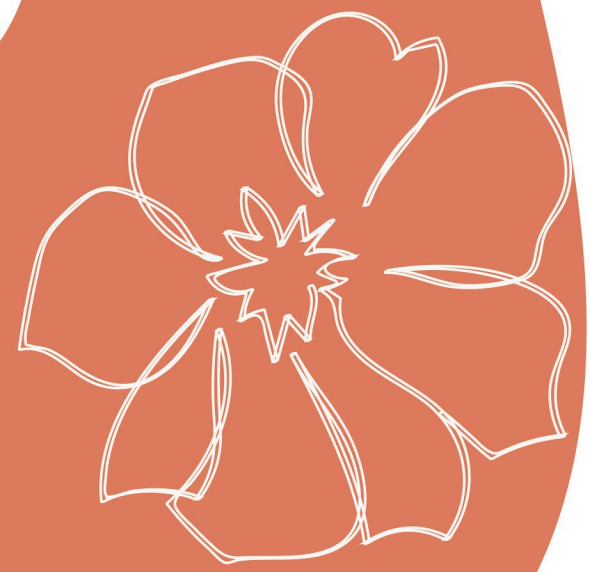
Vigencia de la Convención Belem Do Pará

A 25 años

Avances y desafíos en su implementación.



SENADO DE LA REPÚBLICA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LXIV LEGISLATURA

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Vigencia de la Convención Belém Do Pará

A 25 años

Avances y desafíos en su implementación

Coordinadora

Mtra. Margarita Guillé Tamayo

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Publicación a cargo de la Dirección
General de Difusión y Publicaciones

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico

Mtra. Martha Patricia Patiño Fierro
Directora General de Difusión y Publicaciones

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Vigencia de la convención Belém Do Pará
A 25 años
Avances y desafíos en su implementación.

"… la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades."
Convención de Belém do Pará - Preámbulo

Presentación
Mtra. Lorena Vázquez Correa
Investigadora del Instituto Belisario Domínguez

Prólogo
Mtra. Patricia Patiño Fierro
Directora General de Difusión y Publicaciones
Instituto Belisario Domínguez

Introducción
Margarita Guillé Tamayo
Coordinadora de Investigacíon

Ensayos
Linda Poole - Panamá Redactora de la Convención
Hilda Morales Trujillo - Guatemala Experta del CEVI
Sylvia Meza - Costa Rica - Experta del CEVI
Luz Patricia Mejía - Washington - Secretaria Técnica
Georgina Leiro Rudolph - Venezuela - Grupo redactor de la Convención

Entrevistas
Alejandra Mora Mora - Secretaria Técnica MESECVI
Tatiana Rein Venegas - Presidenta CEVI Chile
Susana Chiarotti - Argentina Experta - CLADEM
Zelmira Mireya Emilse - Una de las autoras de la Convención

La Convención de Belém Do Pará
no es un instrumento muerto,
es un instrumento que puede vivir,
que puede cambiar en el futuro
y también aumentar.
No está estructurado para apoyar al pasado,
es para ir empujando y mejorar…

Linda Poole 2019

Índice

Presentación 11
Prólogo 13
Introducción 17
I. Contexto en América Latina y el Caribe 21
I.Violencias, lo social y lo político 19
II.La violencia contra las mujeres en el contexto de la Convención Belém Do Pará 26
III.Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 29
IV.Surgimiento de la CIM 1926 y su vinculación con Belém Do Pará 32
V.Conferencia Regional sobre la Mujer 34
VI.Algunos temas estratégicos de los Consensos 35
VII.La Convención Belém Do Pará y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos 38
VIII.El Continente Americano como pionero en el andamiaje de protección de Derechos Humanos 39
IX.La Convención Belém Do Pará: fundamentos y avances generales 40
X.Mecanismo de seguimiento 44
XI.Leyes modelo y protocolos impulsados por el MESECVI 47
II. Planteamientos y ensayos de especialistas 49
I.Anécdota de la gestación de la Convención en voz de sus protagonistas 51
II.Ensayos de especialistas y redactoras de la convención 57
Ensayo 1. Linda Poole 59
Ensayo 2. Georgina Leiro 69
Ensayo 3. Hilda Morales Trujillo 75
Ensayo 4. Luz Patricia Mejía 87
Ensayo 5. Sylvia Meza Peluffo 103

III. Entrevistas 111
Entrevista 1. Alejandra Mora Mora 113
Entrevista 2 Tatiana Rein Venegas 121
Entrevista 3. Susana Chiarotti 130
Entrevista 4. Zelmira Mireya Emilse Regazzoli 143
IV. Conclusiones 157
Pasos a Futuro 163
V. Memoria Fotográfica 165
Bibliografía 177

Presentación

El documento **"Vigencia de la Convención Belém Do Pará a 25 años. Avances y desafíos en su implementación"** constituye un esfuerzo para analizar los avances, aportes, retos y pendientes de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a un cuarto de siglo de su implementación.

En 1994, año en que fue firmada la Convención, los gobiernos de Latinoamérica asumieron un compromiso con la ciudadanía: prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, tanto en el ámbito público como en el privado. Así, la Convención se convirtió en una herramienta de incidencia política para las organizaciones de mujeres que contribuyó a la ampliación de las agendas y permitió a los Estados Parte avanzar en el diseño de los marcos jurídicos nacionales y locales sobre violencias.

Uno de los aportes más significativos del texto es la recuperación de anécdotas sobre la gestación de la Convención en voz de sus protagonistas, entre quienes se encuentra Linda Poole, reconocida por ser autora intelectual y una de las redactoras del instrumento. Esta información documenta las estrategias, los procesos y procedimientos que llevaron a la aprobación del tratado, lo cual aporta a nuestro conocimiento sobre la construcción de agendas, cabildeo y articulación de redes de apoyo para la aprobación de iniciativas de vanguardia.

Además, el documento abona al estudio de los feminismos en América Latina, ya que relata la experiencia y perspectiva de quienes diseñaron el tratado. Ellas son mujeres que se consideraban "herederas de las luchas por el voto" y contribuyeron a cambiar un paradigma social a través de un instrumento jurídico, ya que con la aprobación de la Convención las violencias contra las mujeres no serían

más un tema privado o familiar, sino que se reconocería el papel del Estado para intervenir en la prevención y erradicación de éstas. Con ello, se hacía efectiva una máxima del feminismo "lo privado es político" o "lo personal es público".

El texto contiene datos, ensayos de especialistas y entrevistas a diseñadoras de la Convención que dan cuenta del progreso desarrollado por América Latina y el Caribe para avanzar en el tema de igualdad sustantiva, a través de la eliminación de las violencias de género y la instalación de andamiajes legales, procedimentales y presupuestales para reducir las violencias contra las mujeres. Así como los retos que persisten para su implementación.

Algunos temas sobre los que llaman la atención los y las especialistas para avanzar en la implementación de la Convención refieren la importancia de asignar fondos suficientes a partidas específicas para prevenir y enfrentar la violencia, el acceso a la justicia con perspectiva de género, crear estadísticas sobre los fenómenos, desarrollar programas de reeducación a los agresores, así como avanzar en los sistemas educativos hacia la igualdad entre niños y niñas, por mencionar algunos.

En suma, esta investigación está enfocada en contribuir a la generación de conocimiento y deliberación sobre el incremento de las violencias hacia las mujeres, así como las nuevas dinámicas de violencias emergentes −por ejemplo, las violencias cibernéticas, las vinculadas al crimen trasnacional, las desapariciones, entre otras− y su relación con la *Convención Belém Do Pará.* A 25 años de su aprobación, la Convención es un "instrumento vivo", está vigente y debe ser interpretado como una guía para la acción en esta materia, de conformidad con el contexto de los Estados y los desafíos actuales. En palabras de Linda Poole, la Convención "está diseñada como un piso que no tiene techo -es decir límite-." ¡Todavía falta mucho por hacer!

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Prólogo

El 2020 pasará a la historia como un momento determinante en la lucha de las mujeres por la igualdad de derechos. Una nueva ola de feminismo recorre el mundo exigiendo a las sociedades y a los Estados que se termine con todas las formas de discriminación y violencia que afectan a las mujeres.

Las mujeres organizadas de todas las nacionalidades están saliendo a las calles para manifestarse en contra del machismo y la misoginia, adquiriendo una visibilidad y apoyo sin precedentes gracias a movimientos como #MeToo, #UnDíaSinNosotras y #NiUnaMenos.

