia doméstica; y
- ❑ programas integrados basados en modelos de entrega de servicios.^{54/}

En algunos casos, la ley dispone que se presente un informe obligatorio de los incidentes por parte de cierta clase de profesionales.

Mujeres migrantes

La necesidad de crear servicios lingüística y culturalmente accesibles a mujeres y niñas migrantes víctimas de violencia basada en el género está, aparentemente, comenzando a recibir la atención apropiada. Las mujeres inmigrantes que son víctimas de violencia encuentran mayores impedimentos en el acceso a la justicia. Muchas veces, esos obstáculos se agravan cuando la víctima depende del agresor en el aspecto económico y con relación a su patrocinio migratorio. Algunos países les permiten a esposas de ciudadanos o residentes permanentes maltratadas por el cónyuge que presenten una petición por sí mismas, para convertirse en residentes permanentes legales. Al menos para este tipo de situación, los funcionarios de inmigración cuentan con directrices para evaluar estas demandas y usar procedimientos sensibles al género.

Un estudio en particular, sobre asuntos relacionados con el acceso a la justicia desde el punto de vista de las mujeres inmigrantes^{55/} que han sufrido abuso, realizó unas cuantas recomendaciones sobre como se deben abordar estos problemas. Las mismas incluyeron recomendaciones específicas destinadas a crear más servicios de apoyo para familias inmigrantes en situaciones de conflicto, tales como servicios de extensión, asistencia letrada y servicios de seguimiento para las víctimas, y a brindar capacitación del personal del sistema judicial sobre los problemas específicos con los que tropiezan las mujeres migrantes víctimas. Algunos otros estudios locales han tratado con la necesidad de información jurídica de las mujeres inmigrantes y como el régimen jurídico puede satisfacer mejor las necesidades de las mujeres inmigrantes víctimas de abuso. Se necesitan más estudios sobre la percepción de las mujeres migrantes víctimas de violencia con relación a sus experiencias con la policía, con los tribunales de justicia y con los servicios de apoyo ya establecidos.

Existe todavía una necesidad urgente de atender el carácter especial del problema de violencia contra las mujeres trabajadoras migrantes y de proteger y promover sus derechos y su bienestar. Una característica especial es lo que se ha denominado “feminización de la migración”. Históricamente, la migración laboral ha sido predominantemente masculina. Esto está cambiando. La pobreza, la desesperación y el desplazamiento están repercutiendo directamente en el movimiento de las mujeres. La situación económica general de un país, agrava, a menudo, la difícil situación a la que se enfrentan las mujeres, agravando el apuro en el que se encuentran a raíz de su propia marginación social y económica.

Como consecuencia de la pobreza, desempleo y otras condiciones socioeconómicas que predominan en sus propios países, existe un gran número de mujeres migrantes que se han mudado a los países más ricos de la región, en busca de un medio de vida para ellas y para sus familias. Muchas de ellas se convierten en víctimas de distintas formas de explotación y violencia en manos de sus empleadores o de otros. Otras, mayormente inmigrantes ilegales, se encuentran en situación vulnerable a la explotación y a la violencia en manos de grupos de delincuencia organizada, que las introducen ilegalmente en un país y los tantos otros que más adelante se aprovechan del hecho de que, como migrantes ilegales, no gozan de acceso a los recursos legales normales contra la violencia y la explotación.

La mayor parte de los expertos sugieren que tanto el país anfitrión como el país de origen deberían respaldar los programas de capacitación para sus funcionarios, especialmente para los funcionarios de inmigración y para aquellos encargados del cumplimiento de la ley que tratan con el problema de la violencia contra las mujeres trabajadoras migrantes. Los países receptores y los países

de origen deben colaborar con las mujeres trabajadoras migrantes víctimas de violencia y prestar los debidos servicios consulares, de asesoramiento, jurídicos y sociales a las víctimas. Deben asignarse suficientes recursos a los programas, de manera que los mismos refuercen sus medidas preventivas, especialmente con respecto a la información destinada a grupos determinados, así como educación y campañas para despertar mayor conciencia pública acerca de este problema en el ámbito nacional y en el ámbito de la comunidad.

Los Estados miembros han sido convocados para considerar la adopción de medidas jurídicas contra los intermediarios que deliberadamente alientan el movimiento clandestino de trabajadores y que explotan a las mujeres trabajadoras migrantes. En diciembre de 2000, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se abrió a la firma. En virtud del Protocolo, los Estados Partes deberán tipificar los delitos de introducción clandestina de inmigrantes, así como de obtención, facilitación, posesión o producción de documentos falsos de identidad y de viaje. El Protocolo pide que se tomen medidas preventivas generales basadas en la premisa de que un elemento de prevención clave es la distribución de información sobre la verdadera situación durante la introducción clandestina y después de la llegada. El Protocolo requiere también que se recopile y se comparta la información necesaria para que los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley y los funcionarios de inmigración tomen medidas contra los traficantes, como por ejemplo, información acerca de las técnicas y rutas de introducción clandestina más nuevas o acerca de métodos de investigación y de aplicación de la ley. Algunas de las jurisdicciones de la región, entre los que figuran, México, Canadá y Estados Unidos han adoptado o están estudiando nueva legislación contra la entrada clandestina de inmigrantes ilegales.

Mujeres refugiadas y desplazadas internamente

Existen todavía muchas jurisdicciones en la región en las cuales la perspectiva de género todavía no forma parte de las tendencias preponderantes en las normas, reglamentos y usos en materia de asilo. Es necesario que eso suceda para que se pueda dar protección a las mujeres cuyas demandas de protección se basan en la persecución por motivos de género. Varias formas de violencia contra la mujer dan lugar a corrientes de refugiadas, pero el reconocimiento de la violencia o la persecución basada en el género como fundamento para la obtención de la calidad legal de refugiada y protección especial es relativamente nuevo. Algunos países, como Estados Unidos y Canadá, han incorporado el problema de la persecución basada en el género en sus normas generales de protección y de determinación de la calidad legal de refugiada. Tanto las Directrices de Género para Mujeres que Reclaman Asilo por Temor a la Persecución Basada en el Género (*Gender Guidelines for Women Refugee Claimants Fearing Gender-related Persecution*), de Canadá, como las Pautas para Funcionarios encargados de Adjudicar Peticiones de Asilo de parte de Mujeres (*Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims to Women*) en Estados Unidos, reconocen varios tipos de persecución en base a género como fundamento legítimo para procurar asilo. En toda la región, continúan existiendo obstáculos jurídicos y administrativos importantes, para la obtención de asilo por parte de las mujeres sobre la base de la violencia por razones de género. Rara vez se atribuye prioridad a la eliminación de esos obstáculos en el ámbito nacional.

Las mujeres refugiadas e desplazadas internamente, son más vulnerables a las muchas formas de explotación y violencia sobre la base del género. Estas mujeres son, a menudo, objeto de victimización mientras se encuentran a disposición judicial, esperando resolución sobre su calidad de reclamantes de asilo. Rara vez tienen acceso a servicios y a raíz de su calidad migratoria incierta, no

siempre gozan de la plena protección del Estado contra las distintas formas de violencia y explotación.

Por último, para muchas mujeres migrantes, el regreso a su país de origen, especialmente cuando no es voluntario, con frecuencia es problemático y puede ser una nueva fuente de vulnerabilidad a la violencia y a la explotación. Estas situaciones, especialmente en el caso de migrantes irregulares, solicitantes de asilo rechazadas y asiladas temporales plantean problemas importantes de derechos humanos y están recién comenzando a recibir la correspondiente atención de parte de organizaciones tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).^{56/}

CAPÍTULO 9

Trata de personas y otras formas transnacionales de violencia contra la mujer

Naturaleza del problema

La atención prestada por los órganos de difusión mundiales al tema y el aumento de los viajes han despertado la conciencia pública sobre las oportunidades que existen en otras partes y han dado lugar a un mayor movimiento, tanto de migrantes legales como ilegales. Durante las últimas décadas, la introducción clandestina y la trata de seres humanos se ha convertido en un factor determinante de las corrientes migratorias. La demanda migratoria ininterrumpida, frente a controles y requisitos más estrictos, ha proporcionado, al parecer, nuevas oportunidades enormemente lucrativas a empresarios delincuentes. Hoy en día, la trata de personas organizada está alcanzando a todas las regiones del mundo y se reconoce internacionalmente como un asunto importante con relación al cumplimiento de las leyes, a la seguridad humana y a los derechos humanos. Las organizaciones delincuentes explotan el fenómeno de migración ilegal y prestan una variedad de servicios a migrantes ilegales, tales como introducción fraudulenta al país, entrega de documentos de viaje falsos, transporte, alojamiento, obtención de trabajos a través de su intermedio, e inclusive, lecciones sobre cómo reclamar asilo o engañar a las autoridades fronterizas. Las mismas organizaciones delincuentes no vacilan en usar el engaño y la coerción a fin de explotar a los mismos emigrantes ilegales.^{57/} Los debates internacionales actuales hablan abiertamente de condiciones semejantes a las de esclavitud de las personas traficadas, de lo cual un perfecto ejemplo es la obligación de firmar un contrato de cumplimiento forzoso.^{58/}

Según la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, la señora Radhika Coomaraswamy:

Todos los años, miles de mujeres de todo el mundo son víctimas de la trata, son engañadas, obligadas, secuestradas, vendidas y, en muchos casos, forzadas a vivir y trabajar en condiciones similares a la esclavitud o como prostitutas, trabajadoras domésticas, obreras explotadas o esposas. La explotación del trabajo y del cuerpo femeninos ha dado origen a una industria internacional de trata de mujeres. Esa trata persigue diferentes fines, si bien el traslado de mujeres dentro de sus propios países y fuera de sus fronteras suele ser el resultado de su menor fuerza negociadora y su vulnerabilidad frente a la explotación.

