

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 14 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2014

Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres

Cita recomendada:

Htun, Mala; O'Brien, Cheryl; Weldon, S. Laurel, (2014) "Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 14: Núm. 1, pp. 2-13. Disponible en: www.fal.itam.mx

Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres

📍 *Mala Htun, Cheryl O'Brien
y S. Laurel Weldon*

La violencia contra la mujer persiste en Latinoamérica tan generalizada como inadvertida. Sin embargo, recientemente han llamado la atención del público las violaciones cometidas en grupo en Brasil, los ataques con ácido en Colombia, las mujeres incendiadas en Argentina y las historias de feminicidios, sobre todo en Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

La violencia contra la mujer, trátase de un ataque espectacular o de uno cotidiano, violan los derechos humanos de las mujeres, socavan la democracia, perjudican a los niños y a las familias y resultan extremadamente costosos. Internacionalmente está surgiendo un consenso respecto de las causas de este tipo de violencia y un acuerdo respecto de la mejor manera para que los gobiernos puedan prevenirla y ayudar a sus víctimas. Los acuerdos regionales e internacionales, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, detallan algunas de estas políticas y personifican el compromiso político compartido de los gobiernos de la región y del mundo para abordar la violencia contra las mujeres.

A pesar de que el desprecio hacia la violencia es prácticamente universal y es una de las promesas públicas de que se hará algo al respecto, no todos los gobiernos han actuado. Algunos han tomado distintas medidas para abordar la violencia contra la mujer: reformas jurídicas, campañas de concientización y apoyos a refugios y centros de atención a víctimas de violación. Otros han confrontado el problema muy superficialmente. ¿A qué se deben estas diferencias?

MALA HTUN es profesora en la The University of New Mexico y autora de *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. **CHERYL O'BRIEN** es profesora en la San Diego State University. Ha trabajado para organizaciones no gubernamentales de políticas públicas y asuntos de seguridad humana en África, Estados Unidos y Latinoamérica. **S. LAUREL WELDON** es profesora de Ciencia Política en la Purdue University y es autora de *When Protest Makes Policy*. Una versión anterior a este artículo se publicó en *Gender and Development*.

Un análisis comparativo de países muestra que un factor fundamental y constante que rige el cambio de las políticas es el activismo feminista, cuya función es más importante que la de los partidos de izquierda, las legisladoras e incluso que la riqueza nacional. Los movimientos feministas fuertes y dinámicos se sirven de las convenciones y los acuerdos internacionales y regionales para influir en la formulación de políticas. Los movimientos locales fuertes llevan al plano nacional el valor de las normas internacionales sobre los derechos de la mujer.

Detener la violencia contra las mujeres requiere una transformación social. La formulación de políticas públicas nuevas es solo una parte de un proceso complejo que implica cambiar actitudes, identidades, instituciones del Estado, costumbres y otros elementos de las normas sociales. La adopción de políticas públicas no necesariamente implica que serán aplicadas. En otras palabras, las leyes podrían no cumplirse, el dinero podría no gastarse, los agentes del Estado podrían no actuar, etcétera. Los gobiernos latinoamericanos, como los de otros países del mundo, desde Canadá y Estados Unidos hasta la India, han sido criticados por no tomar medidas contra los perpetradores y por tolerar el abuso. Estos problemas podrían ser más graves en aquellos contextos nacionales en los que la corrupción y las instituciones débiles menoscaban la legitimidad y la capacidad del gobierno.

Este artículo se concentra en un aspecto de las dificultades de instauración de las políticas: la impunidad que se deriva de las fallas del sistema de justicia penal. En nuestra opinión, los movimientos feministas pueden ayudar a disminuir este problema al fomentar y vigilar la aplicación de las leyes y el comportamiento de los agentes del Estado. De esta manera, contribuyen a que los derechos humanos de la mujer a una vida sin violencia existan tanto en la práctica como sobre papel.