Y es precisamente, en una coincidencia histórica, que en este mismo año se cumple el 25 aniversario de dos instrumentos internacionales sumamente relevantes: la Declaratoria y Plataforma de Acción de Beijing y **la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, mejor conocida como **"Convención de Belém Do Pará"**.

Sobra decir que ambos instrumentos sentaron precedentes fundamentales para el avance de las mujeres en el mundo. La Plataforma de Acción de Beijing significó el programa de acción global más ambicioso para el empoderamiento de las niñas y las mujeres. La Convención de Belém Do Pará, por su parte, representó un nuevo impulso a nivel hemisférico en el reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como de las acciones de los Estados Americanos para hacerle frente. La presente obra busca identificar los avances, desafíos y métodos de implementación de esta última Convención.

La **Convención Belém Do Pará** se insertó al Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la convicción compartida de que la eliminación de la violencia contra las mujeres constituye una condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida. En ese sentido, plasmó el compromiso de los Estados de condenar todas las formas de violencia contra las mujeres y de adoptar medidas legislativas, jurídicas, programáticas, presupuestales y sociales encaminadas a su protección y atención.

No cabe duda de que su progresiva institucionalización en las legislaciones de los Estados, a nivel intercontinental, da cuenta de un complejo problema que se perpetuó en la misma medida en la que el principal órgano político para la salvaguarda de la vida y los derechos omitió el reconocimiento de las mujeres, desde las primeras declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, en la se-

gunda mitad del siglo XVIII. De allí que la **Convención Belem do Pará** admitiera la responsabilidad de los Estado en la comisión de delitos en contra de la mujer y, desde luego, su necesaria intervención para intervenir en la solución y erradicación de los mismos.

No podemos dejar de enfatizar que la Convención es y ha sido algo más que el paulatino reconocimiento de una serie de criterios formales. Al menos desde los 70 y hasta este momento, miles de mujeres, de agrupaciones y estudiosas de todo el mundo se han movilizado desde diferentes ámbitos para ejercer presión sobre los gobiernos. Como ha dicho Marcela Lagarde, la perspectiva de género no se puede disociar de la condición marginal de las mujeres y, en consecuencia, de su ser en el mundo, un ser ligado a la permanente lucha por sus derechos.

A un cuarto de siglo de la entrada en vigor de este importante instrumento internacional de derechos humanos, la región latinoamericana ha experimentado cambios acelerados. Durante los últimos 25 años, se han logrado importantes avances en materia de igualdad de género, sin embargo, la violencia de género sigue siendo un desafío para la mayoría de los países y presentándose problemas como los feminicidios y la violencia sexual contra las mujeres que han escalado de manera preocupante, imbricándose en fenómenos complejos de criminalidad y violencia que requieren una atención integral que al mismo tiempo comprenda la especificidad de la violencia de género.

La reciente aprobación de la reforma "paridad en todo", en México, es un buen ejemplo de lo que hemos logrado, pero como se plantea en el párrafo anterior no es suficiente. Reiteramos tanto que el feminicidio es condenable, a todas luces, por la atrocidad que representa el acto máximo de violencia sobre las mujeres, considerando que de ninguna manera es el único problema.

La situación es compleja y nos exige cambios de raíz y estructurales. Porque visto está que existe un ambiente de violencia simbólica y congénita que constriñe desde los hogares, en el propio seno de las familias y de todas las instituciones del estado y la sociedad misma. Es decir, comienza como una especie de violencia silenciosa que coloniza los cuerpos, las ideas y las expectativas, pero que se agrava con el contacto de las instituciones que norman su comportamiento desde afuera. En este sentido, persisten los problemas de impunidad, por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno, en el procesamiento de los delitos de género y en la correspondiente impartición de justicia.

Para nadie es desconocido ya que cualquier tipo de problema, económico, político, jurídico, social o cultural impacta doblemente en las mujeres. Basta referir

la pobreza y marginación para saber que en el campo de la política púbica existen muchos rezagos y atavismos que continúan impidiendo la paridad transversal.

En este camino se da cuenta de la magnitud de las problemáticas asociadas a esta violencia, discriminación y desigualdad; es tal que ha involucrado el trabajo colectivo, el compromiso y la cooperación de gran cantidad de especialistas y activistas a nivel nacional e internacional y esta es, justamente, una de las virtudes de la Convención Belem do Pará, a saber, delinear la ruta de marcha por donde conducir los diferentes esfuerzos de las mujeres de todo el orbe, así como los principios, conceptos y leyes que deben regir y orientar la lucha por la paridad transversal y la democratización de los derechos humanos de las mujeres.

Ante este escenario, resulta indispensable hacer un diagnóstico crítico y comprensivo que nos permita reforzar aquello que se ha hecho bien y corregir las intervenciones que no han tenido efectividad. En esta obra, se ofrecen diversos elementos que abonan a este objetivo.

En la primera parte, se presenta un contexto de significado histórico, político y social de la Convención Belém Do Pará. En la segunda parte, se recuperan los testimonios de las mujeres protagonistas en el proceso de elaboración de la Convención en la década de los noventa, incluyendo sus puntos de vista sobre los resultados obtenidos hasta el momento y los retos que identifican hacia el futuro en el combate contra la violencia hacia las mujeres. Finalmente, se incluyen una serie de profundas entrevistas a mujeres que conocen bien la Convención, con el fin de ampliar el panorama respecto al pasado, presente y futuro de dicho instrumento internacional.

De esta manera, el documento ***"Vigencia de la Convención Belém Do Pará a 25 años. Avances y desafíos en su implementación"***, tiene el propósito de contribuir a la discusión y el mejoramiento de las políticas públicas contra la violencia de género implementadas en el hemisferio, a la luz de sus resultados y la exigencia social -hoy más viva que nunca- de garantizar una vida libre de violencia y discriminación contra las mujeres.

Bienvenido sea, por lo tanto, este ejercicio de diagnóstico y balance de los logros y desafíos de la Convención.

Mtra. Patricia Patiño Fierro

Introducción

La Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de 1994 vino a ser un faro que iluminó el camino de las naciones para proteger y garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Ha sido desde entonces un instrumento que da sentido a las políticas públicas en la materia y que ha inspirado incluso a otras regiones del mundo para generar un documento internacional que corresponsabilice a los Estados del tema al tiempo que otorga funciones, procedimientos y resultados deseados. La también conocida como Convención Belém Do Pará se inserta en la constelación del Sistema Americano de Derechos Humanos, al hacerlo puso de manifiesto los enfoques requeridos para atender el tema de violencia de género incluyendo las diversas medidas a tomar con los agresores de mujeres.

En la presente publicación se hace un recuento de los avances, aportes y elementos significativos que la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ha traído a lo largo del tiempo, tras 25 años de su implementación. Así, en el año 1995 la Convención, entró en vigor en el continente al haber sido ratificada por 16 estados. Su implementación ha sido paulatina y a casi tres décadas de haberse ideado, se vislumbran algunos de sus elementos como inalcanzados o poco avanzados.

Esta Convención ha sido asidero internacional para fundamentar, desde un enfoque de derechos humanos, diversas legislaciones en gran parte de los países del continente, que sirvió de base y argumentación a Congresos Nacionales y con su guía se lograron gestar las más innovadoras políticas para la prevención, atención y sanción de las violencias machistas contra las mujeres.

Los derechos humanos de las mujeres, si bien son indiscutibles, ponen de manifiesto la necesidad de implementar políticas públicas sustentadas en las necesidades, sostenidas en el tiempo, evaluadas y ajustadas a los cambios en las dinámicas de violencia que afectan a las mujeres.

En veinticinco años se han incrementado los feminicidios, que son la forma más grave de violencia contra una mujer, así como las abducciones, desapariciones y la trata en la región. Este texto es una investigación que integra la revisión y compilación de ensayos para formar una gran conversación sobre la vigencia de la Convención, sus alcances, impactos y desafíos.

Mtra. Margarita Guillé Tamayo

VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN

BELÉM DO PARÁ

Contexto en América Latina l Caribe

I. Contexto en América Latina y el Caribe

I. Violencias, lo social y lo político

La década de los noventa fue muy importante en América Latina para el desarrollo y avance de las mujeres en el continente. De acuerdo con estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hubo un paulatino incremento de la participación de las mujeres en la vida económica. Aunque en ese momento la mayor parte de los reportes estadísticos no estaban desagregados por sexo, si se contaba con indicadores que permitían ver la gran desigualdad en la que seguían relegadas las mujeres.