En la actualidad, la trata de mujeres se registra principalmente del Sur al Norte y, cada vez más, del Sur al Sur. De países en los que el ajuste estructural ha llevado a la quiebra la economía del Estado, la deforestación ha destruido aldeas y ha obligado a las familias a trasladarse a zonas urbanas, y la feminización de la pobreza es más evidente a países cuyo producto nacional bruto y nivel de vida son más elevados para el ciudadano medio. En consecuencia, la trata de mujeres se ve favorecida por la pobreza, el racismo y el sexismo.^{59/}

Pese a que, evidentemente, continuará siendo importante que los Estados miembros se concentren en cómo pueden ayudar a prevenir las distintas formas de violencia tradicional contra la mujer, la creciente amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional los obliga a pensar en cómo proteger a la mujer contra las organizaciones de delincuencia transnacional. Dado que

estos delitos se cometen a través de fronteras y trascienden el ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, se requieren respuestas y estrategias de prevención basadas en la cooperación mutua entre Estados miembros.

El combate del tráfico de mujeres y niños debe abordarse de dos maneras: una respuesta desde el punto de vista de la justicia penal a fin de prevenir la delincuencia y disuadir a los transgresores de la ley y una respuesta desde el punto de vista de los derechos humanos, para proteger a las personas traficadas y sus derechos. La Plataforma de Acción de Beijing formuló el objetivo estratégico IV.D.3, el cual está dirigido a eliminar la trata de mujeres y prestar ayuda a las víctimas de violencia por prostitución o trata de personas. Se admitió que los gobiernos de los países de origen, de tránsito y de destino, así como las organizaciones regionales e internacionales deben:

... adoptar medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre ellas las encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil.” (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, IV, D-3).^{60/}

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha observado que, en algunas situaciones, las medidas nacionales contra la trata de personas se han usado con el fin de discriminar contra la mujer y contra otros grupos, de una forma que equivale a la negación de su derecho básico de abandonar un país y migrar legalmente.^{61/} Todos los Estados tienen la obligación de garantizar el respeto y la protección de los derechos de las mujeres migrantes ilegales, incluidas las víctimas de la trata de personas, lo cual se debe a las mismas, en virtud del derecho internacional pertinente.^{62/} El informe de 1999 sobre Trata de Personas preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos dice que los dos principios fundamentales en materia de trata de personas son los siguientes:

1. los derechos humanos deben ser la base de cualquier estrategia digna de crédito para combatir el tráfico de personas, y
2. esas estrategias deben elaborarse y ponerse en práctica desde el punto de vista de aquellos que más necesitan que sus derechos humanos se protejan y se promuevan.

Iniciativas internacionales

Como se mencionó anteriormente, siete Estados miembros (Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay y Uruguay) ratificaron la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores,^{63/} la cual entró en vigor en agosto de 1997. Hacia fines del año 2000, 14 Estados miembros de la región habían ratificado el nuevo Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, el cual todavía no ha entrado en vigor.

Varios Estados miembros han estado también directamente comprometidos en la creación de un protocolo facultativo a la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que ha sido propuesta. La nueva Convención y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, está abierta a firma desde

diciembre del año 2000. Los Estados Partes del nuevo Protocolo se comprometen a ofrecer mejor protección y apoyo a víctimas de trata de personas, especialmente mujeres y niños, y a promulgar leyes internas que consideren la trata de personas como un delito penal. El Protocolo prevé el suministro de “alojamiento adecuado, asistencia médica, psicológica y material e información sobre procedimientos judiciales” a las víctimas de la trata de personas, así como educación para niños víctimas.

Los esfuerzos de prevención previstos bajo dicho instrumento internacional incluyen, el suministro de información y educación a las víctimas, posibles víctimas, funcionarios del Estado y al público. El Protocolo exige la capacitación de funcionarios no solamente en como detectar e investigar incidentes de trata de personas, sino también como proteger los derechos de las víctimas, inclusive protegerlas de los traficantes. Por último, el Protocolo contiene algunas disposiciones trascendentales concernientes a la condición legal de las víctimas de la trata de personas en los Estados receptores y el proceso de su repatriación. Los Estados Partes deben considerar la adopción de medidas legislativas y otro tipo de medidas que permitan que las víctimas de la trata de personas permanezcan en sus territorios, ya sea temporal o permanentemente. Las disposiciones están dirigidas también a asegurar que la repatriación de víctimas de trata de personas se cumpla, tomando en cuenta la seguridad de las mismas y el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona es una víctima de la trata.

Con respecto a la investigación, el Instituto Internacional de Legislación sobre Derechos Humanos, en asociación con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Instituto Interamericano del Niño (INN), ha iniciado un proyecto que se concentra en 14 países del Hemisferio. El proyecto ayudará a evaluar la legislación nacional, así como las normas y medidas prácticas nacionales para la aplicación de la ley con respecto a la trata internacional de mujeres y niños para fines de explotación sexual comercial.

La Oficina del Departamento de Estado para Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley, de los Estados Unidos, financió un proyecto en la Universidad de Harvard para la creación de una base de datos completa sobre legislación de los Estados Unidos e internacional con respecto a la protección de la mujer y del niño del abuso sexual comercial. Se ha elaborado además un proyecto de modelo de legislación como guía para los países que quieren mejorar sus leyes en esa materia.

Se espera que varios países de las Américas participen en el Programa Mundial contra la Trata de Seres Humanos, formulado por el Centro de Prevención Internacional del Delito (CICP) en Viena, en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) en Turín, Italia. El Programa Mundial está compuesto por un análisis de la situación y un componente de cooperación técnica. El componente de análisis del programa comprende la recopilación de información sobre varias rutas de entrada clandestina y sobre métodos que usan las organizaciones delincuentes que se dedican a la trata de personas.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) está realizando investigaciones y ofreciendo asistencia técnica a fin de promover la creación de sistemas migratorios eficaces y prestar ayuda a las víctimas de la trata de personas. La OIM ha creado una comisión especial sobre trata de migrantes, con el fin de ofrecer orientación para actividades contra la trata de personas en distintas regiones. Publica también un boletín informativo titulado “Trata de Migrantes”.

Iniciativas nacionales

Muchos observadores han llegado a la conclusión de que en todos los países, pero especialmente en los países en desarrollo, en los cuales la mujer y los niños tienden a ser los elementos más frágiles de la sociedad, los intentos destinados a la prevención de la trata de mujeres y su explotación sexual, no han sido suficientes. Según un observador:

Los prejuicios económicos, raciales y de género son la premisa no pronunciada, detrás de la respuesta descuidada e indolente de las leyes y las normas de actuación nacionales ante este generalizado fenómeno criminal.^{64/}

En la mayor parte de las jurisdicciones examinadas, las mujeres no reciben actualmente el grado de protección al que tienen derecho de parte del sistema de justicia penal, contra las muchas formas de explotación y violencia que sufren en manos de las organizaciones criminales transnacionales. En efecto, hasta hace poco el problema de las formas de violencia transnacionales contra mujeres y niños parece haber estado ampliamente descuidado. En los países del Caribe, por ejemplo, al parecer los gobiernos rara vez reconocen la importancia del problema, a pesar de los numerosos incidentes conocidos de mujeres a las que se introduce o se saca clandestinamente del país a fin de trabajar como prostitutas involuntarias, o para ser explotadas de cualquier otra manera, por parte de grupos de delincuencia bien organizados.

Muchas mujeres se ven obligadas a convertirse en prostitutas o a sufrir otras formas de explotación para poder sobrevivir. Muchas de ellas son víctimas de los traficantes o contrabandistas. Hacen falta mecanismos de prevención, y muchos Estados miembros no poseen la capacidad institucional para hacer frente a las organizaciones criminales nacionales e internacionales dedicadas al proxenetismo o la trata de personas. A menudo, carecen de los mecanismos interinstitucionales y de cooperación internacional necesarios para asegurar que los organismos que intervienen en los países en cuestión tomen medidas para prevenir y sancionar la trata de mujeres y niños. Por lo tanto, los delincuentes pueden actuar con un grado relativamente alto de impunidad.

Por la escasa información actualmente disponible, parece que en la mayor parte de las jurisdicciones de la región el procesamiento de delitos de trata de personas rara vez prospera, debido a la poca protección que se les ofrece a las víctimas y a los posibles testigos. El debido cumplimiento de la ley se ve gravemente afectado dado que las víctimas no están dispuestas a atestiguar contra los traficantes o están imposibilitadas de hacerlo.^{65/} A menudo, las víctimas se ven obligadas a valerse por sí mismas frente a elementos de la delincuencia organizada, tanto en el país de origen como en país de destino.

Es necesario prestar atención urgente a las leyes de inmigración, así como a las normas generales y procedimientos a fin de garantizar que la victimización de las personas traficadas no se agrave a raíz de las intervenciones de los países de destino, de tránsito y de origen. La vulnerabilidad de los migrantes, especialmente migrantes irregulares, a causa de su calidad legal migratoria precaria, con frecuencia da lugar a violaciones de sus derechos humanos más básicos.^{66/} En muchos casos resulta evidente que las estrictas leyes y procedimientos de inmigración relativos a la deportación de migrantes o trabajadores ilegales están en pugna con los intentos de procesar delitos de trata de personas y proteger los derechos humanos de las víctimas. En su afán de castigar a los traficantes y proteger la integridad de sus fronteras, los Estados deben cuidar de no violar involuntariamente el principio de “no causar daño” a las víctimas de la trata de personas, por ejemplo, exponiéndolas a correr mayor riesgo de abuso por parte de terceros.^{67/} Hay una evidente necesidad de garantizar la mejor protección de las víctimas de estos actos criminales.

En Perú y Brasil, se han lanzado campañas de información pública relativas al problema de prostitución infantil, secuestros de niños y turismo sexual. Se han tomado algunas medidas y se están estudiando otras más. En Perú, el Ministerio del Interior cuenta con personal especializado en detectar intentos de sacar niños y mujeres clandestinamente del país. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha creado una oficina especial para facilitar la repatriación de las víctimas de contrabando o trata de personas. En Brasil, el número de niñas y adolescentes de sexo femenino que han desaparecido llegó a ser tan alarmante que tuvo que crearse un sistema de denuncias anónimas para incitar la denuncia estos incidentes a las autoridades.