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LATINOAMÉRICA:

DIMENSIONES Y CAUSAS

Cada vez hay más evidencia de que la violencia contra las mujeres mediante agresiones sexuales y golpizas del cónyuge es un problema grave en todo el mundo, y Latinoamérica no es la excepción. Un informe de 2013 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre la violencia contra las mujeres en doce países de Latinoamérica y el Caribe, elaborado a partir de encuestas aplicadas entre 2003 y 2009, reveló que entre el 17% y el 53% de las mujeres encuestadas había sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja. Entre 28% y 64% de las que habían sido objeto de este maltrato no buscaron ayuda ni hablaron con nadie acerca de lo ocurrido.

En algunos países, las mujeres con un nivel medio de ingreso y de escolaridad representaron el porcentaje más alto de quienes reportaron violencia de su pareja. La OPS señala que esto podría reflejar un mayor riesgo de violencia hacia estas mujeres debido a que un mejor empleo y educación podrían representar un desafío a los roles de género tradicionales.

La violencia en el plano de la intimidad tiene consecuencias devastadoras para las víctimas y sus familiares, porque puede ser causa de lesiones graves (incluso

la muerte), depresión, mala salud mental y física, tendencias suicidas, baja autoestima, dificultades en el trabajo y muchos otros problemas físicos y emocionales de largo plazo. La violencia contra las mujeres daña a muchas personas además de las víctimas inmediatas. Se espera que las mujeres modifiquen su comportamiento para minimizar el riesgo. Se les recomienda ir acompañadas de un varón para realizar asuntos de rutina, evitar quedarse en el trabajo hasta tarde, modificar su rutina diaria y sus trayectos para ejercitarse o hacer sus compras, evitar llamar la atención o estar en espacios privados con hombres, incluso si los conocen bien. La violencia contra las mujeres restringe la posibilidad de las mujeres para actuar como personas libres y autónomas.

Los expertos internacionales en violencia saben que la violencia contra la mujer es un problema social muy arraigado, de dimensiones incluso mundiales, que no puede atribuirse únicamente a factores como el consumo de bebidas alcohólicas o las enfermedades mentales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) señala que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer” y que “la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”. De hecho, los estudios comparativos entre culturas sobre la violencia contra la mujer han revelado que la desigualdad económica entre mujeres y hombres, los patrones culturales de solución de conflictos mediante la violencia, las normas culturales de dominio masculino, la dureza y el honor, y la autoridad masculina en la economía y en las decisiones familiares son los mejores indicadores de un alto grado de violencia contra la mujer.

¿QUÉ SE PUEDE HACER?

Con el fin de abordar eficazmente la violencia contra las mujeres, se requieren diferentes acciones de política pública. Es necesario que las reformas jurídicas especifiquen que este tipo de violencia es un delito, pues las violaciones contra la mujer suelen entrar en el ámbito de las leyes más generales. Si los abusadores son enjuiciados, las leyes deben especificar una condena apropiada, y tales disposiciones deben ser utilizadas por los jueces. Con mucha frecuencia en Latinoamérica y el resto del mundo, la violencia contra las mujeres se trata como un crimen menor y los castigos son débiles en términos de penas de cárcel. Respecto de la baja tasa de enjuiciamiento, los gobiernos deberían adoptar leyes que especifiquen las nuevas formas de violencia (como los ataques con ácido en Colombia), modificar las leyes existentes para que los jueces puedan incrementar la condena y hacer que estos rindan cuentas si no aplican la legislación sobre violencia contra las mujeres.

Las terapias, los refugios para mujeres y otros apoyos, como vivienda y asesoría jurídica, son necesarios para ayudar a las mujeres a dejar atrás las relaciones de abuso. Las unidades especiales de policías, trabajadores sociales, jueces y otros profesionales capacitados mejoran la experiencia de las víctimas con las dependencias

gubernamentales. Se requiere más financiamiento para supervisar a los tribunales, capacitar a los profesionales y mejorar los servicios que se les brindan a las víctimas.

Los esfuerzos específicos para atender las inquietudes de las poblaciones de mujeres particularmente vulnerables, como las comunidades raciales o étnicas en desventaja, también son importantes. Por ejemplo, la tasa de violencia contra las mujeres indígenas o de ascendencia africana es más elevada que la de su contraparte caucásica, y además se enfrentan a más obstáculos para tener acceso al sistema judicial.

