

Violencia de género desde la perspectiva nacional en las Américas y el Caribe *Christine Brendel¹ y Catherine Wolf²*

Resumen

La violencia de género es una violación de los derechos humanos que afecta a millones de mujeres en el mundo, independientemente de su nacionalidad, clase, cultura o edad. A pesar de ser un fenómeno mundial, la violencia contra las mujeres muestra variaciones en cuanto a sus cifras y manifestaciones específicas según el contexto específico de ciertas regiones. En América Latina y el Caribe, los índices son alarmantes y las formas específicas de violencia de género afectan el pleno desarrollo y la economía de la región.

Este artículo presenta y examina los patrones socioculturales que condicionan la violencia de género en la región y que emanan de un sistema patriarcal marcado por el (pos) conflicto, la discriminación y la desigualdad.

Una estrategia nacional contra la violencia de género en América Latina y el Caribe necesita enfocarse en cambios socio-culturales y en una efectiva implementación de las políticas públicas. Para ello, una penalización estricta contra la violencia hacia las mujeres necesita ser acompañada de campañas de sensibilización para la población y de capacitaciones para los y las responsables de la implementación de las políticas públicas y leyes.

Además, se requiere una revisión de las normas existentes para establecer un marco jurídico con enfoque de género que rompa con los estereotipos de género y conceptos machistas propios de las sociedades patriarcales en las que vivimos. Para lograr una legislación integral se necesita un proceso intersectorial y participativo que incluya especialmente a las organizaciones de la sociedad civil.

Los parlamentos estatales solo contribuirán a la erradicación de la violencia de género si en el proceso de formulación, aprobación e implementación de las leyes toman en cuenta las propuestas de los diferentes sectores de la sociedad. Así, podrán cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales de sus Estados: promover los derechos fundamentales de sus ciudadanas y apoyar al desarrollo de su región en el marco del derecho a una vida libre de violencia para todas y todos.

¹ Directora Regional del Programa ComVoMujer - Combatir la violencia contra la Mujer en Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay - de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ, orientado a desarrollar medidas para mejorar la cooperación entre actores estatales y no estatales en la prevención y combate de la violencia de género, especialmente contra las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes.

Brendel comenzó su carrera profesional en 1983 en África Occidental y desde 1988 trabaja en América Latina. Hasta 2002 colaboró en más de 10 países latinoamericanos en fomento democrático, género, desarrollo empresarial, planificación, monitoreo y evaluación de proyectos.

Trabajó en Alemania para el Ministerio Federal para el Desarrollo y la Cooperación Económica, Cooperación Alemana al Desarrollo, Servicio Alemán al Desarrollo e InWent (2002/04). Trabajó en y desde Washington D.C. (2004/07). Ha tenido a su cargo la dirección del Programa de Género en la sede de la GIZ en Alemania y desde 2009 es parte de la junta directiva de la OCDE CAD GenderNet.

² Asesora Junior del Programa ComVoMujer - Combatir la violencia contra la Mujer en Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay - de la Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ.

Wolf es jurista de Derechos Humanos y Derecho Internacional (LL.M. King's College London) y ha adquirido sus primeras experiencias prácticas en Alemania, Francia y Perú, trabajando para el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Potsdam y Amnistía Internacional, entre otras. Sus áreas de interés son los derechos humanos, con enfoque en derechos de las mujeres, gobernabilidad y acceso a la justicia.

Desde 2011, participa en el Programa de formación del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo para futuros/-as expertos/-as y directivos/-as en organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo.

1. Introducción

La violencia de género es un fenómeno mundial que atraviesa todas las culturas, naciones, clases sociales y edades, afectando a millones de mujeres en todos los países. Difiere de otras formas de violencia porque el factor de riesgo o la fuente de vulnerabilidad es el simple hecho de ser mujer. La definición de las Naciones Unidas del año 1994 es la siguiente: “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada”. Esta definición señala que la violencia de género tiene un sin número de variaciones y tipos. Puede ser un golpe por parte de la pareja o una amenaza en el ámbito de trabajo, un acoso en la calle o la violación así como la omisión de actuación del Estado.