El mundo concluía la etapa conocida como la Guerra Fría e iniciaba un periodo de política global que se avizoraba unipolar. La Unión Soviética se había diluido en una gran crisis acelerando los cambios hacia un modelo político impulsado de tiempo atrás y que representó para América Latina el avance de la democratización en el continente en esa década.

Este cambio importante introducido en los regímenes políticos de la región fue producto de los procesos de transición a la democracia que se habían iniciado en los años ochenta, por ejemplo, en Argentina y que terminaría instaurando la democracia en Chile (Guillermo O´Donnell, et. al.1986).

La democracia se abría paso en los países llamados de ´regímenes de seguridad nacional´ que habían perdido su base social tras el desprestigio generado por su ineficacia. Algunas excepciones en la región eran México, con un sistema corporativista, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Cuba y Nicaragua. Así, en esa década, América Latina `parecía conquistar dos grandes anhelos en su historia: paz y libertad´ que emergían como una promesa que se cumplía con el arribo de la democracia.

> Si bien se consideraba que el continente había dado ese brinco modernizador, durante la década países como Venezuela, Perú, Guatemala, Paraguay y Honduras tuvieron intentos golpistas para romperla. Se estima que de los 446 millones de habitantes del subcontinente se encontraban en pobreza el 45% y 20% en extrema pobreza (Martí, 2000).

Se transitó de un modelo de país centrado en un Estado benefactor, o también llamado "nacional popular", a otro modelo con economía abierta integrada a los mercados globales. El desmantelamiento de la economía pública -muchas veces corrupta y con un aparato gigante y lento- fue inevitable. Había un discurso de progreso modernizador y de adelgazamiento del Estado que subrogaba servicios diversos a la iniciativa privada. Se dio paso a una privatización de servicios y bienes estatales.

Si bien a lo largo de la década la paz ansiada no representó una condición de estabilidad en toda la región puesto que emergieron grupos radicales en diversos países, lo cierto es que había la sensación de que, con la democracia, las y los ciudadanos podían incidir en la elaboración de políticas y en el diseño del país que se quería alcanzar convirtiéndose en ´ciudadanos con derechos´ para ejercer su verdadera ciudadanía por fin.

Así, surgieron diversas organizaciones de la sociedad civil, que ya no eran de resistencia o beligerantes, sino que tenían misiones y actividades para dar servicios o atención en áreas en las cuales, el Estado no alcanzaba a llegar. Incluso surgieron algunas que funcionaban como una especie de contraloría social del Estado, otras de incidencia, algunas más de denuncia, etc.

Un nuevo contrato social se conformaría con la democracia que además requería de la participación de la sociedad civil para legitimarse y para mostrarse contraria a los regímenes autoritarios o semiautoritarios que habían precedido. La esfera pública se abría entonces espacio.

La década de los noventa se veía como la del neoliberalismo y como la oportunidad de integración económica de la región. México firmó un Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y otros países hacían acuerdos internacionales entre sí. Iniciaba la globalización con el enfoque de derribar barreras comerciales, emergiendo las nuevas tecnologías, la era digital y el intercambio de información.

Sin embargo, según estudiosos, al finalizar la misma, la brecha de pobres se amplió, siendo más el número de los que se hacían pobres respecto de aquellos que nacían pobres y apenas una pequeña brecha de ciudadanos se favoreció pasando a las delgadas filas de la riqueza, beneficiados principalmente por las industrias antes administradas por los estados y ahora en manos de algunas familias.

La lucha social de las mujeres por sus derechos, que venía de principios de siglo, tomaba aún mayor fuerza en el marco de estas olas democráticas en las cuales se entendía que la participación ciudadana era fundamental para una democracia sana. Las mujeres venían haciendo reflexiones serias sobre la discriminación, exclusión, ciudadanía y derechos desde décadas atrás.

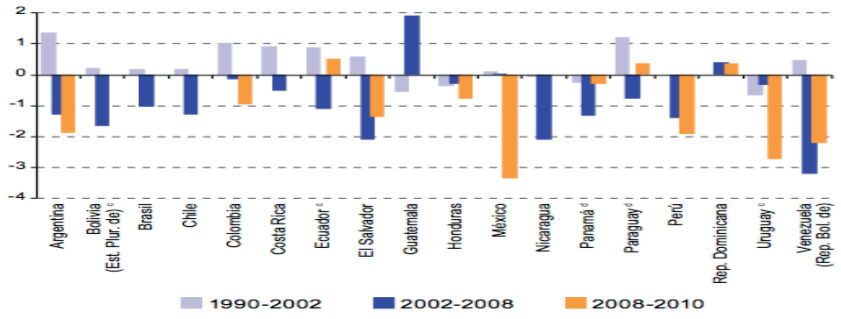
> Algunas consideraban en el movimiento feminista que la ciudadanía como categoría era en sí misma masculina porque no reflejaba ni sus necesidades o deseos de mujer… y que las democracias eran sistemáticamente anti-democráticas porque trataban a las mujeres como seres inferiores a los hombres con lo cual violaban el principal principio de las democracias, que era que todos los ciudadanos tenía iguales derechos (Pateman en Grugel 2002).

Otras consideraban que era el momento y la oportunidad para tomar acciones e incidir en las democracias desde su construcción y diseño, reconociendo que la desigualdad es estructural y que erradicarla implica la construcción desde la mirada de la diversidad de las mujeres en los países, incluso se consideraba que "la democracia no podía construirse por encima de las diferencias sexuales sino a partir del reconocimiento e inclusión de estas diferencias" (Grugel, 2002).

Por lo anterior, fue necesario hacer estudios en los diferentes países y a lo largo del tiempo para documentar la desigualdad entre hombres y mujeres, así como el progreso que se tenía para abatirla. Uno de estos esfuerzos fue el Índice de Gini,1 centrado principalmente en la medición de la desigualdad económica.

Los años 2002 y 2003 representaron un punto de inflexión a partir del cual la desigualdad empezó a mostrar una tendencia decreciente en numerosos países. Si bien de una magnitud leve e insuficiente para cambiar el estatus de América Latina como la región más desigual, la disminución de la desigualdad contribuyó a configurar un escenario favorable, sobre todo en un contexto de ausencia prolongada de mejoras generalizadas (CEPAL, 2016)

GRÁFICO 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI, 1990-2002, 2002-200[a], 2008-2010[b]



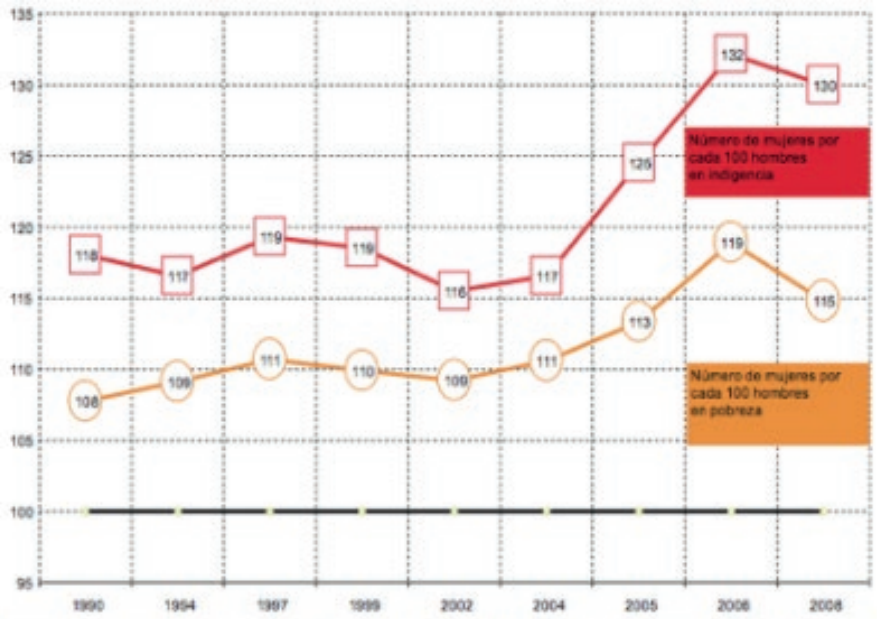
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
[a] Corresponde a los períodos 2002-2006 en la Argentina, 2001-2008 en el Brasil, el Paraguay y el Perú, 2000-2006 en Chile, 2001-2004 en El Salvador y 2002-2007 en Honduras.
[b] Corresponde a los períodos 2006-2010 en la Argentina, 2004-2010 en El Salvador y 2007-2010 en Honduras.
[c] Áreas urbanas.
[d] Áreas urbanas solamente en el período 1990-2002.