Además de atender a las víctimas de violencia, los gobiernos pueden intentar disminuir la violencia a través de medidas preventivas, como la educación pública y la mercadotecnia social. Las normas sociales siguen imponiendo juicios morales a las víctimas de violencia sexual y a justificar la violencia para defender el honor masculino.

Dada la aplicación de tantos tipos de políticas públicas diferentes, es importante que las dependencias coordinen esfuerzos y trabajen juntas. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la falta de coordinación institucional e interinstitucional favorece a que la mayoría de los abusadores no sean detenidos ni enjuiciados por sus delitos. En general, se requiere una mayor coordinación y diálogo entre las organizaciones de mujeres, la policía, el sistema judicial, las organizaciones internacionales, las instituciones educativas y las religiosas.

AVANCES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el estudio comparativo sobre la capacidad de respuesta gubernamental a la violencia contra las mujeres, que analizó setenta países durante 4 décadas (de 1975 a 2005), Mala Htun y S. Laurel Weldon utilizaron el análisis estadístico para identificar los factores asociados a la acción progresista del Estado para combatir la violencia contra la mujer. Los análisis revelaron que un movimiento feminista fuerte y autónomo era sustantiva y estadísticamente importante como indicador de la acción gubernamental para corregir la violencia contra la mujer. Los países con los movimientos feministas más fuertes, siendo constantes todas las demás variables, tienden a contar con políticas más exhaustivas sobre violencia contra la mujer que aquellos donde los movimientos son débiles o inexistentes.

Actualmente, casi todos pensamos que la violencia contra las mujeres debería ser un delito y considerarse una violación a los derechos humanos. Este no siempre fue el caso. Apenas en 1999, la encuesta Eurobarómetro reveló que uno de cada tres europeos pensaba que la violencia contra la mujer probablemente no debía ser considerada un delito. Y aunque parece obvio ahora que la violación, la trata de mujeres, la violencia doméstica, los delitos por honor, la mutilación genital femenina y otras formas de abuso son violaciones a los derechos humanos de la mujer, es importante admitir que este tipo de violencia no siempre ha sido punto focal del activismo en favor de los derechos humanos, y ni siquiera de los derechos de las mujeres. La Declaración Universal de Derechos Humanos, no menciona la violencia contra las mujeres, aunque sí toca otros asuntos de género como el Derecho familiar. Cuando la Convención

de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFDICM) se presentó en la reunión intergubernamental celebrada en Copenhague en 1980, la lista de prioridades para la acción no mencionaba la violencia contra las mujeres.

La violencia contra las mujeres casi nunca es un tema, mucho menos una prioridad, si las feministas no ejercen presión. Las mujeres organizadas para elevar el estatus de la mujer definieron el concepto mismo de violencia contra las mujeres, incrementaron la concientización y colocaron el tema en las agendas nacionales y mundiales. Los movimientos feministas, en contraste con los movimientos de mujeres organizados para otros propósitos, fueron actores fundamentales, sobre todo cuando actuaban con independencia de las organizaciones cuyo objetivo primario no era la igualdad de sexos, como los partidos políticos, los sindicatos y otros.

¿Por qué es importante la autonomía? Un movimiento feminista autónomo es una forma de movilización femenina que se dedica al avance de la condición de la mujer y a su bienestar sin formar parte de partido político o asociación alguna que no tenga como prioridad el estatus de la mujer. Por ejemplo, los movimientos en favor de la mujer no son autónomos si solo constituyen el ala o la fracción femenina de algún partido político. La fuerza del movimiento es tan importante como su autonomía. Los movimientos en favor de la mujer fuerte pueden atraer mucha atención y apoyo del público, mientras que a los débiles se les dificulta convencer a los medios y a otros de que su postura y sus opiniones merecen ser objeto de debate público.

La organización autónoma de las mujeres ha desempeñado un papel fundamental por tres motivos. En primer lugar, quienes se organizan como mujeres generan conocimiento social sobre la posición de la mujer como grupo en la sociedad. La violencia surge como un tema que amerita máxima atención cuando las mujeres se congregan para discutir sus prioridades como mujeres.