Sea física, sexual, psicológica, económica, privada, política o pública, la violencia contra las mujeres es un crimen, un delito. Sus orígenes culturales, económicos, sociales y políticos son resultado del carácter patriarcal de todas las sociedades independientemente de su régimen político o económico, ya sea una nación industrial, en desarrollo o un pueblo originario. Por eso, el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, considera la violencia contra la mujer “quizás la más vergonzosa violación de los derechos humanos. No conoce límites geográficos, culturales o de riquezas. Mientras continúe, no podremos afirmar que hemos realmente avanzado hacia la igualdad, el desarrollo y la paz.” Pese a ser una epidemia global, las altas tasas de violencia de género, así como la prevalencia de ciertos tipos específicos como el feminicidio, la violencia política y la trata de mujeres, son particularmente alarmantes en América Latina y el Caribe.

El feminicidio es la forma más extrema de violencia contra mujeres y niñas. Etimológicamente significa el equivalente femenino del homicidio. Diana Russel y Jane Caputi señalan que “es el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por el odio, desprecio, placer o el sentido de propiedad sobre las mujeres”. Las cifras en la región son alarmantes: el Perú reportó oficialmente 130 víctimas de feminicidio, entre enero y diciembre de 2010. Bolivia registró a través del Observatorio Manuela 96 casos en 2011. En Quito, Ecuador, se reportaron 1831 feminicidios entre 2000 y 2006.³

Cabe anotar que además de ser una violación flagrante de los derechos humanos, la violencia de género constituye un gran obstáculo para el desarrollo de la región: empobrece a las mujeres, sus familias y comunidades y genera altos costos para el Estado en servicios de salud y justicia así como también por el incremento de la mortalidad infantil y la reducción del PIB a través de la disminución del capital humano y de la productividad laboral.

La falta de estrategias efectivas para combatir la violencia de género muestra la poca voluntad política de los Estados de cumplir con sus compromisos legales y políticos a nivel nacional e internacional, como las constituciones, tratados, o convenciones (entre ellas la Convención de Belém do Pará o los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Mucho está en juego para la región y las mujeres si nos fijamos en “los costos de la violencia de género para los Estados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que las pérdidas laborales causadas por el estrés y la violencia representan entre el 1 y el 3,5% del PIB. En 2003, el gobierno de Colombia gastó más de 184 billones de pesos para prevenir, detectar y ofrecer servicios en el ámbito de la violencia contra la mujer. En Perú, la violencia de género tiene un impacto sobre los ingresos laborales de las mujeres afectadas de aproximadamente entre 1.150 y 1.500 soles por año.”⁴

Es importante examinar las circunstancias específicas de la violencia de género en la región para encontrar soluciones pertinentes y efectivas. Para ello, un primer paso, es entender los conceptos generales de (pos) conflicto, desigualdad socio-económica, racismo y patriarcado que se encuentran en el origen de las manifestaciones específicas de violencia de género en Latinoamérica y el Caribe.

En base a este marco conceptual y en función de los desafíos encontrados, se desarrollarán, en un segundo paso, recomendaciones para un enfoque nacional efectivo para combatir la violencia de género en los países de la región. Al final, se propone una estrategia nacional contra la violencia de género en América Latina y el Caribe que necesita enfocarse en cambios socio-culturales y en una implementación efectiva de la legislación a través de un proceso intersectorial y participativo con enfoque de género.

³ GIZ-ComVoMujer y MESAGEN (2011), *La violencia contra las Mujeres en Latinoamérica, Femicidio/Feminicidio: Una Muerte Anunciada*, Lima.

⁴ GIZ-ComVoMujer y USMP (2011), Marco conceptual ¡Combatar la violencia contra las mujeres es también un asunto empresarial!, Lima.

2. Normas sociales del origen de la violencia de género presente en Latinoamérica y el Caribe

A pesar de su sub-registro, las tasas de violencia de género en la región son alarmantes. Aunque se trate de un fenómeno mundial, la violencia contra las mujeres varía en sus cifras, manifestaciones y soluciones según el contexto específico de ciertas regiones como la de América Latina y el Caribe.

i. (Pos) conflicto y cultura de violencia

En primer lugar, la problemática se ubica en un marco general de normas sociales de aceptación de la violencia. En las últimas décadas, diferentes subregiones y países han pasado por conflictos internos cruentos, y algunos todavía perduran. En estos espacios de conflicto y posconflicto, hay que destacar que las experiencias violentas están vinculadas a la perpetración de la violencia en general, así como de la violencia específica contra las mujeres. Además, los siglos de colonización y pos-colonialismo han llevado a una identificación del poder con la fuerza y la violencia. Muchos conflictos internos ya cesaron; sin embargo, queda la delincuencia (organizada), y las épocas de paz no necesariamente han llevado al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población de la región. Por el contrario, ésta se caracteriza por un alto nivel de desigualdad, pobreza, desempleo y discriminación.

ii. Exclusiones y discriminaciones multifacéticas

América Latina y el Caribe se destacan en casi todos los estudios internacionales⁵ como la región de mayor desigualdad socio-económica del mundo y existe una tendencia general de correlación entre los altos niveles de desigualdad y los mayores índices de crímenes violentos.