Las mujeres de América Latina están fuertemente atadas a los roles de género históricamente determinados para cada país. Convergen, como en todo el mundo, en el espacio privado definido como el campo de acción de la femineidad. Un

1 Indice de Gini, creado por el italiano Conrrado Gini como instrumento para dimensionar la desigualdad en ingresos.

alto porcentaje de mujeres trabaja de forma remunerada, pero en condiciones de inequidad, además, abundan las mujeres que trabajan y a la vez se dedican a las tareas del hogar sin remuneración económica, lo cual, en una medición desarrollada a lo largo de la década, se aprecia en el número de mujeres indigentes o sin hogar, así como en la pobreza ubicada en un rango más alto que la de los hombres en la región.

AMERICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE): ÍNDICE DE FEMINIDAD DE LA POBREZA, ZONA URBANA ALREDEROR DE 1990-2008[a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Algunos datos sobre las condiciones económicas que dan cuenta del panorama que privaba en los años 90, momento en el que se gesta la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, son:

- Una tercera parte las mujeres en las zonas urbanas y casi el 50% en las zonas rurales no tiene ingresos propios, mientras que sólo uno de cada diez hombres de zonas urbanas y 14% de los hombres del ámbito rural se ubicaron en la misma circunstancia.

- La informalidad económica es una vía que permite a las mujeres insertarse de alguna manera en la economía,

aunque sin beneficios o derechos laborales y con menor remuneración y productividad, mientras que los hombres cuentan con prestaciones sociales y reciben mejores salarios en condiciones más estables.

- Esta situación laboral hace a las mujeres más vulnerables económicamente, incluso, en datos recientes, se ha probado que el potencial de crecimiento que tienen las empresas constituidas por mujeres está limitado por la informalidad, régimen en el que se encuentra entre el 55% y el 90% de la actividad empresarial femenina en la región (CEPAL, 2013).

- Algunas mediciones indicaron que las mujeres obtuvieron menos del 30% de los ingresos totales de un hogar, y los rezagos fueron mayores en zonas rurales e indígenas.

- Los hogares con jefatura femenina registraron mayores índices de pobreza que aquellos encabezados por hombres. Además, es mucho más común tener hogares con mujeres al frente en un 30% que por hombres.

- La segregación y pobreza se acentúa en mujeres indígenas y afrodescendientes, que concentran los menores ingresos. Se aprecian con menor posibilidad de movilización, representación y organización para exigir sus derechos.

En países donde los niveles de pobreza superan el 40% de los hogares, el índice de feminidad fluctúa entre 100 y 109 mujeres por cada 100 hombres, pero la distinción se encuentra en que cuando se reduce el porcentaje de hogares en pobreza, disminuye para aquellos encabezados por hombres y no por mujeres. Es decir, los hogares encabezados por hombres logran salir más de la pobreza que aquellos encabezados por mujeres.

También se pudo documentar que las mujeres lideran el 23% de pequeños negocios en la región y representan apenas el 9% de las grandes empresas (CEPAL, 2013).

En ese sentido, el número de horas que las mujeres destinan al trabajo no remunerado también habla de la desigualdad para acceder a condiciones de autonomía física y económica. Un estudio realizado en México mostró que las mujeres dedicaban 33 horas al trabajo no remunerado semanalmente en México, mientras que al remunerado 17 horas, pero cuando recibían apoyos económicos, vía transferencias, su dedicación al trabajo remunerado bajaba a 11 horas semanales.

Parte de la desigualdad económica impide a las mujeres acceder a niveles de autonomía deseados. A continuación, se representa por quintiles la diferencia entre los ingresos propios que tienen hombres y mujeres en la región.

Quintiles	QI	QII	QII	QIV	QV
Hombres	35	20	13	8	65
Mujeres	42	38	29	20	17

II. La violencia contra las mujeres en el contexto de la Convención Belém Do Pará

En la década de los noventa en América Latina se intuía que la violencia contra las mujeres era algo de grandes proporciones, especialmente en el ámbito familiar, donde se pensaba que los asuntos de este tipo pertenecían a la privacidad de relación de las personas y no eran de competencia del ámbito público o del Estado. Como se verá más adelante, quienes pugnaron por la Convención, solicitaron realizar estudios que permitieran dimensionar de mejor manera la necesidad o no de un instrumento internacional de este tipo.

La información en aquella época era fragmentada, imprecisa, no comparable, parcial y relativa; sin embargo, permitía asomarse al fenómeno haciendo un mapa de recortes de realidades que daban luz a la oscuridad en la que la violencia contra las mujeres había pervivido por siglos. América Latina se consideraba la región más violenta del mundo, según el Banco Mundial, y como ejemplo, en 1997 tenía una tasa de homicidios que duplicaba el promedio mundial.

La información sobre la violencia contra las mujeres arrojaba una estimación del fenómeno que afectaba psicológicamente entre el 30 y el 75 % de la población femenina adulta, y físicamente entre un 10 y 30%. Había un cierto temor o pudor a reconocer el dato y a hablar del fenómeno. Durante esa época se hacían intentos por conceptualizarla, hablar de los espacios en los que sucedía, por quiénes se veían afectadas o quiénes la ejercían. Se hablaba de motivos que la detonaban (hoy no se refiere a la violencia como algo que tiene un motivo de ocurrir), el tipo de violencia variaba según la referencia y se hablaba también de la violencia doméstica (que ocurría en el espacio privado, también denominada en ese tiempo como intrafamiliar), de la violencia social y la que ocurría en lugares públicos.

A partir de ello, a continuación, se describen algunos datos que muestran la diversidad de miradas e intereses sobre el tema. Si hoy en día es difícil contar con los mismos parámetros para dimensionar la incidencia de la violencia de género, en esos años resultaba aún más; sin embargo, se elaboraron análisis contundentes a partir de estudios dispersos.

Actualmente, prevalece una suerte de ´carga presupuestaria invisible´ generada por la violencia, lo cual alarga la toma de decisiones y la eficaz búsqueda de soluciones a la problemática. En un estudio realizado en Chile, centrado en evaluar los costos de la violencia intrafamiliar contra las mujeres, se logró establecer que en el sector justicia y de seguridad, este costo ascendía al 60% del total de los recursos ejecutados por las áreas que tenían competencia en protección, sanción y prevención. La democracia que llegaba a los países, con los estándares de derechos humanos, permitió que los “derechos individuales son bienes públicos y deben ser financiados por los ingresos del erario público para protegerlos o restaurarlos” (CEPAL, 2016).

Los impactos económicos de la violencia contra las mujeres aún representan un desafío ante la imposibilidad de los Estados para costear los planes y programas para la prevención, atención, reeducación de agresores, sanción y reparación. El impacto de las violencias en la vida de las mujeres tiene consecuencias directas para ellas, sus cuerpos y familias, además para la productividad del país, de la iniciativa privada, para el presupuesto de las naciones, socavando las oportunidades de desarrollo que pueden tener las mujeres para mejorar sus ingresos en el mediano y largo plazo.

Se ha determinado que la violencia también erosiona al personal capacitado, incide en la rotación de personal, en el ausentismo laboral y en los recursos de microemprendimientos propios de las mujeres. Un ejemplo es el estudio desarrollado en Ecuador, que da cuenta de cómo el 51% de propietarias de negocios pequeños viven violencia por parte de su pareja o expareja y, de éstas, el 85% han vivido violencia física y emocional. El estudio estimó que se pierden más de 50 días laborables y 70 dólares de sus ingresos anualmente como consecuencia. El estudio de referencia es interesante porque logra dimensionar "la descapitalización de los microemprendimientos de las mujeres como resultado de la violencia por parte de sus parejas", representando una erogación de 185 dólares, lo cual equivale a casi 23 millones de dólares anuales, es decir, el 10% de los ingresos generados por las mujeres que viven violencia en el último año. Las cifras de merma para el caso de las microempresarias variaron un poco, el 70% tuvo que incurrir en gastos imprevistos de salud a causa de la violencia, y se estimó en un 8% de estas empresarias tuvieron que pagar costos por la violencia que rebasaron el 100% de sus ingresos anuales (CEPAL, 2013).