En segundo, el tema de la violencia contra la mujer pone en tela de juicio —en vez de reforzar— los roles de género en la mayoría de los lugares. En contraste con los guiones de género tradicionales (es decir, las ideas convencionales respecto del papel de la mujer en la sociedad), abordar la violencia contra las mujeres demanda afrontar los privilegios del hombre en el terreno sexual y las normas sociales de dominación masculina. A los miembros de la legislatura y a los burócratas les resulta difícil hacer algo respecto de los temas de cambio social sin el apoyo político de una movilización más nutrida.

En tercer lugar, las mujeres pueden abordar con mayor facilidad la violencia contra las mujeres y otras cuestiones de género como prioridades en las organizaciones autónomas de feministas. Cuando las mujeres se organizan dentro de organizaciones mixtas más grandes, los “temas de mujeres”, como la violencia o el salario equitativo, suelen percibirse como importantes “solo” para las mujeres, por lo que les resulta mucho más difícil justificar la importancia de sus inquietudes dentro de un conjunto definido de prioridades.

Al igual que otros movimientos sociales, las organizaciones feministas autónomas influyen en las políticas a través de mecanismos diversos. Los movimientos sociales dan forma a la agenda pública y gubernamental y crean la voluntad política para atender problemáticas determinadas. También exigen reformas institucionales de grandes consecuencias. Cabildean, entablan demandas y presentan informes en audiencias gubernamentales, simposios y encuentros internacionales. Protestan y alteran el orden público, organizan reuniones para entablar relaciones y realizan actividades que las ponen en contacto con funcionarios, mujeres de negocios y similares.

Los movimientos feministas son referente de nuevas formas de organización social, como la utilización de lenguaje no sexista, la igualdad de responsabilidades en la crianza de los hijos y la organización de cooperativas y refugios. Publican periódicos y revistas para mujeres y organizan eventos culturales. Estas actividades suavizan los ánimos del público y diseminan nuevas ideas, con lo cual abonan al terreno para acciones más directas de los cabilderos y de los actores del Estado.

Las instituciones gubernamentales y las dependencias de atención a la mujer, centradas en la igualdad de géneros y en el empoderamiento de las mujeres, también ayudan a los Estados a adoptar un enfoque más riguroso hacia la violencia contra las mujeres. Los académicos han descubierto que las dependencias orientadas a la formulación de políticas sobre la mujer complementan la labor de los movimientos feministas autónomos al promover políticas sobre la violencia contra las mujeres en las democracias consumadas y en las emergentes. Además, tienen más probabilidades de ser eficaces si son dependencias intersectoriales de alto nivel con gran cantidad de recursos.

NORMAS INTERNACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL

El activismo feminista les ha dado forma a las políticas públicas sobre violencia, no solo mediante el activismo local sino también mediante el apoyo jurídico transnacional. Las feministas ejercen presión adicional sobre los gobiernos para que combatan la violencia contra las mujeres al impulsar tratados y acuerdos regionales e internacionales. El primer documento importante que reconoció la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos fue la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, producto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebró en Viena en 1993. Antes de este encuentro, las organizaciones establecidas de derechos humanos, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, no consideraban la violación ni la violencia en el hogar como temas medulares de los derechos humanos.

Por esas mismas fechas, los procesos para supervisar la aplicación de la CETFDCM empezaron a incluir la violencia contra la mujer, aunque el texto original (1979) de la CETFDCM no la menciona de manera explícita.

El movimiento mundial cobró impulso y produjo una terminología de uso común y más contundente, así como un reconocimiento más claro de la violencia

contra las mujeres, en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, organizada en Beijing en 1995. Más de 180 gobiernos ratificaron la Declaración de Beijing, que considera la violencia contra las mujeres como un tema crítico de interés.

Los encuentros en Beijing y Viena marcaron la formulación de nuevas normas internacionales. Activistas y gobiernos suelen citarlas cuando proponen leyes u otras acciones para abatir la violencia. El proceso de la CETFDCM ahora incluye una revisión de las políticas gubernamentales sobre violencia contra las mujeres; asimismo, durante la última década, se han tomado decisiones en contra de varios países que han motivado quejas por violencia contra las mujeres conforme al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1999.