A la exclusión socio-económica se une la exclusión en razón de etnia. Estos dos elementos son inseparables y se fortifican mutuamente. El racismo es parte integral de la historia de la región. La declaración de la igualdad ante la ley no llevó a la abolición de la discriminación de las y los afro-descendientes e indígenas. El racismo perduró en las élites dominantes, por razones ideológicas, pero también por asuntos de poder político y económico. Escondido por un mito de igualdad racial y por una supuesta igualdad ante las leyes y políticas, la exclusión y discriminación de los pueblos indígenas y afros se hizo invisible, pero no desapareció. Hasta hoy, la etnia es un determinante fundamental de la estructura de clases en la región.

Muchas veces, la discriminación y la exclusión llevan a un alto nivel de frustración a las personas que sufren de ellas; a un rechazo de orígenes e identidades por parte de las y los jóvenes, y a un sentimiento de impotencia. Las instituciones débiles de las relativamente nuevas democracias carecen de leyes integrales y de largo plazo dedicadas al bien común, a la seguridad ciudadana o a reducir la desigualdad socio-económica y racial.

iii. El sistema patriarcal

Las tres áreas conflictivas descritas – (pos) conflicto, desigualdad y discriminación – se refuerzan mutuamente dentro de un marco paradigmático de patriarcado, una ideología basada en la supremacía y el control del hombre sobre la mujer. En este sentido, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 definió la violencia de género como la “manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que ha conducido a la dominación de la mujer por el hombre, a la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”.

El patriarcado tiene su origen en el derecho griego y romano, donde el hombre cabeza de familia tenía el poder legal y económico absoluto sobre los miembros de la familia. Hoy en día, el patriarcado se refiere a una dominación masculina institucionalizada a través de la vida cultural, social y política.

La violencia de género refleja las normas sociales que se derivan de esta combinación de conceptos socio-políticos, inherentes a nuestras sociedades. De esta manera se explican los altos números y las manifestaciones específicas de violencia contra las mujeres que observamos en la región.

⁵ Ferranti y Cols. (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Banco Mundial, Washington D.C.

3. Una estrategia intersectorial y participativa contra la violencia de género para todas las mujeres

La región de América Latina y el Caribe es, de hecho, la región con el marco jurídico más avanzado en el mundo, en lo que atañe a violencia de género, ya que tiene un instrumento específico ratificado – la Convención de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer – y todos los países cuentan con leyes que sancionan la violencia doméstica o familiar.

Sin embargo, las realidades de las mujeres, las tasas alarmantes y el alto nivel de impunidad muestran claramente que las legislaciones nacionales no afrontan de manera adecuada la violencia de género, ya sea por su redacción, por falta de una implementación adecuada, o por otras razones.

Se presentan entonces algunas recomendaciones para mejorar la prevención y atención de la violencia de género en América Latina y el Caribe.

i. Procesos participativos e integrales para la elaboración de la legislación

Los actores principales en la elaboración de una estrategia nacional contra la violencia de género son los parlamentos ya que tienen una triple función en la protección y realización de los derechos humanos: legislar, aprobar los presupuestos y supervisar la acción de los gobiernos. En este sentido, es indispensable que los y las legisladores/as definan claramente los objetivos de la legislación. Se trata de prevenir la violencia de género para todas las mujeres y de asegurar la correcta implementación de la ley en la investigación, el enjuiciamiento y la sanción del perpetrador, bajo un procedimiento que impida la re-victimización de las mujeres.

Para cumplir con estos objetivos, es crucial involucrar a todas las partes interesadas que se verán afectadas y/o implementarán la legislación.

La Ley Maria da Penha (Brasil) ha sido elaborada por un grupo de trabajo intersectorial formado por organizaciones de mujeres y representantes de varios ministerios, encabezado por la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres. Su propuesta fue presentada para la discusión en audiencias públicas de todo el país, antes de presentar el proyecto de ley al Congreso. Presenta un avance conceptual muy importante, incorporando una perspectiva de género, ampliando la definición de violencia doméstica e incluyendo a las mujeres en uniones del mismo sexo.