En materia de medición de violencia, en la década de los 90 existía una gran diversidad de temáticas y formas de nombrarla. Había mucho interés por reflejar lo que pasaba en estudios y datos, pero aún estaría por construirse el marco referencial que unificara la forma de referirse a las distintas dinámicas de violencia. Un ejemplo de ello es el estudio citado por el Banco Mundial respecto de Morrison y Orlando en el que se mostraban aspectos distintos de realidades disímbolas, pero que pudiesen ser indicativos del contexto y las situaciones por las que atravesaban las mujeres de la región.

En Managua, Nicaragua, las mujeres que sufren severa violencia perciben casi 50% menos ingresos que las mujeres que no tienen ese problema, por lo que se estimó que el costo de las pérdidas alcanzó el 1.6% del PIB de 1996 por concepto de la violencia contra las mujeres.

En Santiago de Chile las mujeres ganaban 40% menos cuando enfrentaban violencia severa y se estimó que representaba el 2% del PIB chileno de ese mismo año, lo que motivó la realización de algunos estudios sobre los factores de riesgo y de protección tanto para la violencia familiar -entonces llamada doméstica- como para la violencia social y situacional.

Ante esta problemática, comenzaron a estudiarse los factores que incitaban el comportamiento violento de las personas desde una mirada conductual, intentando encontrar respuestas para lo que después serían planes, programas o modelos de atención

o intervención. Los derechos sexuales y reproductivos fueron considerados en las legislaciones y programas, mientras que la violencia sexual empezaba a ser visibilizada al interior de las relaciones de pareja. Colombia también había iniciado esfuerzos en materia de la violencia social y comunitaria al incluir en la ciudad de Cali un programa de Desarrollo, Seguridad y Paz para la prevención de este tipo de violencias vinculándolas al trabajo con pandillas y drogas, así como un emergente programa de trabajo comunitario vinculado a la mejora de los servicios en barrios pobres (Guerrero, en BID).

En Canadá, Graves (1995) estimó que la violencia contra las mujeres, ya fuese ejercida por familiares o desconocidos, tenía un costo de 684 millones de dólares canadienses al sistema de justicia criminal y de 187 millones de dólares a la policía. Además, los costos en terapia y capacitación en la materia ascendían a 294 millones de dólares anuales, por lo que la inversión de ese país fue de más de mil millones de dólares para la atención en los sectores referidos, sin contar otros como el económico, educativo, laboral o de salud.

Específicamente en el área de salud, un estudio del Banco Mundial estimó que en la Ciudad de México la violencia doméstica era la tercera causa de pérdida de años de vida saludable en las mexicanas, después de la diabetes y de las afectaciones prenatales, dando a conocer que en el mundo las mujeres perdían hasta nueve años de vida saludable por las consecuencias de la violencia familiar y por las violaciones sexuales, lo que representa cifras mayores a todos los tipos de cáncer.

En Estados Unidos se reveló que el "30% de las mujeres habían perdido su trabajo como producto directo del abuso" (Stanley 1992 en BID), mientras que el 34% de las mujeres en Canadá afirmaron no poder ir a trabajar al día siguiente después de un abuso.

El gran desafío consistió en cómo elaborar un instrumento internacional que pudiera contener las diversas realidades de violencia que enfrentaban las mujeres en el continente con toda impunidad e invisibilidad. Había que iniciar hasta por generar un lenguaje común que articulara de manera suficiente las diversas realidades de la violencia.

III. Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El mundo después de la creación de las Naciones Unidas en 1948 inició de manera histórica un cambio de rumbo. Por primera vez los países se comprometieron formalmente a generar estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas, iniciando esa carrera con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Los esfuerzos por construir sistemas intergubernamentales y de cooperación internacional para comprometer a los países en acuerdos por la paz y la seguridad habían iniciado a fines del siglo XIX con poco éxito.

En el continente americano estos esfuerzos comenzaron desde 1826 cuando Simón Bolívar convocó a diversas naciones al Congreso de Panamá. Sin embargo, más formalmente se considera que fue en 1889 cuando los Estados americanos toman la decisión de reunirse en forma recurrente para gestar un sistema común de normas, estándares e instituciones. Para ello se realizaron reuniones que concluyeron con el debut de la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889, con el propósito de discutir y generar una instancia para dirimir diferencias en aquellos temas sobre los que fuera necesario llegar a acuerdos en el futuro. Si bien en un inicio se entendía este esfuerzo como algo orientado a los temas comerciales y de los medios de comunicación, pronto emergieron otras temáticas.

En aquella conferencia asistieron tan solo 18 Estados formando la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, que luego se transformaría en la Unión Panamericana y posteriormente en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, que con el tiempo fue generando además de regulaciones de acuerdos de paz, instituciones especializadas en diferentes ámbitos. Diversas conferencias y tratados se tuvieron desde entonces hasta que en 1948 se adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como resultado de años de negociación. Asimismo, los Estados adoptaron la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, apenas dos meses antes de que la ONU adoptara la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es de destacar que en los años cincuenta hubo dos pactos importantes sobre derechos para las mujeres que fueron aprobados en el seno de la OEA: la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. En esos años se incorpora la Comisión Interamericana de Mujeres a la OEA. Su propósito consistió en estudiar los temas que preocupaban sobre la población femenina en los países del continente.

En 1960 entra en funciones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como parte de la resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Santiago de Chile en 1959. Se le otorgaron una serie de funciones y atribuciones tales como elaborar estudios e informes que consideraran

necesarios para hacer su labor, promover los derechos humanos, formular recomendaciones a los gobiernos al respecto, solicitar información a los Estados sobre ciertas medidas, incluso de carácter interno, y servir como órgano de consulta de la OEA en materia de derechos humanos. Sus integrantes operan a título personal y no en representación de sus Estados, lo que ha facilitado el trabajo de la CIDH que desde sus inicios recibió denuncias sobre violaciones de derechos cometidas por los Estados y, sin embargo, sus facultades no le permitían que tramitara o decidiera sobre estas denuncias. Por lo anterior, buscó una ampliación de atribuciones, entre ellas, que pudiera cuidar porque los derechos humanos no fueran violados y lo logró. Su respuesta consistió en proporcionar informes de reportes en derechos humanos de los países.

En 1979 se aprueba la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la atribución de ser juez de asuntos graves de violaciones de derechos humanos en países con la posibilidad de otorgar sentencias específicas a manera de recomendaciones o estándares que deben cumplir los Estados para reparar el daño. La Corte es resultado de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, celebrada en 1969.

La Corte tiene dos funciones básicas, una "contenciosa y otra consultiva. Respecto a la primera, el tribunal puede conocer de casos específicos en que se aleguen violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana" (Gonzales 2006). Para ello se establece que se pueden generar demandas específicas presentadas por la CIDH o a través de algún Estado; no obstante, no es viable que dichas denuncias sean interpuestas por las víctimas directas ante la Corte. Por otra parte, está habilitada para otorgar opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención Americana, incluyendo otros tratados sobre derechos humanos, por lo que distintos órganos de la OEA pueden solicitarle opiniones a la Corte sobre leyes internas o implementaciones de los tratados y, finalmente, adoptar medidas provisionales en situaciones de gravedad extrema y urgencia con la finalidad de evitar daños irreparables a las personas, así tomar medidas cautelares con base a la interpretación de sus funciones.

La CIDH abrió las puertas para la participación de la sociedad civil organizada para presentar denuncias, orientar o brindar información específica de los reportes que puedan hacerse por países, adquiriendo un papel crucial en sus primeros 30 años de labores.

Fueron las organizaciones quienes insistieron en hacer visitas a los países cuando exista una presunción de alta violación de derechos humanos.

> "Hacia 1990, la relación de las ONG con la Comisión se hallaba ya bien asentada… con mecanismos de participación regulares. Esto tendría un efecto cuando se produjeran los procesos de transición a la democracia, ya que las ONG serían uno de los actores relevantes que contribuirían a redefinir la agenda temática de la CIDH a través de una variada gama de casos, audiencias temáticas" (*Idem*).

La relación de la sociedad civil con la Corte Interamericana también ha sido estrecha. Una de las formas en que las organizaciones pueden participar es a través de la figura denominada *amicus curiae* y a partir de 1985 fue posible con opiniones consultivas en las audiencias específicas.