El mero hecho de firmar tratados internacionales aumenta las expectativas y moviliza a la ciudadanía de tal manera los gobiernos firmantes tal vez no lo esperan. A los gobiernos se les pide que rindan cuentas en foros públicos como el Comité CETFDCM cuando no cumplen cabalmente con sus compromisos.

ACUERDOS REGIONALES

En el continente americano, los activistas y las organizaciones ya estaban forjando buenos tratados regionales para atender la violencia contra las mujeres mucho antes de que el tema se aceptara como un aspecto medular de los derechos humanos. La Organización de los Estados Americanos (OEA) empezó a formular la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer antes de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). De hecho, los primeros textos de la Convención de la OEA podrían haber influido en la Declaración y Programa de Acción de Viena.

Muchas feministas celebraron el texto de la Convención Interamericana debido a sus disposiciones en materia de cumplimiento judicial. Algunos lo vieron como un mayor avance hacia la creación de leyes duras contra la violencia hacia la mujer que la Declaración de Viena. La declaración interamericana fue, más que nada, producto del activismo feminista y de los contactos regionales, así que el enfoque feminista era evidente en la terminología y las disposiciones del acuerdo.

Para la Convención Interamericana, la causa de la violencia contra las mujeres son “las relaciones de poder históricamente inequitativas entre mujeres y hombres”, y ordena a los Estados parte que “busquen, por todos los medios apropiados y sin dilación, las políticas para prevenir, castigar y erradicar esa violencia”. La Convención Interamericana es un tratado vinculante: la OEA puede exigir su cumplimiento a los países que la ratifiquen y responder con medidas regionales a la violencia contra las mujeres. En contraste, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General en diciembre de 1993, por tratarse solo una declaración, carecía de este tipo de mecanismo de aplicación de la ley.

La Convención Interamericana contiene un mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención, un sistema consensado e independiente para examinar el avance de los Estados en la consecución de los objetivos de la Convención. Asimismo, la Convención proporciona un mecanismo de protección, que otorga a las personas y a las organizaciones no gubernamentales el derecho a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mediante estos mecanismos, se ha encontrado culpables a algunos países de violar la Convención en materia de violencia contra la mujer. En 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos halló culpable al gobierno mexicano de no prevenir ni investigar los delitos de violencia contra mujeres en Ciudad Juárez. En agosto de 2010, la misma Corte Interamericana encontró a México culpable de dos casos de violación presentados por mujeres indígenas.

En un proceso de gran trascendencia en Brasil, la acción penal contra el marido de Maria da Penha (a quien le dio un tiro, que la dejó parapléjica, y luego trató de electrocutarla) había estado pendiente durante 16 años cuando la CIDH acogió el caso como el primero en decidirse conforme a la Convención Interamericana. El dictamen de 2001 de la corte regional, por violaciones a la Convención, derivó en la aprobación en Brasil de la Ley Maria da Penha de 2006 sobre Violencia Doméstica y Familiar.

Los acuerdos regionales, como la Convención Interamericana, fortalecen las normas internacionales al hacer hincapié en cómo se aplican a cada Estado en particular, a su identidad o a un grupo de referencia. Asimismo, contribuyen al fortalecimiento de las actividades de los grupos locales de mujeres que se abocan a combatir la violencia contra la mujer. La existencia de tratados o acuerdos regionales específicos sobre violencia contra las mujeres se asocia positivamente con las acciones de políticas nacionales, sobre todo después de que tales normas rebasan un punto de inflexión tras el cual empiezan a fluir las normas internacionales. Un punto de inflexión es el momento en el que un comportamiento o compromiso dado es considerado “la norma” por el grupo en cuestión, y normalmente ocurre cuando una tercera parte de los Estados en el sistema acoge la norma.