• Las partes interesadas

Las partes interesadas identificadas para una legislación contra la violencia de género son todas las entidades y personas del sistema de justicia y penitenciario, incluyendo al personal médico, todas las entidades sociales y organizaciones de mujeres que atienden a las víctimas, las entidades estatales, especialmente los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, los miembros del sistema de educación, los y las líderes de las comunidades, los y las representantes de los medios, las oficinas nacionales de estadística y, desde luego, las mismas víctimas.

Es igualmente indispensable involucrar a las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil pertinentes en el tema.

La violencia como manifestación de desigualdades de poder está mayormente dirigida hacia las personas en situaciones de vulnerabilidad. En la intersección de las distintas discriminaciones en razón de género, etnia y nivel socio-económico, se encuentran las mujeres indígenas y afro-descendientes. Para asegurar los derechos de todas las mujeres, se necesitan leyes y políticas contra la violencia de género que afrontan las múltiples victimizaciones de mujeres en situaciones de alta vulnerabilidad. Desafortunadamente, las legislaciones nacionales tienen una imagen de las mujeres como grupo homogéneo para el cual construyen sus leyes y políticas, ignorando así las situaciones específicas de ciertos grupos de mujeres, especialmente pobres, rurales, minoritarias y con discapacidad, afectadas por discriminaciones, lejanía, analfabetismo y falta de acceso a la justicia, entre otras.

Una legislación contra la violencia de género, sin embargo, no puede ser efectiva si se concentra en la parte privilegiada de la población. Por ello, es tan importante permitir la participación de las organizaciones de derechos humanos, de mujeres, de indígenas, de afro-descendientes, y demás, en el proceso legislativo. De modo que representen los intereses de sus miembros, ejerzan vigilancia crítica y constructiva, y, ante todo, aporten el conocimiento de base de las realidades de las mujeres, que las elites políticas no siempre conocen.

De hecho, la inclusión de la sociedad civil en sus actividades es considerada uno de los factores de éxito de la Comisión Interamericana de Mujeres.

- ***Ventajas y procedimientos de procesos participativos***

Un proceso participativo no solo es un principio fundamental de gobernabilidad. También asegura las condiciones necesarias para que la legislación sea integral, adecuada y exitosa en su futura implementación:

- Primero: se deben conocer las realidades y demandas de todas las mujeres para que las respuestas sean igualmente apropiadas.
- Segundo: es importante basar la legislación en evidencias claras sobre la extensión, prevalencia e incidencia de todas las formas de violencia contra la mujer y sus causas y consecuencias.
- Tercero: se requiere una identificación de las mujeres, así como de las y los responsables de la implementación de la ley, para que se use y ejecute debidamente y de manera efectiva.
- Cuarto: debe realizarse la asignación de presupuestos para la implementación efectiva de la legislación.

La consulta y participación ciudadana se debe efectuar a varios niveles, por ejemplo en la elaboración de una línea de base, a través de mesas de trabajo intersectoriales, o con una comisión de expertas involucrada en la redacción de la ley. Conviene también el intercambio de buenas prácticas con otros países, especialmente de la misma región.

Ya existen varios buenos ejemplos de procesos intersectoriales y participativos para elaborar legislaciones contra la violencia de género, como la Ley Maria da Penha (Brasil).

- ii. ***Principios rectores para la redacción de una legislación efectiva contra la violencia de género que proteja a todas las mujeres***

Cualquier legislación contra la violencia de género debe enfocar la discriminación y violación de los derechos humanos. Por lo tanto, no se trata de que los Estados concedan privilegios a las mujeres sino que respondan a su obligación de respetar y proteger con debida diligencia los derechos fundamentales de las mujeres.

A fin de prevenir los crímenes contra las mujeres; las leyes y políticas tienen que asegurar que se entienda la violencia de género como una responsabilidad pública que no tiene excepciones y que sobre todo necesita un cambio de normas sociales.