Así las organizaciones civiles promotoras de derechos de las mujeres han hecho uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y llevado a la Corte diversos casos cuyas sentencias han sido ejemplares para el establecimiento de adecuados estándares de los estados en materia de protección de derechos, de resarcimiento, reparación y promoción de no repetición de hechos violatorios de derechos.

LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ HA SIDO REFERENTE PARA LAS SENTENCIAS DE LA CIDH AL MENOS EN LOS SIGUIENTES CASOS:

CASO	VS PAIS	SENTENCIA
Masacre Plan de Sanches	Guatemala	2004
Del Penal Miguel Castro y Castro	Perú	2006
Masacre Plan de Sanchez	Venezuela	2009
González y otros -Campo Algodonero	México	2009
Fernández Ortega y otros	México	2010
Veliz Franco y otros	Guatemala	2014

Entre los antecedentes importantes en materia de derechos humanos de las mujeres destaca el estudio elaborado en 1922 para indagar sobre cómo las mujeres podrían tener el derecho a vivir libres de violencia y el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación. Fueron años de búsquedas de evidencia y de formas para generar un andamiaje sobre el cual se fuese construyendo un mayor piso y base de derechos para que fuesen reconocidos, difundidos, promovidos y accesibles a las mujeres. Este camino aún continúa como se verá en apartados más adelante.

IV. Surgimiento de la CIM 1926 y su vinculación con Belém Do Pará

La *Comisión Interamericana de Mujeres*, (CIM), es el primer órgano intergubernamental creado para promover y reconocer los derechos humanos de las mujeres, siendo la primera instancia en su tipo en el mundo con ese propósito. Se gestó en 1928 en la 6a Conferencia Internacional Americana en la cual se buscaba la ratificación de un Tratado sobre la Igualdad de derechos de las mujeres, lo que finalmente se logró, pero sin presencia de ninguna mujer. Los espacios para su validación fueron ocupados solo por hombres con la indignación de diversas activistas mujeres que años atrás encendieron sus inconformidades en reclamos, exigencias y manifiestos.

Las mujeres habían pugnado por entrar en la esfera pública internacional sin suerte hasta ese momento, por lo que protestaron durante semanas por ese motivo. Si bien el tratado al inició no se ratificó, trajo como resultado la creación de la CIM.

La CIM fue el primer órgano intergubernamental creado para garantizar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Está conformada por 34 delegadas, una representante por cada Estado Miembro de la OEA y con los años se ha constituido como el principal espacio de diseño, propuesta, discusión de políticas sobre los derechos de las mujeres e igualdad de género en la región.

Los gobiernos de los Estados parte designan a su delegada y cada dos años se reúnen durante la Asamblea de Delegadas, la cual selecciona a un Comité Directivo de siete miembros que se reúnen mínimo una vez al año. La CIM tiene una serie de funciones que se describen a continuación:

FUNCIONES DE LA CIM
Apoyar a los Estados Miembros que lo soliciten en el cumplimiento de compromisos internacionales o interamericanos en materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, incluyendo la implementación de los instrumentos internacionales e interamericanos, las provisiones adoptadas por las conferencias internacionales o interamericanas especializadas en la materia, la Asamblea General de la OEA, las Cumbres de las Américas y la Asamblea de Delegadas de la CIM.
Apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para promover el acceso, la participación, la representación, el liderazgo y la incidencia, plenos e igualitarios, de las mujeres en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural

FUNCIONES DE LA CIM
Promover la participación y el liderazgo de las mujeres en la planificación e implementación de políticas y programas públicos
Asesorar a la OEA en todos los asuntos relacionados con los derechos de las mujeres y la igualdad de género
Colaborar con los Estados Miembros y otras organizaciones internacionales, grupos de la sociedad civil, la academia y el sector privado para apoyar los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región
Informar anualmente a la asamblea General sobre el trabajo de la CIM incluyendo aspectos relevantes de la condición de las mujeres en el hemisferio, los progresos alcanzados en materia de derechos humanos de las mujeres y la equidad e igualdad de género y sobre temas de especial preocupación para elevar a los Estados Miembros recomendaciones concretas
Contribuir al desarrollo de la jurisprudencia internacional e interamericana sobre los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género
Fomentar la elaboración y adopción de instrumentos interamericanos para el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos y agentes de la democracia
Promover la adopción o adecuación de medidas de carácter legislativo necesarias para eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres

La CIM tiene como misión "incidir en la política pública a partir de un enfoque de derechos para logra la ciudadanía plena de las mujeres y la eliminación de la discriminación y la violencia de género". Su visión es "ser el principal foro generador de políticas hemisféricas que vinculan la política pública con el marco jurídico internacional de derechos humanos a través del diálogo entre sectores estratégicos" (CIM, 2019).

Cabe mencionar que fue la CIM la causante de impulsar la Convención Interamericana de Derechos Humanos, fue desde su secretaría técnica que se iniciaron los esfuerzos y los cabildeos para general la Convención, que eventualmente fue el primer instrumento, específico e internacional, vinculante en el mundo, centrado en las violencias contra las mujeres en el ámbito público y privado, lo cual fue un hit en su momento y es un gran instrumento que da mucho trabajo a los países para poder implementarla y cumplir con los compromisos. Más adelante se abordará con detenimiento la gestación de la Convención, así como su mecanismo de seguimiento denominado MESECVI.

V. Conferencia Regional sobre la Mujer

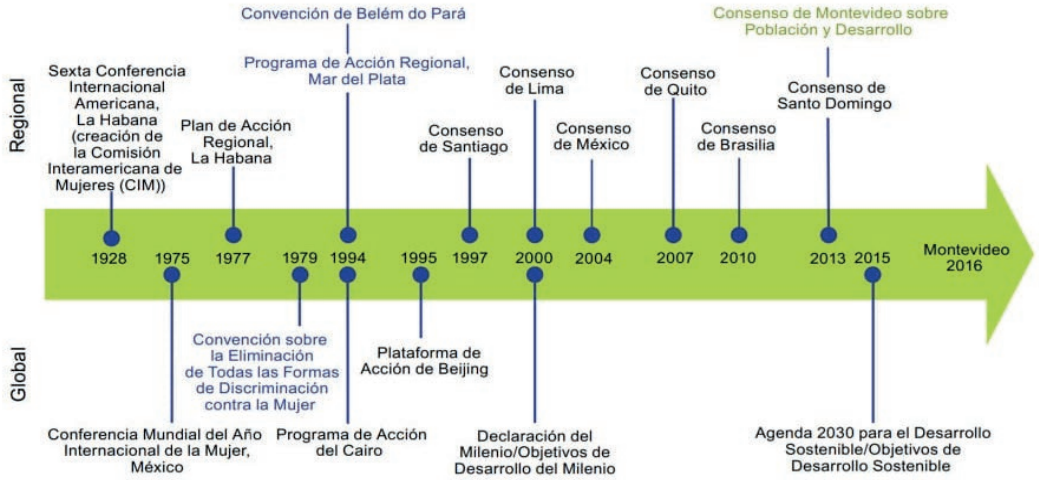
En 1975 se realizó la 1a Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en México, de ahí se desató la década de la mujer. Poco a poco se reflexionaba sobre las condiciones de desigualdad entre las mujeres y se fue gestando la "agenda regional de género", en la cual poco a poco se buscaba comprometer a los gobiernos con incrementar la autonomía de las mujeres y establecer un piso mínimo de derechos.

En 1977 se desarrolló la 1a Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina, en la ciudad de La Habana, Cuba, que concluyó con el 1er Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina (CEPAL, 2016). En ella se desarrollaron debates y análisis sobre cómo mejorar la condición de las mujeres, la igualdad de género y el desarrollo. Se reflexionó, también, sobre la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas y la discriminación contra las mujeres. Incluso se vinculaba al capitalismo y al patriarcado como dos sistemas que de alguna forma permitían y causaban la subordinación, opresión y explotación en lo público como privado de las mujeres (*Idem*).