La Convención Interamericana aparentemente alcanzó una especie de punto de inflexión en 1995, cuando 24 de las 35 partes posibles (71%) la habían firmado y 15 de ellas (43%) la habían ratificado. Para 2013, casi todos estos países (32 de 34) la habían ratificado. En la década de 1990, muchos países latinoamericanos tomaron medidas contra la violencia hacia las mujeres. De hecho, los gobiernos latinoamericanos emprendieron una mayor variedad de acciones contra la violencia hacia las mujeres que muchos de los países europeos durante ese mismo periodo. Con ello, demuestran que la riqueza nacional o la madurez en cuanto a la gobernanza democrática no necesariamente implican que el Estado vaya a actuar contra la violencia hacia las mujeres.

Los tratados regionales y globales brindan una ventaja en el plano de la normatividad a las organizaciones nacionales de la sociedad civil. Al mismo tiempo, las organizaciones activistas locales introducen localmente el valor de los tratados internacionales y regionales: logran sensibilizar más sobre los derechos que

se reconocen en los tratados; los utilizan para capacitar a jueces, policías y a otros funcionarios, y emplean los tratados como herramientas para cabildear en las legislaturas y lograr que cambien las leyes discriminatorias. Sin los movimientos feministas, las normas globales y regionales podrían no tener efecto alguno, y los gobiernos podrían utilizar la ratificación como una manera gratuita de mejorar su reputación internacional sin emprender una acción real. Los movimientos feministas autónomos no solo son útiles: son necesarios para la aplicación de los tratados internacionales.

OBSTÁCULOS POR VENCER: EL PROBLEMA DE LA IMPUNIDAD

Aunque ahora es más probable que las mujeres reporten un delito a las autoridades, estas siguen sin atender adecuadamente gran parte de los actos de violencia que les son remitidos y, al hacerlo, les otorgan cierta impunidad a los abusadores o perpetradores. Esta impunidad para quienes agreden a las mujeres sigue siendo un problema en toda Latinoamérica y una marca negativa en un registro que de otra manera solo mostraría avances. Si un sistema judicial no investiga ni aplica la ley con toda su fuerza en los casos de violencia, los perpetradores y la sociedad en general reciben el mensaje de que los actos de violencia contra las mujeres no tienen consecuencias de gravedad, incluso si hay leyes que los condenen.

La negligencia de la policía y su desidia para investigar las quejas son comunes en la región. En un caso muy difundido ocurrido recientemente en Brasil, por ejemplo, una mujer de la clase trabajadora fue violada en grupo en una camioneta de transporte público en Río de Janeiro, pero la policía no investigó el reporte de ataque de la mujer. Una semana más tarde, la unidad policiaca especial de Río de Janeiro para delitos contra turistas rápidamente investigó la violación de una ciudadana estadounidense en la misma camioneta, presuntamente, de los mismos agresores del otro caso. El contraste entre la respuesta a un problema considerado como una amenaza al turismo, un negocio lucrativo y al problema de proteger los derechos de las mujeres no podría haber sido más marcado, y muchos observadores lo hicieron notar.

La inacción judicial resulta una ironía, pues Brasil fue pionero mundial en los esfuerzos para combatir la violencia al crear estaciones de policía para la mujer en la década de 1980. Los activistas han denunciado la baja tasa de investigación y enjuiciamiento de los delitos de violencia hacia la mujer y las condenas breves para los perpetradores. En el quinto aniversario de la Ley Maria da Penha (agosto de 2011), el Consejo Nacional de Justicia de Brasil reportó más de 331 000 procesos judiciales y 110 000 fallos sobre violencia doméstica y familiar. Sin embargo, la tasa de investigaciones y enjuiciamientos en relación con el número de casos reportados durante el periodo es incierta. Además, los fallos han sido objeto de críticas por incluir conciliaciones o mediaciones y por aplicar castigos débiles, pudiendo los jueces elegir otras condenas conforme a Derecho.

En la región en general, muchos casos de violencia contra las mujeres terminan en arreglos extrajudiciales, como la conciliación o la mediación, que contravienen las

disposiciones de la Convención Interamericana. Estas reglas procesales contribuyen con la visión de que la violencia contra las mujeres es un problema entre cónyuges y no un asunto para los tribunales y la justicia penal.