Varios países han enmendado su derecho penal a fin de atender más directamente los casos de explotación sexual de mujeres y niños. En Chile, por ejemplo, el derecho penal se enmendó en 1995 a fin de tipificar varios delitos relativos a la explotación sexual de la mujer y a la trata de mujeres y niños con fines de prostitución. En México, una serie de enmiendas al derecho penal sanciona varios delitos relativos a la explotación sexual de niños, entre ellos, el turismo sexual.

En Ecuador, un reciente estudio sobre migración y violencia sexual documentó algunas de las muchas violaciones y abusos que sufren las mujeres migrantes en manos de los “coyotes” (contrabandistas), de la policía y de otros. En 1998, el derecho penal de ese país fue enmendado, con la intención de tipificar el delito de actividades de personas que facilitan la salida o la entrada al país de personas con fines de prostitución. En Costa Rica, se creó una Comisión Nacional para trabajar contra la explotación sexual comercial de niños y adolescentes. En México, el gobierno federal estableció una Comisión Nacional Interinstitucional para poner en marcha el Plan de Acción Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Menores.

Además, varios países de la región han examinado y enmendado sus leyes sobre adopción, con la intención de prevenir la venta y la explotación de niños. Este fue el caso de la nueva ley 1136/97 de Paraguay, relacionada con adopciones. En Perú, las normas y los procedimientos concernientes a adopciones también se examinaron, con miras a prevenir la trata de niños a través de adopciones fraudulentas o con fines de explotación. Algunos países, como Estados Unidos y Canadá, han establecido comisiones especiales encargadas de la aplicación de la ley y del seguimiento de causas penales, a fin de responder diligentemente ante los casos individuales de trata de personas y explotación sexual.

En Canadá, varios nuevos estudios financiados por *Status of Women Canada*, han comenzado a documentar la naturaleza y los distintos aspectos de estas formas transnacionales de violencia contra la mujer. Los mismos incluyen “*Migrant Sex Workers from Eastern Europe and the Former Soviet Union: The Canadian Case*” (Prostitutas migrantes de Europa Occidental y la antigua Unión Soviética: El caso canadiense) y un estudio del fenómeno del pedido de novias por correo en Canadá.^{68/} Un proyecto de ley actualmente ante el Parlamento canadiense propone una reforma importante a la ley de inmigración nacional y tipificaría los delitos de contrabando humano y trata de personas.^{69/}

En Estados Unidos, la Ley sobre Víctimas de la Trata de Personas y Prevención de la Violencia, del año 2000 (*Victims of Trafficking and Violence Prevention Act of 2000*), tipificó nuevos delitos penales en casos de formas graves de explotación de trabajadores. La legislación presta asistencia a víctimas de trata de personas, incluso extranjeros, y prevé restitución económica. El Consejo Interinstitucional de la Presidencia para la Mujer (President’s Interagency Council on Women - PICW) coordina la respuesta del Gobierno de los Estados Unidos a la trata de mujeres y niñas. Más aún, la nueva legislación creó un nuevo programa de asistencia internacional con el fin de

instar a otros países a tomar medidas contra la trata de personas y a cumplir criterios mínimos para la eliminación de ese delito internacional.

También en Estados Unidos, el Departamento de Justicia financió un proyecto piloto en la zona de Los Ángeles, utilizando una red de organizaciones comunitarias, a fin de prestar servicios a las víctimas de trata de personas, adecuados a su cultura y a su idioma, como por ejemplo, orientación en salud mental, refugios provisionales y recomendaciones para recibir atención médica. A través de la iniciativa de protección infantil, el Departamento participa también en la coordinación de una red nacional sobre prostitución de jóvenes, destinada a seguir la pista de las actividades de los traficantes y completar los trámites de procesamiento judicial de los mismos. La red ofrece también servicios a víctimas de traficantes y proxenetas, ayudando a las jóvenes a abandonar la prostitución y prestarles servicios de rehabilitación. Los funcionarios de inmigración y naturalización han recibido capacitación en cuanto a las necesidades de las víctimas de trata de personas, y en algunas embajadas de Estados Unidos se han puesto a disposición folletos informativos destinados a posibles víctimas. Los folletos describen las tácticas usadas por los traficantes y lo que pueden hacer las mujeres para protegerse.

Por último, durante los últimos años, algunas jurisdicciones han reconocido la necesidad de atender el problema del uso de tecnologías modernas de comunicación y transporte, como por ejemplo Internet, con propósitos de prostitución, pornografía infantil, pedofilia, trata de personas y turismo sexual. Por ejemplo, algunas jurisdicciones están investigando la posibilidad de promulgar nuevas leyes o aplicar las ya vigentes con el fin de prevenir el uso indebido de Internet con fines de trata de personas, prostitución y explotación sexual de mujeres y niños. También se están ocupando de encontrar maneras de instar a los proveedores de los servicios de Internet (ISP) a que adopten o fortalezcan medidas autorreguladoras a fin de promover el uso responsable de Internet.

CAPÍTULO 10

Investigación y evaluación

Artículo 8: Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(h) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

Las autoridades a cargo de la formulación de políticas, así como los investigadores y legisladores en todo el mundo, necesitan información estadística acerca de la frecuencia, naturaleza y circunstancias de la violencia contra la mujer. La meta es que la investigación contribuya mejor a la formulación de políticas y programas con los cuales responder al problema. Hasta ahora, sin embargo, los datos que describen las experiencias de la mujer con distintas formas de violencia son aún muy limitados en toda la región. No se dispone de mayor información con respecto a un número de grupos excluidos o no suficientemente cubiertos en los estudios nacionales, o por otros trabajos de investigación. Existe todavía muy poca investigación dirigida a las mujeres inmigrantes o sin hogar, mujeres con discapacidades, mujeres en el servicio militar o con respecto a la población de mujeres en otras instituciones.

Aunque durante la última década se ha realizado un gran volumen de nueva investigación sobre la violencia contra la mujer en la región, la mayor parte se limita a una media docena de países. Las necesidades de investigación y evaluación de los demás países de la región permanecen mayormente desatendidas. En particular, la investigación sobre los resultados de varias iniciativas de legislación, reformas procesales y programas institucionales continúa siendo escasa. La investigación sobre el costo social y económico de la violencia contra la mujer, así como sus repercusiones en el desarrollo social y económico, recién ha comenzando a dar algunos resultados. Debe ampliarse la investigación sobre los vínculos entre la violencia por razones de género y distintas creencias y modos de pensar de diversas culturas, como también la investigación sobre medios eficaces para la promoción de cambios de esas modalidades culturales. Por último, la investigación sobre la conexión entre la violencia contra la mujer y la posterior participación de la mujer en actividades ilícitas es otra esfera en la cual las suposiciones más corrientes están comenzando a ponerse en tela de juicio.^{70/}

Recolección de datos desagregados por género

La falta de datos desagregados por género y de estadísticas sobre la incidencia de violencia hace la elaboración de programas y el control del progreso muy difícil. La falta de datos obstruye el esfuerzo por idear estrategias de intervención concretas.

En la mayoría de los países de la región, la policía está recopilando algunos datos sobre las denuncias que reciben sobre incidentes de violencia. En muchas jurisdicciones se están realizando esfuerzos a fin de mejorar la calidad de las estadísticas sobre delincuencia en general. Sin embargo,

dada la frecuente y comprensible resistencia de las mujeres en informar a la policía sobre incidentes violentos, los datos recogidos son a menudo sesgados y su uso para analizar políticas y elaborar programas es muy limitado. Además, en la mayoría de las jurisdicciones de la región, las estadísticas de la policía en cuanto a delitos violentos todavía no incluyen información sobre el género de las víctimas y los autores de los delitos, ni sobre la relación entre ellos y las circunstancias en las cuales ocurrieron los incidentes. Muy pocas jurisdicciones de la región pueden presentar datos desagregados de salud y criminalidad que reflejen la frecuencia y la naturaleza de los incidentes de violencia.

Los hospitales y otros organismos proveedores de servicios a víctimas a veces recopilan datos que pueden indicar la existencia y accesibilidad de ciertos servicios y cuántos pacientes/clientes pueden atender. Sin embargo, fuera de eso, su utilidad es bastante limitada.

En Estados Unidos, los departamentos de Justicia y de Salud y Servicios Humanos están colaborando con médicos e investigadores con el objeto de lograr métodos más uniformes de recopilación, análisis e interpretación de la información sobre violencia contra la mujer. En el año 2000, el Departamento de Salud y Servicios Humanos (*Department of Health and Human Services*), el Centro de Control de Enfermedades (*Centers for Disease Control*) y la Oficina de Programas de Justicia del Departamento de Justicia (*Office of Justice Programs of the Department of Justice*), organizaron conjuntamente una reunión de trabajo titulada “*Building Data Systems for Monitoring and Responding to Violence Against Women*” (Creación de sistemas de datos para controlar y responder a la violencia contra la mujer). El grupo de trabajo abordó el tema de las oportunidades y dificultades relacionadas con la vigilancia e investigación de la salud pública en materia de violencia contra la mujer. Brindó a los participantes la oportunidad de compartir información acerca de la recopilación de datos sobre la violencia contra la mujer e indicaran las lagunas y limitaciones de los sistemas con que se cuenta actualmente para la recolección de datos al respecto. Aunque no existe una herramienta de medición única para determinar y seguir la pista de todos los aspectos de la violencia contra la mujer, el grupo de trabajo llegó a la conclusión de que los estudios basados en entrevistas personales son una mejor herramienta para medir el nivel de violencia contra la mujer que el análisis sistemático de archivos médicos, criminales y de distribución de servicios. Las recomendaciones⁷¹ del grupo contienen opiniones útiles para los investigadores de todos los países de la región.

Control de las estadísticas oficiales de la justicia penal

Los países más desarrollados de la región cuentan con datos oficiales razonablemente buenos sobre incidentes violentos que las mujeres denunciaron a la policía. Lamentablemente, a menudo tienen poca utilidad para la formulación de políticas, ya que los mismos cuantifican las actividades de la policía y el sistema judicial y no la frecuencia de los incidentes de violencia contra la mujer. Las variaciones en los índices oficiales de incidentes denunciados a la policía reflejan principalmente el grado de confianza de las víctimas en la policía o en el sistema judicial y de la disposición de la mujer a denunciar incidentes de victimización violenta a la policía. Según las encuestas, la confianza pública en la capacidad de los organismos encargados del cumplimiento de la ley es particularmente bajo en varios países de la región.