Entre 1997 y 2013, la Conferencia Regional sobre la Mujer ha aprobado diversos Consensos que son resoluciones adoptadas después de cada Conferencia, resultando en el Consenso de Santiago 1997, el de Lima 2000, el de México 2004, el de Quito 2007, Brasilia 2010 y el de Santo Domingo 2013; todos ellos son relevantes para avanzar, gestar y revisar la agenda regional de género. Estos van acompañados por declaraciones de la sociedad civil organizada como resultado de los foros que se realizaron de forma paralela en las Conferencias Regionales. Los Consensos incluyen medidas de carácter multinescalar que requieren de la cooperación regional e internacional y son fundamentales para promover la integración, reducir las brechas regionales y globales, las desigualdades y los porcentajes de deterioro entre las mujeres.

En el siguiente cuadro se muestran los hitos globales y de la agenda regional de género, con la finalidad de proporcionar una visión panorámica de los avances en la región en los que se ve envuelta la Comisión Interamericana de Mujeres o que le compete observar para realizar sus actividades.

HITOS GLOBALES DE LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

VI. Algunos temas estratégicos de los Consensos

Los Consensos son acuerdos para tomar medidas entre los países con carácter "multinescalar" que implican la cooperación regional y de otras naciones fuera de la región. Están orientados a promover la integración, así como disminuir o eliminar las brechas regionales y globales relativas a las desigualdades entre los países y dentro de éstos. Orbitan en el ámbito de acción de la CEPAL y de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer.

En la Séptima Conferencia Regional de la Mujer, celebrada dos años después de Beijing, en la ciudad de Santiago en 1997, se aborda el desarrollo sostenible con una perspectiva de género. La integración explícita de la perspectiva de género y la urgencia de acciones que abarcan las políticas macroeconómicas hasta la paz, para fomentar el desarrollo sostenible con equidad e igualdad. Se establecía lo crítico que son los patrones culturales dominantes en el sostenimiento y reproducción de la discriminación y la necesidad de desmontarlos para generar los cambios necesarios en beneficio de las mujeres. Para ello, se hacía necesario también hacer algunos cambios en las legislaciones y que las mujeres pudiesen insertarse de mejor forma en la vida pública de la sociedad, entendiendo con ello en la política y en la economía. Se reflexionaba sobre el trabajo doméstico no remunerado y asignado de facto a las mujeres casi exclusivamente sin ningún reconocimiento.

En el Consenso de Lima 2000, se aborda la necesidad de un desarrollo sostenible con equidad e igualdad, de una cooperación internacional en diversas direcciones, bilateral y multilateral con el fin de fortalecer

los proyectos técnicos o financieros como medio para el avance de la igualdad y los derechos humanos. Se insiste en la cooperación, como la base del avance, centrada en el respeto mutuo y la promoción del intercambio de experiencias entre naciones.

El Consenso de Brasilia 2010 tiene ya un enfoque multilateral de programas de cooperación con visión regional y subregional en el marco de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe para la igualdad de género. Es interesante como en este Consenso se introduce la Cooperación Sur-Sur y la necesidad de fortalecerla para avanzar en las diversas agendas, entre ellas la de mujeres.

En el Consenso de México 2004 se establece que debe haber planes y programas con presupuesto y recursos necesarios para alcanzar los derechos, objetivos y metas, considerando la diversidad étnica, racial y generacional.

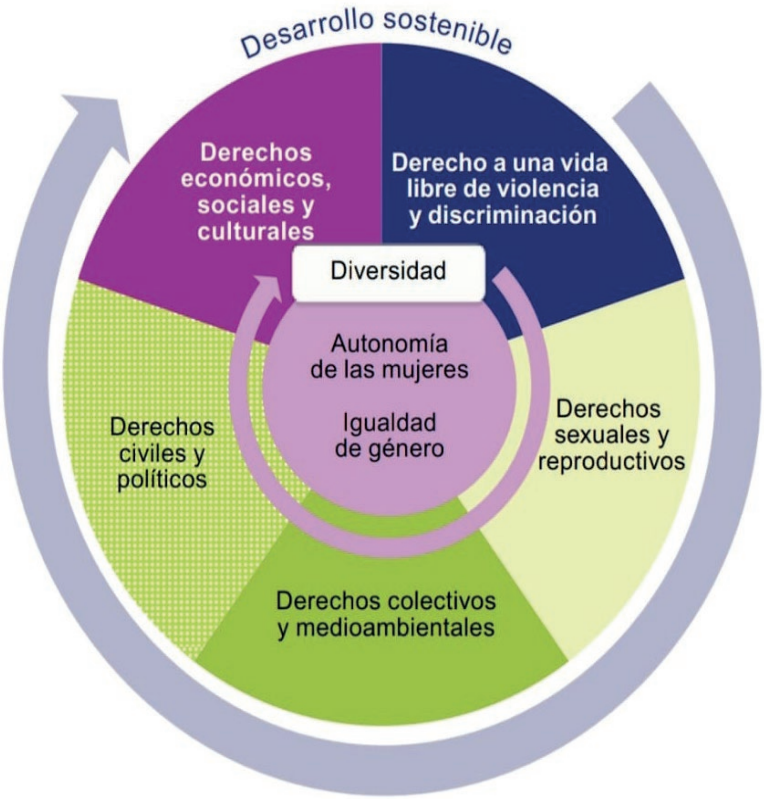
El Consenso de Quito 2007 propone la paridad de las mujeres en los medios de comunicación y enfatiza la necesidad de erradicar de los medios las políticas públicas sexistas y racistas. Hace un seguimiento a los contenidos producidos y distribuidos para que se promueva el acceso de las mujeres a los medios de comunicación en diversos espacios. Aborda también la urgencia de que los países compartan estrategias, metodologías e indicadores sobre sus políticas. Establece el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe y la Medición de la Violencia contra las Mujeres.

El Consenso de Santo Domingo 2013, centra la mirada en los medios de comunicación con igualdad y paridad para que las mujeres puedan participar en ellos, pero también para que haya campañas y contenidos en favor de sus derechos. Ese consenso promueve que haya legislaciones específicas para prevenir, sancionar y erradicar el acoso y la violencia política y administrativa contra las mujeres y hace una vinculación entre la violencia contra las mujeres y su acceso a los procesos de toma de decisiones públicas, que suelen ser invisibles. También considera la creación de un fondo regional destinado a la igualdad de género que contribuya al financiamiento de las organizaciones. Se incluye el enfoque de interseccionalidad y se pide que esté presente en las estadísticas, que se consideren las múltiples distinciones de la diversidad de situaciones por las que atraviesan las mujeres y sus exclusiones, discriminaciones y desigualdades.

De acuerdo con las Conferencias Regionales hasta ahora celebradas y los diversos Consensos temáticos emanados de éstas, se ha generado una agenda regional de género desde la CEPAL que, aunque transita por distintas avenidas en el concierto de mecanismos de cooperación internacional, dialoga, impulsa, empuja o refuerza lo que en otros espacios internacionales se establece como en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) o en el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MSESCVI) y el Comité de Expertas (CEVI). Están en armonía con las disposiciones y acuerdos internacionales en el marco del sistema Interamericano de Derechos Humanos. De esta forma plasma la propia CEPAL una síntesis de la agenda regional de género.

A las Conferencias Regionales de la Mujer son convocados gobiernos y les representan autoridades de alto nivel en cada conferencia. Con ello, las y los representantes eligen antes de iniciar la conferencia su mesa directiva y desde 2004, en la Novena Conferencia Regional celebrada en México, se aprobaron Consensos sobre temas específicos que establecen urgencias, enfoques y compromisos que los estados deben cumplir sobre temas concretos. Generalmente los temas dialogan en el acceso a derechos humanos de las mujeres, la forma de acceder a ellos, restituirlos, promoverlos, eliminar las barreras y documentarlos.

ACUERDOS DE LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO SEGÚN DIMENSIONES CRÍTICAS TEMATIZADAS EN DERECHOS.



De acuerdo con el trabajo que desde entonces hace la CEPAL, a través de la Secretaria Técnica de la Conferencia Regional de la Mujer, éstos son los temas que conciernen a la agenda regional de género según los trabajos realizados desde 1977, año en que se llevó a cabo la Primera Conferencia Regional de la Mujer. Hasta 2019, se habían desarrollado XII Conferencias Regionales, la última en 2013 en Santo Domingo.

VII. La Convención Belém Do Para y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Convención Belém Do Pará, se inserta en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos[2] y emana de un buen andamiaje construido años atrás. Dicho Sistema está compuesto por una serie de normas, tanto sustantivas como procesales, y se ha ido construyendo con distintos organismos y mecanismos de denuncia que funcionan también para la protección de derechos. Dichos organismos, bajo el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), tienen como objetivo promover y proteger los derechos humanos universales en el Continente Americano.