Los activistas de derechos humanos y los medios de comunicación han informado sobre el problema de impunidad en la región desde hace años. La CIDH ha denunciado que la mitad de las mujeres centroamericanas han sido víctimas de la violencia durante su vida adulta y la mitad de los veredictos en este tipo de delito terminan en sentencia absolutoria. El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer informó que 92% de los feminicidios no son castigados en la región.

En Guatemala y México, los activistas y las organizaciones no gubernamentales señalan que las mujeres que se manifiestan públicamente en contra de la violencia hacia la mujer han sido objeto de amenazas y hostigamiento. En Guatemala, más de 600 mujeres fueron asesinadas en 2012, y Amnistía Internacional informó que menos del 4% de esos casos terminaron en la detención o el encarcelamiento de los perpetradores, a pesar de los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala desde 2008. Amnistía Internacional ha criticado la falta de acción constante de las autoridades mexicanas para combatir la violencia hacia las mujeres y la cultura de impunidad que ha prevalecido en términos generales. La organización no gubernamental calcula que de las aproximadamente 74 000 agresiones sexuales en México, se levantan solo unas 15 000 actas de denuncia. De los procesos judiciales ocurridos en 2009, solo 2 795 terminaron en una condena.

Los jueces y los abogados utilizan prácticas basadas en estereotipos y prejuicios — como preguntar a las quejas acerca de su moralidad y su vida sexual — en los casos de violencia contra la mujer. Por ejemplo, en un caso de violación de 2011 (LNP contra Argentina), el personal médico, de servicios sociales y de asistencia legal le preguntó a una menor acerca de su moralidad y su vida sexual, con lo que se contravino nuevamente la Convención Interamericana. El abuso judicial ocasiona que las víctimas no quieran denunciar y con eso se contribuye al problema de impunidad.

Algunas leyes nacionales sobre violencia contra las mujeres utilizan términos neutrales para referirse asuntos de género, como “violencia familiar”, o no son claras respecto al tipo de violencia contra las mujeres al que hacen referencia, por ejemplo, la violencia extrafamiliar, la violencia perpetrada por la pareja, por el novio, por el excónyuge o la violencia por la relación interpersonal con otra mujer o la violencia sexual perpetrada en las instituciones del Estado. Esta falta de claridad dificulta la aplicación de la ley y amplía la zona de impunidad de que disfrutaban los perpetradores. Los expertos han recomendado armonizar estas leyes para garantizar que todas las mujeres estén igualmente protegidas contra el abuso y para facilitar su aplicación contra tales violaciones de los derechos de las mujeres dondequiera que ocurran.

¿Qué puede hacerse para mejorar la capacidad de respuesta y reducir la impunidad? La acción en estos frentes requerirá reordenar prioridades, lo que incluye la reasignación de recursos para mejorar la respuesta judicial a la violencia contra las mujeres. La mayoría de los Estados en la región no le informa al comité de expertos

cuánto destina de su presupuesto al combate de la violencia contra las mujeres. Por otro lado, en su respuesta a estos expertos, no aceptan la idea de que atajar la violencia contra las mujeres sea una función clave del gobierno, no un lujo que debe dejarse a las organizaciones de ayuda internacionales.

Asimismo, es necesario mejorar la compilación y el análisis de los datos para ayudar a combatir la impunidad. Hacen falta datos exhaustivos y comparativos entre y en los países respecto del número de incidentes reportados de violencia contra la mujer, así como sobre el número y la calidad de las investigaciones, el número de casos que se denuncian, llegan a juicio y terminan en condena, el número de casos que terminan en arreglos extrajudiciales y la sentencia en los casos que terminan en condena.

Otras medidas posibles incluyen reformar la enseñanza de las leyes para que se incluya un análisis profundo de la legislación local e internacional sobre la violencia contra las mujeres en una o más de las clases obligatorias que se imparten en cada facultad de Derecho. Las leyes sobre violencia contra las mujeres no deberían tratarse únicamente en una clase optativa sobre asuntos de género. Los tribunales locales y las organizaciones dentro del sistema de la Convención Interamericana deberían ser supervisados para garantizar que los jueces cuenten con experiencia legal en materia de violencia contra las mujeres. Estas ideas no serían algo nuevo ni nunca visto. De hecho, los gobiernos en la región ya han prometido emprender este tipo de acciones: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional —que la gran mayoría de los gobiernos de Latinoamérica ratificaron— demanda la inclusión de jueces con experiencia jurídica en temas específicos, incluida la violencia contra la mujer.