- ***Hacia el cambio de los patrones socio-culturales***

Se trata de superar los roles de géneros así como la aceptabilidad de la violencia en general como herramienta para mantener o acceder al poder. A fin de que los agresores no se sientan legitimados y que los demás no respondan con silencio o ignorancia, es necesaria una doble estrategia de prevención: es indispensable tener una penalización estricta, sin concesiones, de la violencia de género como acto criminal y, al mismo tiempo, programas de sensibilización y capacitación de la población en general en los medios, las escuelas, empresas y otros mecanismos de alta influencia para llevar a cabo el cambio socio-cultural de toda la sociedad. Al mismo tiempo, se necesitan desarrollar medidas de empoderamiento de las mujeres y promover su seguridad en los ámbitos privados y públicos.

El sector privado puede apoyar a este proceso en el marco de su responsabilidad social empresarial con capacitaciones, atención para sus empleadas y campañas de sensibilización. De esa manera enfrentan los efectos negativos que la violencia de género tiene en la productividad laboral de sus empleados y empleadas.

Un estudio realizado en Australia demostró que las empresas responden a un promedio de 40% de los costos ocasionados por la violencia, mientras el perpetrador tiene a su cargo solo el 15%.⁶ Además, las empresas son espacios de interacción social importantes que influyen altamente en las vidas de sus empleadas y empleados.

Obviamente, tal cambio socio-cultural no es posible si las mismas leyes mantienen el *status quo*. Desafortunadamente, numerosas leyes y políticas en la región todavía refuerzan las normas sociales y los conceptos tradicionales porque carecen de una perspectiva de género. Por ejemplo, muchas legislaciones se concentran en la violencia doméstica o familiar, dejando de lado a los demás tipos de violencia de género, que ocurren fuera del hogar. Por lo tanto, se considera equivocadamente que la violencia afecta de igual manera a todos los miembros de la

⁶ op.cit. n2.

familia y además se condiciona el bienestar de la mujer a la existencia de la familia. Frecuentemente, se reduce la sanción de la violencia doméstica a un nivel de ofensa civil y no criminal, o se aplica la conciliación, método reconocido como no viable en el ámbito de violencia de género. Muchas leyes continúan siendo machistas y discriminatorias, por ejemplo cuando se define la violación sexual como “crimen contra el pudor”, sin referencia a la integridad de la mujer. Por ello, un paso principal para los parlamentarios y las parlamentarias es reevaluar y modificar las leyes existentes.

- ***Enfocarse en la implementación para hacer realidad el derecho a una vida libre de violencia***

Es imprescindible evitar la re-victimización en el ámbito de la atención de casos de violencia de género. Por ello, la implementación efectiva de leyes y planes nacionales tiene que constituir parte integral de la estrategia.

La Organización de los Estados Americanos lamenta desde hace varios años que las entidades del sistema de justicia se caractericen por un alto nivel de ineficiencia e impunidad por falta de reglamentos, protocolos, capacitaciones y otros recursos. A ello se suma la discriminación contra las víctimas y sus familiares en razón de género y etnia. Todo esto está reforzado por el desconocimiento de sus derechos por parte de las mujeres, especialmente en situación de vulnerabilidad.

Por ello se necesita capacitar activamente a las entidades que implementan las leyes: desde las comisarías, los refugios, el personal médico hasta las autoridades de justicia comunitaria, las fiscalías y las cortes.

El objetivo debe ser que la implementación de las leyes y políticas sea coordinada y con enfoque de género en todas las entidades involucradas en la atención de víctimas a todos los niveles de gobierno, considerando específicamente las zonas rurales y pobres. Dentro de estas entidades, se trata de superar las concepciones tradicionales y machistas, los mitos y estereotipos para que las mujeres confíen en el sistema de atención y denuncien los crímenes que ellas sufren. Se necesitan por lo tanto también mecanismos de apoyo para las y los denunciantes, tales como ayuda legal y centros de atención. Esto implica también la existencia de medidas preventivas y urgentes para mujeres en peligro inmediato.

Finalmente, es necesario monitorear y evaluar continuamente la implementación de las leyes y las cifras de violencia de género y reformar las normas en función de nuevos conocimientos y avances en materia de derechos humanos de las mujeres.

- ***Recursos para un mejor futuro para las mujeres de América Latina y el Caribe***

Ciertamente estas medidas requieren de recursos suficientes para las entidades involucradas. Sin embargo, cualquier legislador/a considerará estos recursos bien invertidos en comparación con los costos anuales para prevenir, detectar y ofrecer servicios a víctimas de la violencia de género y las pérdidas empresariales causadas. Finalmente, se trata de invertir en el desarrollo de la región y en el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres en América Latina y el Caribe.