En la mayoría de los países de la región, las estadísticas oficiales sobre criminalidad indican un aumento en el número de incidentes denunciados a la policía. Esto no puede tomarse como un signo de que los incidentes de violencia contra la mujer están necesariamente aumentando. Es de hecho un signo alentador, al menos en un sentido, que algunos países hagan que la denuncia de su victimización a la policía sea un poco más segura para la mujer.

Estudios sobre la naturaleza y magnitud de la violencia contra la mujer

Las encuestas a la población realizadas al azar pueden usarse para estudiar la experiencia de las personas con la delincuencia y el sistema judicial. Brindan información que no puede obtenerse de ninguna otra manera, por ejemplo, información sobre las víctimas, el incidente del cual fueron víctimas, las consecuencias del delito y la decisión de la víctima de denunciarlo o no a la policía y de buscar otras formas de asistencia. Dichos estudios pueden ser costosos, y aunque se usan utilizan habitualmente en muchos países ricos, en la mayor parte de los países de la región se utilizan sólo en raras ocasiones o esporádicamente.

La ausencia de datos fidedignos sobre victimización se está sintiendo y lamentando en la mayoría de los países de la región. En particular, se carece de estudios sobre victimización y de datos uniformes sobre la experiencia de la mujer que enfrenta personalmente incidentes de violencia. La planificación y supervisión del cambio social e institucional y el análisis de sus repercusiones son casi imposibles sin ese tipo de información.

Los estudios sobre victimización que se concentran concretamente en violencia doméstica han tenido lugar en unos cuantos países de la región.^{72/} En Perú, una encuesta realizada en Lima y Callao permitió analizar la experiencia de 2.460 mujeres y el vínculo entre violencia doméstica y ciertas creencias y valores culturales y sociales. Otros estudios se concentraron en la victimización sexual o en la frecuencia de incidentes de violencia contra la mujer. Por ejemplo, en Chile, el Instituto de la Mujer hizo un estudio sobre la experiencia de las víctimas de agresión sexual en 1998.

Los estudios sobre victimización tienen sus límites, especialmente cuando se centran en delitos violentos, violencia doméstica y agresión sexual. Estos estudios tienden a subestimar el grado de victimización que ha sufrido la mujer. Es difícil para la mujer reconocer sus experiencias de victimización, especialmente dentro del círculo privado o cuando todavía están en una posición vulnerable con respecto al agresor. Sin embargo, los estudios sobre victimización realizados en países de la región confirmaron que la mayoría de las mujeres víctimas de violencia no denuncian el incidente a la policía.^{73/} Estos estudios han aclarado un poco la naturaleza de los incidentes ocurridos, el temor que crearon y las razones por las que las mujeres fueron renuentes a dar a conocer estos asuntos al sistema judicial.

Ha habido algún adelanto en el análisis de las fallas de los estudios de victimización al medir y documentar los delitos de violencia contra la mujer. Se han formulado procedimientos y métodos a fin de tomar en cuenta el carácter delicado de esos delitos y la posible vulnerabilidad de las personas entrevistadas. Debe darse la máxima importancia a la seguridad de las víctimas y a la confidencialidad de la información obtenida. La recopilación de datos sobre incidentes violentos debe garantizar la confidencialidad y evitar situaciones peligrosas que comprometan la seguridad de las víctimas.

Dos países de la región, Canadá y Estados Unidos, han dado un paso más, al crear encuestas para víctimas, destinadas concretamente a medir la experiencia de la mujer con la violencia.^{74/} Las encuestas destinadas ese fin determinado ofrecen una base firme para la toma de conciencia y otros programas de prevención, para definir el ámbito de las reformas legislativas y los programas de desarrollo, así como un punto de referencia para la evaluación de los programas.

Los datos recogidos sobre la situación actual en un país no pueden generalizarse automáticamente a otras partes de la región. Por lo tanto, deben apoyarse los estudios nacionales y

locales. No obstante, los resultados del Estudio sobre Violencia Nacional contra la Mujer, en Estados Unidos (*National Violence Against Women Survey*)^{75/} ponen en claro que la violencia contra la mujer, especialmente la violencia dentro de la pareja, debe considerarse como un problema grave tanto en el ámbito de la salud pública como en relación con la justicia penal. El estudio demuestra que la violencia contra la mujer es endémica. Los datos recogidos acerca de las lesiones que las víctimas sufrieron y los servicios médicos que utilizaron demuestran la enormidad del costo físico y social derivado de dichos incidentes violentos. La mujer pasa por situaciones de violencia infligida por su pareja tres veces más que el hombre. La violencia contra la mujer proviene principalmente de su pareja, dado que el 64% de las mujeres que denunciaron haber sido violadas, físicamente agredidas y/o acechadas, desde los 18 años de edad, fueron víctimas del esposo actual o anterior, de un compañero con el que viven, de un novio o de un compañero de cita. El riesgo de recibir lesiones aumenta entre las víctimas mujeres de agresiones sexuales y violaciones, cuando el agresor es un compañero íntimo actual o anterior.

Todos estos resultados y muchos otros tienen infinitas repercusiones en la creación y puesta en práctica de estrategias para la prevención de la violencia. Por ejemplo, dado que la mayoría de las victimizaciones contra la mujer las cometen compañeros íntimos actuales o anteriores, las estrategias de prevención deberían concentrarse en cómo la mujer puede protegerse a sí misma de su pareja.^{76/} Los resultados del estudio indican claramente una relación entre la victimización del individuo cuando niño y la posterior victimización como adulto. Para las mujeres que informaron haber sido agredidas físicamente por un adulto a cargo de su cuidado cuando eran niñas, la probabilidad de que denuncien haber sido agredidas físicamente como adultos, se duplicó y para aquellas que fueron violadas antes de la edad de 18 años, la probabilidad de denunciar que fueron violadas como adultos se duplicó también.

En la actualidad el Instituto Europeo para la Prevención y el Control de la Delincuencia, afiliado con las Naciones Unidas (HEUNI), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas de Investigación sobre Delito y Justicia (UNICRI) y Estadísticas-Canadá (*Statistics Canada*) están elaborando una Encuesta Internacional sobre la Violencia contra la Mujer. La encuesta, que usará entrevistas en persona con mujeres y una metodología normalizada para permitir las comparaciones entre países, se llevará a cabo probablemente en 2002 e incluirá Argentina, Costa Rica, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay, Canadá y Estados Unidos. Debería alentarse a otros países a participar en el proyecto y, si fuera necesario, ayudarlos a hacerlo.

Evaluación de modelos, estrategias y programas

Se necesitan evaluaciones rigurosas con respecto a la eficacia de varios servicios. En muchos casos, se necesita una labor más intensa para coordinar mejor los objetivos de algunos programas e iniciativas. En muchos casos, los proveedores de servicios y los beneficiarios no necesariamente definen los resultados positivos de la misma manera. Además, las actividades de evaluación deben tener en cuenta el costo económico de varios servicios relacionados a la violencia, inclusive las actividades de prevención básicas.

Algunos observadores sugieren que en el futuro la investigación sobre violencia en la región debe ser “oportunistas y práctica” y que los conocimientos que se han generado a través de las cuatro o cinco décadas pasadas en los países industriales puede sintetizarse, transferirse y utilizarse en toda la región.^{77/} Afirman que la evaluación de los proyectos pilotos y de buenas prácticas debe declararse prioridad de la investigación.

La información relativa a la eficacia de los servicios para víctimas y autores de delitos de violencia por razones de género es limitada, y esta información se necesita para orientar la formulación de programas y políticas.

CAPÍTULO 11

Cooperación internacional

Artículo 8: Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

“(i) promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia”.

Cooperación internacional

Los Estados Partes de la Convención han acordado cooperar entre sí en el intercambio de ideas y experiencias y en la ejecución de programas destinados a la protección de la mujer que es víctima de violencia. Como ya se dijo, la cooperación internacional también es especialmente importante con relación al problema de las formas transnacionales de violencia contra la mujer. El artículo 9 del nuevo Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, estipula que:

Artículo 9 (4): Los Estados Partes adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas.

Esa parte del nuevo instrumento internacional reconoce que la cooperación internacional no sólo es particularmente importante en la lucha contra las formas transnacionales de violencia contra la mujer, sino también que debe ir más allá de los proyectos estrechamente definidos y tratar de abordar las causas del fenómeno.

Basándose en los numerosos ejemplos de cooperación internacional que se observaron durante el presente estudio, es evidente que las organizaciones no gubernamentales (ONG) han contado con redes informales y formales para incrementar la cooperación mutua. Sin embargo, no es seguro que los gobiernos hayan hecho todo lo posible por cooperar entre sí para encarar el problema de la violencia contra la mujer en el ámbito nacional e internacional.

Asistencia técnica y económica

Para muchas jurisdicciones, la obtención de asistencia técnica y económica extranjera, fue un paso decisivo en el proceso de cumplimiento de la Convención de Belém do Pará. Fue evidente durante el presente estudio que en muchos lugares el progreso logrado en el cumplimiento de la Convención dependió en gran parte de la asistencia económica y técnica que pudo obtenerse de otras jurisdicciones o de las organizaciones internacionales. Sin recursos del exterior o de organizaciones multilaterales, muchos países se hubieran encontrado en grandes apuros para dedicar alguna cantidad importante de recursos de para responder al problema de violencia contra la mujer. Del mismo modo, muchas organizaciones no gubernamentales que han desempeñado hasta el momento una función importante en la toma de conciencia sobre el problema de la violencia contra la mujer y en la

prestación de servicios limitados a las víctimas han sobrevivido principalmente por la asistencia económica externa que han recibido.

Los proyectos de asistencia bilateral y multilateral encontrados durante este análisis fueron demasiado numerosos para presentar en este informe. Abarcan todos los aspectos imaginables del problema de violencia contra la mujer, tales como apoyo a campañas de concientización y educación, proyectos experimentales, capacitación e investigación. Estos proyectos fueron creados ya sea como iniciativas únicas, o como parte de un programa de asistencia más amplio relativo a la reforma del sector judicial, la protección de los derechos humanos, los derechos de los niños, la educación y otras prioridades sociales y de desarrollo humano.