Asimismo, instar y apoyar a los abogados para que lleven más procesos a los tribunales locales y al sistema de la Convención Interamericana debería ayudar a sentar algunos precedentes legales y a objetar las violaciones del Estado a la Convención y a otras convenciones de derechos humanos. Los fiscales y peritos legales deberían citar la legislación nacional e internacional en materia de violencia contra las mujeres y enmarcar conceptualmente los procesos, de tal manera que a los jueces les resulte más fácil entender las dimensiones de género en la violencia contra las mujeres. Si un juez no se adhiere al propósito de la legislación nacional o internacional sobre violencia contra las mujeres, o si utiliza estereotipos anticuados o manifiesta discriminación en la toma de decisiones, entonces las asociaciones defensoras de los derechos de las mujeres y las barras de abogados deberían señalar en los medios esta conducta inmoral en el ejercicio de la profesión y reportarla al sistema de la Convención Interamericana. Los abogados defensores de los derechos de la mujer deberían presentar testimonios *amicus curiae* al sistema de la Convención Interamericana para ayudar a los jueces a enmarcar los casos en términos de una mayor conciencia de género. Por ejemplo, la organización no gubernamental Igualdad Ya presentó a la CIDH un informe en el que detalló varios aspectos de la discriminación de género, los estereotipos de la mujer y los mitos sobre la violación en el caso MZ. Los expertos capacitados en la legislación nacional e internacional sobre violencia contra la mujer pueden proporcionar

argumentos y precedentes para ayudar a los tribunales a encontrar contravenciones legales relevantes por cuestiones de género.

Los movimientos autónomos de mujeres y las organizaciones no gubernamentales feministas son actores clave no solo para lograr un cambio en la política, sino también para vigilar la aplicación y el cumplimiento de policías, procuradores y jueces. Asimismo, los movimientos de mujeres brindan servicios fundamentales de ayuda a las víctimas, como refugios y asesoría legal.

Los movimientos de mujeres siguen incrementando la concientización y la defensa de los derechos de la mujer en la región. Los grupos internacionales pueden ayudar a los movimientos locales de mujeres, pero los movimientos femeninos del país siguen siendo fundamentales para mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación nacional e internacional sobre violencia contra las mujeres. Debería aplicarse toda la fuerza de las leyes nacionales e internacionales, incluyendo —aunque no exclusivamente— la Convención Interamericana, para combatir la violencia contra las mujeres en una región que fue la primera en adoptar una convención regional sobre esta violación a los derechos humanos de las mujeres.

CONCLUSIÓN

La movilización social autónoma de las mujeres en la sociedad civil influye en el cambio en las políticas y resulta fundamental para la formulación de políticas sociales progresivas. Los movimientos autónomos comunican las perspectivas sociales de los grupos marginados, transforman la práctica social y modifican la opinión pública. Asimismo, detonan cambios profundos en las políticas públicas al instar a votantes, líderes civiles y activistas a presionar a los legisladores para que respondan a sus demandas y al influir en ellos de manera que simpaticen con los objetivos del movimiento.

Por influir en el cambio progresivo de las políticas, estos efectos de las organizaciones autónomas resultan más importantes que la presencia de legisladoras, el impacto de los partidos políticos o la riqueza nacional. La protesta feminista en las sociedades civiles dinámicas también podría ser fundamental para los desafíos en curso, como la reducción de la impunidad de la que disfrutaban quienes agreden físicamente a las mujeres en Latinoamérica. Es necesaria una mayor acción feminista para que los compromisos regionales para detener la violencia contra las mujeres sean significativos en los contextos locales y para todas las mujeres en América Latina. Las organizaciones feministas autónomas aseguran que estas palabras poderosas se conviertan en hechos. 