En el ámbito bilateral, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)^{78/} y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), respaldaron gran número de proyectos en toda la región. Los Países Bajos y España apoyaron otros proyectos. En el ámbito multilateral, varias organizaciones participaron activamente en la facilitación del intercambio de información y de conocimientos técnicos entre países y en la creación de proyectos e iniciativas nacionales. Entre ellas están las siguientes:

- ❑ La CIM y otros organismos de la OEA
- ❑ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- ❑ La Comunidad Europea;
- ❑ La Organización Mundial de la Salud (OMS);
- ❑ La Organización Panamericana de la Salud (OPS);
- ❑ El Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM)
- ❑ El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- ❑ La Comisión Centroamericana Parlamentaria sobre la Mujer, los Niños y las Familias, y
- ❑ El Instituto Interamericano del Niño (IIN).

En 1997, por ejemplo, se creó el Fondo Fiduciario en Apoyo a las Medidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, como parte importante y estratégica de la labor de UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer) en materia de violencia basada en el género. El objetivo principal del Fondo es determinar y apoyar proyectos innovadores dirigidos concretamente a la prevención y eliminación de la violencia contra la mujer. En julio de 2000, el Fondo había movilizado \$4,3 millones en fondos provenientes de gobiernos y donantes privados en apoyo a proyectos de organizaciones no gubernamentales (ONG) que abordan la violencia contra la mujer. Los resultados generados por los proyectos aportan conocimientos a las estrategias más innovadoras y eficaces para la eliminación de la violencia contra la mujer.

El Fondo Fiduciario es un excelente ejemplo del tipo de método estratégico de cooperación y asistencia internacional que se necesita. El propósito del Fondo y sus actividades afines es informar a

los gobiernos nacionales y a la sociedad civil acerca de estrategias efectivas para la erradicación de la violencia contra la mujer. Se deben idear métodos estratégicos similares a fin de promover el tipo de asistencia que va más allá del financiamiento de proyectos experimentales y de investigación, y que brinda apoyo a la puesta en marcha de iniciativas de información pública y reforma de la ley, así como el desarrollo sostenido y el financiamiento de los servicios para las víctimas.

Para lograr el pleno cumplimiento de la Convención de Belém do Pará en toda la región, los Estados miembros deberán elaborar y acordar una estrategia de asistencia mutua y amplia cooperación hemisférica. Al mismo tiempo, los países que tienen derecho a asistencia para el desarrollo deben prestar mayor atención a integrar plenamente en su plan de desarrollo oficial el trabajo emprendido para el cumplimiento de la Convención.

CAPÍTULO 12

CONCLUSIONES

La erradicación de la violencia contra la mujer

En muchos de los países examinados, la ratificación de la Convención de Belém do Pará representó un momento culminante en los esfuerzos de sus mujeres para exigir que sus gobiernos reconocieran su responsabilidad en cuanto al derecho de la mujer a una vida sin violencia. En algunos casos, el esfuerzo desplegado para lograr ese reconocimiento oficial pareció haber agotado la energía de los grupos que actuaron. En otros, ofreció un nuevo ímpetu para tomar acciones concretas.

La meta primordial de la Convención fue y sigue siendo la erradicación de la violencia contra la mujer. En general, se ha reconocido que algunos de los cambios más decisivos para lograr esa meta—entre ellos, cambios importantes en las actitudes, creencias y tradiciones— tardarían mucho en arraigarse. Tal vez por eso, una vez establecidos algunos procedimientos institucionales, surgió la tendencia a aprender a “sobrellevar” el problema y quizás hasta a “tolerarlo”, en vez de la renovada determinación por eliminarlo completamente. No debe permitirse que la paciencia y la perseverancia poco a poco vayan dando lugar a un nuevo pretexto para la apatía.

En cuanto a las consecuencias inmediatas de la ratificación de la Convención por parte de varios Estados miembros, en el curso de este estudio se hizo evidente que algunas jurisdicciones han tratado la ratificación de la Convención como una “meta” y no como un “punto de partida”. En varias ocasiones, tras la ratificación de la Convención los gobiernos no tomaron medidas concretas y sostenidas a fin de asegurar su total cumplimiento.

Al reflexionar acerca de las repercusiones de la Convención sobre el fenómeno de la violencia contra la mujer en la región, uno debe preguntarse si las mujeres y niñas son hoy menos vulnerables y están menos expuestas a incidentes de violencia por razones de género que antes. ¿Son victimizadas con menos frecuencia? ¿Ha mejorado considerablemente su capacidad de vivir una vida libre de violencia, como resultado de las medidas tomadas desde la adopción de la Convención? La triste realidad es, sin embargo, que en la mayoría de los países no existe información fidedigna que nos permita medir el cambio. Todo lo que se puede decir, con base en la escasa información que existe, es que resulta muy improbable que en los últimos cinco años se haya logrado algún adelanto importante en reducir la incidencia de victimización por razones de género o el número de mujeres afectadas por la misma.

Principales obstáculos

El cumplimiento de los programas y medidas contemplados en la Convención ha encontrado considerables dificultades en toda la región. Quizá sea justo decir que en ninguno de los países examinados se ha logrado aún el pleno cumplimiento de la Convención. Cada país ha tenido que hacer frente a dificultades concretas relacionadas con sus propias circunstancias, situación política, y grado de desarrollo, así como con sus tradiciones y régimen jurídico, la dimensión y diversidad de su población y su geografía. Están surgiendo, sin embargo, una serie de obstáculos que evidentemente han obstaculizado la buena marcha de los esfuerzos de muchos Estados Partes para cumplir los compromisos contemplados en la Convención.

Algunos de los obstáculos que se han encontrado son los siguientes:

Condiciones políticas

En algunos casos, el cambio o la inestabilidad política ha contribuido al decaimiento de los esfuerzos de un Estado Parte por seguir adelante con las reformas que se había comprometido a realizar. En otros, ha faltado liderazgo político o éste no se ha ofrecido en forma sistemática. En muchos países, varias propuestas de reforma han sufrido muerte natural por la falta de liderazgo político eficaz y de determinación política para llevarlas adelante con tesón.

Condiciones económicas

Las disparidades económicas entre y dentro de los países, la inestabilidad económica y el subdesarrollo han tenido consecuencias graves en la vida de la mujer. Afectan también la capacidad de los Estados de proporcionar protección social, seguridad y financiamiento para servicios y programas básicos destinados a prevenir y sancionar la violencia contra la mujer o proporcionar protección y asistencia a las víctimas. A veces los desastres naturales y el malestar social han agravado el problema.

Las desigualdades económicas agudizan la posición subordinada de la mujer en la sociedad y las hace más vulnerables a muchas formas de violencia. La pobreza entre las mujeres y su dependencia económica del hombre son problemas que mayormente aún no se han abordado. Mientras las desigualdades no se enfrenten y se resuelvan, grandes sectores de la población de mujeres no podrán gozar de sus derechos, entre ellos, su derecho a una vida libre de violencia.

Aun cuando las leyes y el sistema judicial proporcionan a la mujer algún grado de protección contra la violencia, su dependencia económica a menudo les impide obtener dicha protección. Muchos de los programas y reformas actuales parecen haber subestimado esa dificultad.

Falta de recursos financieros y técnicos

En la mayoría de los países de la región, la necesidad de servicios y programas es totalmente desproporcionada con respecto a los servicios prestados. Con frecuencia no se dispone de recursos económicos para poner en marcha eficazmente los programas dispuestos por la ley y las políticas del gobierno. Durante este estudio, se encontraron programas que, debido a restricciones financieras, sólo existían en el papel y se habían convertido en una mera sombra de su concepción inicial. Muchas veces, los programas continuaban ofreciendo asistencia básica a las víctimas sólo por la mera determinación de un pequeño grupo de voluntarios que no se daba por vencido incluso después de agotados los fondos.

Por otra parte, los recursos a veces se desvían de la prestación de servicios básicos a las mujeres víctimas de violencia hacia otras prioridades (por ejemplo, otros problemas sociales y la prevención de otras formas de delito). Varios Estados que enfrentan graves

limitaciones financieras han otorgado, quizá debido a presión pública, más prioridad a otros problemas que a la violencia contra la mujer.

También suele suceder que los nuevos programas e iniciativas de un país para abordar el problema de violencia contra la mujer no se aplican de forma sistemática en todo el territorio. La división urbana/rural aún es un gran obstáculo. Todavía existe una gran necesidad de mayor divulgación fuera de los centros urbanos. La falta de recursos financieros y técnicos continúa sintiéndose más intensamente lejos de los principales centros urbanos. En la mayor parte de las comunidades rurales alejadas, el intento por hacer frente al problema de la violencia contra la mujer continúa encontrando dificultades, debido a la ausencia de oportunidades económicas para la mujer, así como por la falta de recursos para la atención de la salud, la educación, el transporte público y el cumplimiento de la ley.

Factores socioculturales y modos de pensar que toleran la discriminación y la violencia contra la mujer

La presencia de valores y opiniones opuestos acerca de la mujer y su lugar en la familia y la sociedad continúa actuando en contra de la afirmación inequívoca de los derechos de la mujer, especialmente su derecho a una vida sin violencia. Las actitudes, las opiniones y los estereotipos sexistas persisten y siguen siendo ampliamente sostenidos tanto por hombres como por mujeres. Entorpecen los esfuerzos por plasmar los derechos de la mujer en una realidad para ellas. Las actitudes y los esquemas que todavía predominan en muchas partes de la región suelen desvalorizar el trabajo de la mujer, desalentar su participación en la vida política o la reivindicación de sus derechos jurídicos por medio del proceso jurídico y político, y desalentar e incluso negar la participación del padre en la vida familiar, el cuidado de los niños y la distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

En algunos países, las normas y actitudes predominantes toleran o alientan relaciones polígamas con características de abuso (por ejemplo, familias múltiples, concubinas), haciendo casi imposible que la mujer deje una relación de abuso o limitando seriamente las opciones reproductivas de la mujer. Tales actitudes y opiniones constituyen la base de prácticas tradicionales, normas sociales y formas institucionales de discriminación que son perjudiciales para la mujer y a menudo alientan abiertamente o justifican la violencia por razones de género. Esas mismas actitudes causan la frecuente estigmatización y aislamiento de la mujer que hace valer su derecho a una vida sin violencia.

Presencia de una cultura de violencia

Todos los países de la región se ven afectados por los efectos generalizados de una cultura en la cual predomina la violencia y que trivializa todas las formas de violencia y las presenta como inevitables. En ese proceso, la violencia de género también se trivializa.

Nuevos peligros

Están surgiendo nuevos problemas a raíz del uso de tecnologías de la información y comunicación. Éstas facilitan ciertos tipos de violencia contra la mujer, entre las que figura la pornografía infantil, el turismo sexual y la trata de mujeres y niños, y también facilitan distintas formas de explotación económica y sexual de la mujer. Asimismo, hacen que el

procesamiento de esos delitos sea más difícil, especialmente cuando ocurren más allá de la frontera o en Internet.

Planificación deficiente

En demasiadas jurisdicciones, los intentos por combatir la violencia contra la mujer están fragmentados y mal coordinados. Esos planes se concentran a menudo en tratar de aliviar los síntomas y las consecuencias de la violencia contra la mujer, en lugar de enfrentar puntualmente las causas de la violencia por razones de género. La cooperación entre sectores de intervención suele ser escasa y, especialmente cuando los recursos financieros no son suficientes, existe un nivel de competencia contraproducente entre los proveedores de servicios y entre ellos y otros organismos activos en la lucha contra la violencia contra la mujer.

Los planes de acción globales nacionales o locales, basados en una evaluación de la situación y con metas claramente determinadas, pueden contribuir en gran medida a reducir estos obstáculos. Dichos planes rara vez existen y, de existir, muy a menudo se han elaborado sin la contribución de los principales grupos y organismos que en última instancia están encargados de su aplicación.

Existen varios ejemplos de programas de acción globales que han dado un evidente impulso a esa labor y han ayudado a varios sectores a coordinar sus actividades. En estos casos, la mayor dificultad radica en garantizar que el avance realizado en el cumplimiento del plan sea adecuadamente supervisado y que los principales protagonistas se mantengan suficientemente activos.

En algunos países grandes hay dificultades para conseguir plena colaboración a todos los niveles del gobierno. A menudo es difícil establecer la coordinación requerida y las fuertes asociaciones necesarias en todos los ámbitos del gobierno.

La movilización de la gente joven, especialmente mujeres, parece crear un nuevo obstáculo para muchas organizaciones. Muchos jóvenes actúan como si las desigualdades de género y la violencia de género fueran problemas del pasado.

Ausencia de mecanismos de supervisión efectivos

Al parecer, a menudo se supone que se ha registrado progreso. La falta de mecanismos de supervisión y de medidas que obliguen a responsabilizarse por asegurar el debido cumplimiento de las políticas nacionales es un problema importante en la mayoría de los países. Esto último es especialmente importante en el caso de las normas o medidas que no son bien recibidas, o que incluso han encontrado oposición de parte de algunas de las instituciones responsables o de algún sector de las mismas. También es grave en el caso de políticas que podría impugnar la subcultura dominante de cierto organismo o institución.

Falta de datos

La falta de datos se está sintiendo y lamentando en la mayoría de los países de la región. En particular, es preciso contar con encuestas sobre victimización y datos normalizados sobre la experiencia de la mujer que personalmente enfrenta incidentes de violencia. Sin dicha información, la planificación y supervisión del cambio social e institucional y la evaluación de sus repercusiones no resultan posibles.

Falta de conocimiento sobre la violencia contra la mujer y sus causas

Aunque se ha realizado un considerable número de nuevos estudios de investigación en la región, la mayor parte tuvo lugar sólo en cerca de media docena de países. La necesidad de investigación y análisis en los demás países con respecto al problema de la violencia contra la mujer continúa en general desatendida. En particular, la investigación sobre el efecto de varias medidas legislativas, reformas procesales y programas institucionales sigue siendo escasa. Debe ampliarse la investigación sobre los vínculos entre la violencia basada en el género y las distintas creencias culturales y modos de pensar, así como también la investigación sobre medios efectivos para fomentar el cambio de esas modalidades culturales.

El camino hacia adelante

Se ha avanzado considerablemente en toda la región en promover la interpretación de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos. La existencia de la Convención en sí ha contribuido a una nueva conciencia de la gravedad del problema y de la responsabilidad del Estado de adoptar medidas concretas para prevenirla y erradicarla. En toda la región parece existir una mayor aceptación del hecho de que la violencia contra la mujer y las niñas, ya sea en el ámbito público o privado, es una violación de sus derechos humanos básicos. Esa idea, sin embargo, continúa encontrando fuerte resistencia, mucha de la cual se expresa disimuladamente o se disfraza cínicamente como una forma de pragmatismo. Esa resistencia debe impugnarse directamente.

El empuje que existió en algún momento por hacer cambios importantes parece haberse desgastado un poco. Ya sea debido a que, como lo indican algunos de los entrevistados, la mujer ha bajado sus expectativas con respecto a las instituciones de gobierno o ha aflojado su vigilancia, parecería que la presión que se ejerció sobre los gobiernos para que cumplieran con su compromiso de proteger los derechos de la mujer a una vida sin violencia se ha debilitado un poco en una serie de países. Existe, por lo tanto, la necesidad de que las organizaciones nacionales, subregionales y regionales elaboren estrategias para ejercer mayor presión sobre los gobiernos nacionales para que cumplan los compromisos asumidos de acuerdo con la Convención.

La responsabilización del Estado, sus organismos y sus funcionarios es fundamental. La obligación del Estado y sus diversas instituciones de prevenir, sancionar y también responder a la violencia contra la mujer ha sido claramente definida por el derecho internacional en general, por la Convención misma y a menudo por la legislación nacional. No obstante, la cuestión de si los Estados Partes en realidad cumplen dichas obligaciones y cómo las cumplen es un asunto totalmente distinto. Los mecanismos nacionales y locales deben ser fortalecidos y dotados de la autoridad y los medios prácticos para supervisar más eficazmente la actuación de diversas instituciones y organismos gubernamentales y evaluar el progreso y el éxito logrados en la erradicación de la violencia contra la

mujer. Esta responsabilización sólo puede promoverse mediante la existencia de información confiable sobre la incidencia de la violencia contra la mujer y la experiencia de las víctimas.

Es preciso contar con evaluaciones rigurosas sobre el efecto de varios de los servicios y otras formas de intervención. Las evaluaciones deben abordar los costos financieros de distintos servicios relacionados con la violencia, como, por ejemplo, las actividades de prevención primarias.

Existe una falta lamentable de información fidedigna sobre victimización en la mayoría de los países de la región. En especial, hacen falta encuestas de victimización y datos normalizados sobre la experiencia de la mujer que personalmente enfrenta incidentes violentos. La planificación y el control del cambio social e institucional y la evaluación de su repercusión son casi imposibles sin dicha información.

Las observaciones anteriores destacan la necesidad de inventar nuevas formas para continuar y mejorar los esfuerzos realizados hasta el momento, a fin de consolidar los beneficios logrados y hacer responsables a aquellos a quienes se confió la puesta en práctica las reformas institucionales necesarias. Además de esas prioridades para la labor futura, es necesario prestar especial atención a la situación apremiante de las víctimas de violencia perpetrada por funcionarios del Estado.

Además, el constante descuido de la grave situación de las víctimas que pertenecen a diversos grupos minoritarios, étnicos y raciales, mujeres indígenas, mujeres refugiadas, mujeres migrantes y mujeres que viven en comunidades rurales y alejadas, no puede tolerarse. Este grupo de mujeres es particularmente objeto de violencia, y a menudo más vulnerable. Las dificultades que enfrentan deben abordarse concretamente como parte de planes o programas nacionales.

El acceso a mecanismos de justicia para niños y adolescentes también debe considerarse prioritario. Se necesitan con urgencia programas que mejoren la capacidad de los niños a tener acceso al sistema judicial y beneficiarse de la protección que el mismo proporciona. También se precisan con urgencia, en la mayoría de las jurisdicciones, programas especializados para ayudar a los niños víctimas a reintegrarse y a recuperarse por completo física y psicológicamente. Se necesitan nuevas medidas que garanticen la debida capacitación, especialmente jurídica y psicológica, para las personas que trabajan con niños víctimas de la explotación sexual. Se debe otorgar importancia especial a la elaboración de medidas que protejan a los niños de la calle y a otros niños especialmente indefensos contra actos de violencia y explotación sexual, así como a los niños detenidos.

La dificultad que la proliferación de diversas formas de explotación y violencia transnacional contra la mujer ha creado requiere la firme intervención y cooperación de todos los países de la región. La vulnerabilidad de las trabajadoras migrantes, en especial migrantes irregulares, a raíz de su situación precaria, conduce a violaciones de sus derechos humanos básicos. Muchas veces es evidente que las estrictas leyes y reglamentos de inmigración con respecto a la deportación de migrantes ilegales están en pugna con los esfuerzos encaminados a procesar los delitos de trata de personas y proteger los derechos humanos de las víctimas.

Deben explorarse modos de reasumir o renovar un compromiso social con el fin de erradicar la violencia contra la mujer. Es necesario fortalecer y dar mayor empuje a la defensa de los derechos de la mujer, en especial el derecho de la mujer a una vida sin violencia. En ese sentido, durante el presente estudio, muchas de las personas que respondieron expresaron su preocupación de que las generaciones más jóvenes de mujeres parecen menos empeñadas que sus antecesoras en alcanzar el objetivo de eliminar la violencia contra la mujer o dan por sentado, con mucha facilidad, que el problema ya está resuelto.

Aun cuando los cambios institucionales y los cambios en las actitudes o en los programas previstos por la Convención en cierta medida se hayan cumplido, en la mayoría de los países todavía no han producido todos los resultados concretos que se esperaban. Muchos países han tomado medidas formales, como declaraciones, legislación y enmiendas constitucionales a fin de reafirmar el derecho de la mujer a una vida sin violencia. Sin embargo, el efecto de estas medidas a menudo ha sido tan sólo simbólico.

Las iniciativas gubernamentales contra la violencia de género se han inclinado más bien hacia la reforma de leyes y de políticas, frecuentemente sin los medios suficientes para poner en marcha estas reformas. Al parecer, son muchas las iniciativas que se han conformado con ofrecer protección jurídica formal, sin proporcionar los verdaderos medios para tener acceso a dicha protección. Por último, en la mayoría de los países examinados, la propia Convención no se divulgó adecuadamente entre la población y pasó bastante inadvertida para aquellos que normalmente hubieran participado de lleno en la puesta en marcha de la misma.

La profundidad del compromiso de cada gobierno en dar cumplimiento a la Convención no es fácil de determinar. Durante el período que se está examinando, indudablemente el compromiso parece haber fluctuado, incluso en los propios países, al cambiar los gobiernos y sus prioridades. En algunos casos, ese compromiso se tradujo en una labor concreta y efectiva, pero en otros no fue así. En muchos países, la tarea de promover y poner en marcha las reformas necesarias quedó mayormente en manos de organizaciones no gubernamentales que con frecuencia no tenían acceso a los recursos necesarios. De hecho, fue evidente que algunos países no fueron capaces o no estuvieron dispuestos a dedicar los recursos humanos y económicos necesarios a la causa.

ANEXO

ESFUERZOS NACIONALES PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Cuestionario

1. ¿Cuáles son los mecanismos concretos que existen en su país para dar cumplimiento a la Convención de Belém do Para? (Por favor, describa los mecanismos o adjunte una copia de una descripción ya existente.)
2. ¿Ha adoptado su país un plan de acción nacional o una estrategia global para eliminar la violencia contra la mujer? (Incluya, si es posible, una copia de los documentos pertinentes.)
3. ¿Qué medidas se están tomando en su país a fin de recoger datos/información desagregados por género, para medir la frecuencia de la violencia contra la mujer, controlar las estadísticas oficiales sobre delincuencia o analizar los distintos métodos para eliminar la violencia contra la mujer?
4. ¿Qué datos existen actualmente en su país sobre la frecuencia y la naturaleza de la violencia contra la mujer y sobre los factores que contribuyen a la misma? (Si estuvieran a disposición, sírvase proporcionar datos estadísticos oficiales, estudios sobre victimización, etc.)
5. Sírvase describir los programas y las iniciativas realizadas en su país a fin de despertar la conciencia pública sobre el problema de la violencia contra la mujer, eliminar maneras de proceder sexistas y discriminatorias que contribuyen al mismo y promover el derecho de la mujer a una vida libre de violencia.
6. ¿Qué medidas se han tomado en su país para prevenir, investigar y castigar la violencia institucional contra la mujer y para garantizar que las autoridades, funcionarios, personal del gobierno, agentes e instituciones se abstengan de participar en ningún acto o modo de proceder violento contra la mujer?
7. ¿Qué medidas legislativas o administrativas se han tomado de conformidad con la legislación nacional (criminal/penal, civil, administrativa) para prevenir y responder a la violencia contra la mujer? (Sírvase entregar una copia de la legislación pertinente, proyectos de ley, etc.)
8. ¿Qué medidas y estrategias prácticas, en el campo de la prevención de la delincuencia y justicia criminal, se han puesto en práctica en su país para eliminar la violencia contra la mujer (como, por ejemplo, iniciativas y programas de capacitación y políticas adoptadas con el propósito de proteger a la mujer contra la intimidación, represalias, amenazas y acoso)?
9. Sírvase describir el tipo de información jurídica, asistencia especializada y servicios de apoyo y acceso a justa reparación que están a disposición en su país para las mujeres víctimas de violencia.

10. ¿Cuáles son las medidas que se toman en su país para combatir las formas transnacionales de violencia contra la mujer, sin olvidar la trata de mujeres y niños y la prostitución forzada?
11. ¿Existen, en su país, programas y servicios para proteger y apoyar a la mujer especialmente indefensa por razones de edad, incapacidad física o mental, raza, antecedentes étnicos, o debido a su estado legal de refugiada, migrante, prisionera o persona desplazada? (Sírvese describir.)
12. ¿Se han realizado estudios o hay algún estudio de investigación en marcha con respecto a la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, así como sobre la mejor manera de prevenirla y erradicarla? (Sírvese proporcionar referencias y, si es posible, entregar una copia de los informes a disposición.)

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos (1998). Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas. Washington, D.C.
2. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2000). Consenso de Lima y resoluciones adoptadas durante la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Lima, 8 al 10 de febrero de 2000) (E/CN.6/2000/PC/Add.5).

CAPÍTULO 1

3. Luz Rioseco, O. , y B. Ximena Rojas (1998). “Redes: Intervenir la realidad.” In Portugal, A. M. (ed.) (1998), *Vidas sin Violencia – Nuevas Voces, Nuevos Desafíos*. Santiago, Chile. Isis Internacional.
4. UNIFEM (1999). *Women at work to End Violence: Voices in Cyberspace*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).
5. Véase Suárez EM. y C. Quesada (1999). “La Comunicación como medio de cambio social.” En Morrison, A.R. y M. Loreto Riehl (eds.) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia en las Américas*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 175-181.
6. UNIFEM (2000). “*With an End in Sight – Strategies from UNIFEM Trust Fund to Eliminate Violence Against Women.*”
7. Strouss de Samper, J. (1999). “La televisión como medio para reducir la violencia”. En Morrison, A. R. y M. Loreto Biehl (eds.) (1999). *El Costo del Silencio – Violencia en las Américas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 183-190.
8. Poppe, P. (1999). “Uso de los medios de comunicación para prevenir la violencia doméstica.”. En Morrison, A. R. y M. Loreto Biehl (eds.) (1999), *El Costo del Silencio – Violencia Doméstica en las Américas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 183.190.
9. Status of Women Canada (1997). *Roundtable on the Portrayal of Young Women in the Media*. Ottawa: Status of Women Canada.

CAPÍTULO 2

10. Coomaraswamy, Radhika (1999). Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 1997/44. Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, quincuagésimo cuarto período de sesiones (E/ON.4/1998/54).
11. Coomaraswamy, Radhika (1999). Report of the mission to the United States of America on the issue of violence against women in state and federal prisons. Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, quincuagésimo quinto período de sesiones (E/CN.4/1999/68/Add.2).
12. Arbour, L. (1996) Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston. Report: Making Choices. Canadá: Public Works and Government Services Canada.
13. Carranza, E. (Coordinador) (2001). Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria – Respuestas posibles. San José, Costa Rica, ILANUD/ Editores Siglo Veintiuno.
14. Ratushny, Jugde L. (1997). *Self Defense Review. Final Report*: Department of Justice and Solicitor General Canadá.

CAPÍTULO 3

15. The National Advisory Council on Violence Against Women (2000). *Ending Violence Against Women: An Agenda for the Nation*. Washington D.C.

CAPÍTULO 4

16. Tjaden, P. y N. Thoennes (2000). Full Report on the Prevalence, Incidence and Consequences of Violence Against Women – Findings From the National Violence Against Women Survey. Washington D.C.: Departamento de Justicia, División de Programas sobre Justicia, p. 25.
17. *Ibid*, p. 5. El estudio definió “acecho” como una conducta dirigida a una persona determinada, la cual incluye proximidad visual o física en repetidas oportunidades, comunicación sin el consentimiento de la otra persona, amenazas verbales, escritas o implícitas; o una combinación de todo lo anterior que causaría miedo a cualquier persona sensata.
18. Véanse también las recomendaciones del Congreso Mundial contra la Explotación Comercial de Niños.
19. Véase, por ejemplo, la “Legislación Modelo de la Secretaría de CARICOM sobre Violencia Doméstica”. En Clarke, Roberta (1998), *Violence Against Women in the Caribbean – State and non-State Response*. Nueva York: UNIFEM y CIM.

20. Coomaraswamy, Radhika (1995). Informe Preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, en conformidad con la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 199/45. Ginebra: Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, quincuagésimo período de sesiones (E/CN/4/1995/42, párr. 125).
21. Keilitz, S., C. Davis, H. Efke, C. Flango, y P. Hannaford (1998). *Civil Protection Orders: Victims's Views on Effectiveness*. Washington, D.C.: Instituto Nacional de Justicia.
22. Véanse, por ejemplo, las recomendaciones de reforma legislativa incluida en Bala, N.M.C. et al. (1998). *Spousal Violence in Custody and Access Disputes: Recommendations for Reform*. Ottawa: Status of Women Canada. Véase también Huaita Alegre, M. (1999). "Derecho de custodia, neutralidad de género, derechos humanos de la mujer e interés del niño o la niña." En Facio, A. y L. Fries (Editoras) (1999). *Género y Derecho*. Ediciones Lom.
23. National Council of Juvenile and Family Court Judges (1994). *Family Violence: A Model State Code*, Nevada: National Council of Juvenile and Family Court Judges.
24. *Ibid.* Véase también Rioseco, Ortega, L. (1999). "Mediación en casos de violencia doméstica." En Facio, A. y L. Fries (1999). *Género y Derecho*. Ediciones Lom.

CAPÍTULO 5

25. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos (1998). *El Informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
26. Coomaraswamy, Radhika (1995). Informe preliminar presentado por la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1994/45. Ginebra: Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, quincuagésimo período de sesiones (E/CN.4/1995/42).
27. Resolución 52/86, del 12 de diciembre de 1997 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
28. Malefyt, M. et al. (1999). *Promising Practices: Improving the Criminal Justice System's Response to Violence Against Women*. Washington, D.C.: United States Department of Justice, STOP Violence Against Women Technical Assistance Project.
29. UNDCP/CICP, ICCLR, ILANUD, HEUNI (2000). *Strategies to Eliminate Violence Against Women: A Resource Manual*. Vancouver. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (<http://www.icclr.law.ubc.ca>)

30. Departamento de Justicia, Canadá (1999). *Criminal Harrasment: A Handbook for Police and Crown Prosecutors*. Ottawa: Department of Justice Canada, septiembre 1999.
31. Pence, E. Y C. Mc Donnell (1998), “Developing Policies and Protocols”. En Pence, E. y M. Shepard (Eds.), *Coordinated Community Response to Domestic Violence : Lessons from Duluth*. Newbury Park, Ca.: Publicaciones Sage.
32. Véase, por ejemplo, Batres, Méndez, G. y F. Portuguez Calderon (1997). *Manual de lecturas para cursos sobre violencia doméstica de las academias de policía y Manual metodológico de capacitación en violencia doméstica para docentes de las academias de policía*. Costa Rica: Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica (ILANUD) y el Instituto Superior de Educación Policial, Honduras.
33. Malefyt, M. et al. (1999). *Promising Practices: Improving the Criminal Justice System’s Response to Violence Against Women*. Washington, D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, STOP Violence Against Women Technical Assistance Project.
34. Instituto Interamericano del Niño (1999). *Proyecto Interamericano sobre el Impacto del Abuso de las Drogas en la Mujer y la Familia*. Informe del Proceso 1994-1998. Montevideo: IIN/OEA, 1999.
35. BC Association of Specialized Victim Assistance and Counseling Programs (1999). *Emergency Preparedness in British Columbia: Mitigating Violence Against Women in Disasters*. Vancouver, British Columbia: 31 de marzo de 1999.
36. Véase un examen del modelo de tratamiento para agresores de sexo masculino, Batres, Méndez, G. (1999). *El lado oscuro de la masculinidad – Tratamiento para ofensores*. San José, Costa Rica: Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica (ILANUD).

CAPÍTULO 6

37. Hattem, T. (2000). *Survey of Sexual Assault Survivors*. Ottawa: Departamento de Justicia, Canadá, División de Investigación y Estadísticas.

CAPÍTULO 7

38. Véase, como ejemplo de un manual para terapeutas en grupos de terapia especializados, Batres Méndez, Gioconda (1998). *Tratamiento Grupal: Adultas y Adolescentes Sobrevivientes de Incesto y Abuso Sexual-Manual para Terapeutas*. Costa Rica: Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica (ILANUD).
39. Véase, por ejemplo, BC Association of Specialized Victim Assistance and Counseling Programs (2001). *It Can Happen to Your Agency – Tools for*

Change: Emergency Management for Women's Services. Vancouver, British Columbia: Enero 2001.

40. Véase, por ejemplo, De la Luz Lima Malvido, María (1995). Modelo de Atención a Víctimas en México. México, junio de 1995.
41. Véase, por ejemplo, Minister's Advisory Council on Women's Health (1999). *Moving Towards Change: Strengthening the Response of British Columbia's Health Care System to Violence Against Women*. Victoria, British Columbia: Ministerio de la Salud y Ministerio Encargado de Personas Ancianas.
42. Estos y otros manuales pueden consultarse en Internet, en el sitio del National Clearinghouse on Family Violence (NCFV)(<http://www.hc-sc.gc.ca/mc-en>)
43. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos (2000). Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2 de junio de 2000.
44. Salinas, Tatiana de Vacaflores (1999). Familia, violencia y abuso de drogas – Una perspectiva boliviana sobre la problemática. COPRE – Cochabamba (CICAD).
45. Véase, por ejemplo, Instituto Interamericano del Niño (2000). Guía para el Diagnóstico, la Orientación y el Tratamiento de la Violencia Doméstica en el Contexto del Abuso de Alcohol y Drogas. Montevideo: IIN/OEA, 2000.

CAPÍTULO 8

46. Canadian Centre for Justice Statistics (2001). Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2001. Ottawa: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada.
47. The National Advisory Council on Violence Against Women (2000). Ending Violence Against Women: An Agenda for the Nation. Washington , D.C.
48. La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores fue adoptada en México, D.F., México, el 18 de marzo de 1994, durante la Quincuagésima Conferencia Interamericana Regional sobre Derecho internacional Privado (CIPID-V).
49. ILANUD (1998). Manual metodológico de capacitación en el abordaje de la violencia intrafamiliar contra las niñas y los niños – Honduras, San José, Costa Rica: Programa Regional de Capacitación contra la Violencia Doméstica (ILANUD).
50. Asociación Internacional de Fiscales (2000). Model Guidelines for the Effective Prosecution of Crimes Against Children. (IAP Best Practices Series No.2). London: IAP.
51. Tjaden, P., y N. Thoennes (2000). Full Report of the Prevalence, Incidence and Consequences of Violence Against Women-Findings From the National Violence

- Against Women Survey, Washington , D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, División de Programas de Justicia, pp. 21-23.
52. Kosberg, J.I., y J.L. García (1995). *Elder Abuse: International and Cross Cultural Perspectives*. New York, N.Y.: The Haworth Press. Véase también Walhl, J. Y Purdy. S. (1999). *Elder Abuse – The Hidden Crime*. Toronto: Community Legal Education, Ontario.
 53. Administration on Aging (1998). *Final Report, Elder Abuse Incidence Study*. Washington, D.C.: National Aging Information Center, U.S. Department of Health and Human Services (<http://www.aoa.gov/abuse/report>).
 54. McDonald, L. y B. Dafoe (2000). *Abuse and Neglect of Older Adults: A Discussion Paper*. Ottawa: Health Canada.
 55. Miedema, B., y S. Wachloz (1998). *A Complex Web: Access to Justice for Abused Immigrant Women in New Brunswick*. Ottawa: Status of Women Canada.
 56. Véase Ghosh, M. (1999). *Return Migration: Journey of Hope or Despair?* Ginebra: Organización Mundial para las Migraciones.

CAPÍTULO 9

57. Paiva, Robert G. (1998). “Multilateral Efforts to Combat Trafficking in Migrants: and International Agency Perspective.” En Schmidt, A.P., y I. Melup (1998). *Migration and Crime*. Milan: ISPAC.
58. Beare, M.E. (1999). “Illegal Migration: Personal Tragedies, Social Problems, or National Security Threats.”. En *Transnational Organized Crime*, Edición Especial titulada “Illegal Immigration and Commercial Sex: The New Slave Trade,” publicada por Frank Cass.
59. Informe del Relator Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, R.Comaraswamy, 12 de febrero de 1997 (E/CN. 4/1997/47 p.15). Véase también *Addendum to the report on the mission of the Special Rapporteur to Poland on the issue of trafficking and forced prostitution of women* (24 de mayo al 1 de junio de 1996). (E/CN.4/1997/47/Add.1), 10 de diciembre de 1996.
60. *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, del 4 al 15 de setiembre de 1995* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.96.IV.13), Capítulo 1, Resolución 1, Anexo II.
61. Nota informal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Cuarto período de sesiones, Viena, 28 de junio al 9 de julio de 1999 (A/AC.254/16). Véase también resolución 1999/40 de la Comisión de Derechos Humanos, la cual “invita a los gobiernos a tomar medidas para garantizar a las víctimas del tráfico, el respeto a todos sus derechos humanos”.
62. Véase nota informal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/AC.254/16, p.2.

63. La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores fue adoptada en México, D.F., México, el 18 de marzo de 1994, durante la Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP-V).
64. Bassioni, C. (2001). *Investigating International Trafficking in Women and Children for Commercial Sexual Exploitation*. Chicago: The International Human Rights Law Institute, DePaul University College of Law.
65. Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, 1999, p. 42
66. Nota de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Internacional para las Migraciones sobre los proyectos de protocolo concernientes a la introducción clandestina y al tráfico de personas. Comité Ad Hoc sobre la Elaboración de una Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada, octavo período de sesiones, Viena, 21 de febrero al 3 de marzo de 2000 (A/AC.254/27), p.5.
67. Véase Human Rights Caucus (1999). Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons. (www.wagner.inet.co.th/org/gaatw/smr99.htm).
68. McDonald, L. N., et al. (2000). *Migrant Sex Workers from Eastern Europe and the Former Soviet Union : The Canadian Case*. Ottawa: Status of Women Canada. También: Phillippine Women Centre of B.C. (2000). Canadá: *The New Frontier for Filipino Mail-Order Brides*. Ottawa: Status of Women Canada.
69. Véase House of Commons Canada (2001). Bill C-37. An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons, who are displaced, persecuted or in danger, s. 117-188.

CAPÍTULO 10

70. Richie, B.E. (2000). “Exploring the Link Between Violence Against Women and Women’s Involvement in Illegal Activity,” Widom, C.S. (2000). “Childhood Victimization and the Derailment of Girls and Women to the Criminal Justice System.” En Richie, B.E., et al. (2000). *Research on Women and Girls in the Criminal Justice System: Plenary Papers of the 1999 Conference on Criminal Justice Research and Evaluation - Enhancing Policy and Practice Through Research, Vol. 3*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, September 2000.
71. Building Data Systems for Monitoring and Responding to Violence Against Women - Recommendations from a Workshop.” En, Morbidity and Mortality Weekly Report, vol. 49, no. RR-11, October 27, 2000.
72. Véase, por ejemplo, Revollo Quiroga, Marcela (1995). *Las Cifras de la Violencia: Violencia Doméstica Registrada en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, ASDI, UNICEF.

73. Véanse, por ejemplo, los resultados del estudio U.N. International Crime (Victims) Survey with victimization data from Canada, the U.S.A., Costa Rica, and Brazil.
74. Véase Johnson, H. (1996). *Dangerous Domains: Violence Against Women in Canada*. Toronto: Nelson Canada.
75. Tjaden, P., y N. Thoennes (2000). *Full Report of the Prevalence, Incidence, and Consequences of Violence Against Women - Findings From the National Violence Against Women Survey*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
76. *Idem*, p. 5.
77. Buvić, M., A. Morrison, y M. Schifter (1999). "Violence in the Americas: A Framework for Action." In Morrison, A.R., y M. Loreto Biehl (editores) (1999), *El Costo del Silencio: Violencia en las Américas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

CAPÍTULO 11

78. United States Agency for International Development (2000). *Beijing Plus Five: The USAID Commitment*. Washington, D.C.: USAID. Véase también The President's Interagency Council on Women (2000). *America's Commitment - Women 2000*. Washington, D.C.: U.S. Department of State.

CIM01255

CIM01255S