Así en la región, son dos instancias las que sustentan este sistema, a saber:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que tiene su sede en la ciudad de Washington D.C. con la función de órgano consultivo de la OEA, con objeto de promover que se observen y defiendan los derechos humanos en las nacionales que integran la Organización.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, institución autónoma de carácter judicial con la función de aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se rige por esta Convención y por el Estatuto de la Corte que norma sus dinámicas y tiene su sede en San José de Costa Rica.

El Sistema Interamericano cuenta con distintas Convenciones para la protección de los derechos humanos:

a. La Convención Americana sobre Derechos Humanos: generalmente conocida como Pacto de San José de Costa Rica, suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos de 1969, que entró en vigor en 1978, casi diez años después. Esta Convención protege los derechos humanos clave en la defensa de derechos y violencia contra de las mujeres. Ha hecho posible que se generen sentencias estratégicas a lo largo de estos años en contra de los Estados y consagra en uno de sus artículos la igualdad como un derecho.

b. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST), en vigor a partir de 1987, en la cual los Estados Parte se obligan a prevenir y sancionar la tortura, tratos crueles o degradantes en tanto que son contrarios a la dignidad de las personas y a los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y puede responsabilizarse a personas

2 El SIDH se sustenta en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en 1948, así como en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) y en la Convención sobre Derechos Humanos (1969).

que trabajan para el Estado o fuera de éste.

c. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada en 1994 y en vigor desde 1996, considera como desaparición forzada a la privación de la libertad de una o más personas cuando es cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado y coloca a la desaparición como un delito que no prescribe.

d. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Belém Do Pará de 1994, es el instrumento clave para el Continente en la materia. Su impacto se ve reflejado ya a 25 años en la región. Tiene el acierto de hacer visible la violencia tanto al interior de la esfera privada como en la esfera pública. Enuncia los tipos de violencia y los estándares de la prevención -que en el marco de la Convención implica la prevención primaria, secundaria y terciaria y la atención a las violencias desde servicios especializados, así como la necesidad de sancionarla, de trabajar con los agresores y, finalmente, erradicarla.

VIII. El Continente Americano como pionero en el andamiaje de protección de Derechos Humanos

La región americana tiene, como se aprecia, una amplia tradición en normatividad y andamiaje legal internacional en derechos humanos, que se inicia en 1948 con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada como resultado de la IX Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá Colombia en ese mismo año, y que se convirtió en el primer acuerdo internacional sobre derechos humanos del orbe, anticipándose incluso a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Convención Belém Do Pará es, en sí misma, también pionera en el mundo respecto a la protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. En ésta se ha basado la Convención de Estambul (2015) que rige para el continente europeo y que vino 20 años después. De manera que, en la región, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con esta serie de instrumentos y recursos firmados y acordados por los Estados para defenderse de los abusos perpetrados por parte de esos mismos Estados, ya sea de forma directa o bien con su consentimiento o ante su inacción.

Este andamiaje se elaboró considerando los mecanismos para proteger estos derechos, los cuales se establecen tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos como en cada Convención, contando con una forma de procedimentar su cumplimiento y con una instancia internacional

formada por representantes de diversos Estados con presencia rotativa y temporal que se encargan de ejecutar, vigilar, orientar, recomendar y sancionar acciones específicas para el mejor cumplimiento de la protección de derechos humanos en la región. Llama la atención la forma en que los Estados cumplen esta tarea, pues América Latina es parte de uno de los continentes más peligrosos para periodistas, más riesgosos para ser mujer, con mayores rezagos en pobreza, acceso a la salud, agua potable y muchos de los desafíos que ya establece la agenda 2030.

IX. La Convención Belém Do Pará: fundamentos y avances generales

Este instrumento internacional surge de la Comisión Interamericana de Mujeres, fundada en 1928, como primer órgano intergubernamental creado para asegurar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Constituida por las representantes, una delegada por cada Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se ha convertido en el principal foro de debate y de formulación de políticas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región. Fue el órgano encargado de dar la lucha para que se incluyeran a las mujeres en las reuniones estratégicas; es decir, por el derecho a estar representadas por mujeres en las discusiones estratégicas clave y, más aun, en las que involucraban temas de impacto para las propias mujeres. De este modo, inicia la CIM al hacer estudios y análisis sobre el tema de violencias en la región y después de una consulta previa, expone las razones para la Convención, en el marco de la XXIV Reunión de asamblea general de la OEA que se realizó Belém Do Pará en Brasil. Se dio visto bueno a la iniciativa que fue aprobada como Convención en 1994 y entró en vigor un año después, en 1995. Ha sido ratificada por 34 Estados parte de la OEA con excepción de Estados Unidos y Canadá.

Entre los fundamentos de la Convención está el reconocer la violencia contra las mujeres como producto de la discriminación y desigualdad histórica entre hombres y mujeres, es decir de las relaciones desiguales entre los sexos. Es el primer tratado que reconoce que la violencia en contra de las mujeres es una violación de derechos humanos y donde se reconoce una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, como un derecho humano.[3]
En su artículo 4o especifica que las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Así, estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a:

3 El Capítulo II concentra los Derecho Protegidos por la Convención y en su Art. 3 se especifica sobre la vida libre de violencia como un derecho humano.

a. Que se respete su vida.

b. Que se respete su integridad física, psíquica y moral.

c. La libertad y a la seguridad personales.

d. No ser sometida a torturas.

e. Que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia.

f. La igualdad de protección ante la ley y de la ley.

g. Contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos.

h. La libertad de asociación.

i. La libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley.

j. Tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Define a la violencia 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*[4]". Inscribe el derecho a vivir libre de toda forma de discriminación -con lo cual se alinea con la CEDAW-, y establece el derecho a una vida libre de violencia[5], el derecho a ser libre y educada libre de los estereotipos de género[6].

Es muy interesante que la Convención considera como base tres formas violencia: física, sexual y psicológica, y avanza en describir el tipo de circunstancia en el que puede ocurrir:

Dentro de la familia o unidad doméstica, o en cualquier otra relación interpersonal.

En la comunidad y que sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros la 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

Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.[7]

Aunque se venía planeando tiempo atrás, en 1994 se apresuraron los procesos para tenerla lista antes de la Conferencia de Beijing -y en su marco presentar estos avances. Vino a refrescar y a dar luz a los países respecto al tema de la violencia contra las mujeres.

4 Art. 1 de la Convención
5 Art. 3 de la Convención
6 Art. 6 de la Convención
7 Art. 2 de la Convención

Entre las grandes contribuciones se encuentran las leyes que emergieron en la década de los 90 en Latinoamérica, tales como las denominadas Leyes de 1a generación, centradas en la violencia "doméstica" o "intrafamiliar[8]" que para la época representaban un gran avance ya que visibilizaba por primera vez la violencia de pareja, y hacía efectiva esa máxima del feminismo "lo privado es político" o "lo personal es público". Durante esos años se diseñaron planes, programas y surgieron los primeros servicios de atención operados generalmente por sociedad civil con centros de atención y refugios confidenciales de protección. Se articularon metodologías de intervención que maduraron y dieron frutos una década después. En los 2000 ya se iniciaba el etiquetamiento de fondos públicos destinados a la operación de servicios, emergían las primeras políticas públicas y se implementaban los planes de atención y prevención de las violencias. Unos años más tarde, en el segundo lustro de la primera década del siglo, se avanza hacia la segunda generación de leyes de violencia contra las mujeres. Estas dieron cuenta de que el lenguaje, los objetivos y el andamiaje estructural que ofrecía la Convención, había por fin permeado en feministas, funcionarias, legisladoras y académicas.

Las leyes de segunda generación fueron mucho más apegadas a lo establecido en la Convención, destaca la de México denominada Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia de 2007 por su excelente traducción del espíritu de la Belém Do Pará a la normativa que debe inspirar a un país a generar políticas, planes y programas, considerando los aportes de sociedad civil y los tres poderes de gobierno, así como de las empresas de comunicación. Constituyó un parteaguas en las legislaciones de la región y pronto motivó a otros países a adoptar sus principios, estructura y enfoque.

Para ese entonces, la carrera por los presupuestos se había desatado. La bandera de la transversalización cobijó el trabajo de los institutos de las mujeres que en cada estado y municipio de mediana escala, se instalaba para quedarse. Inició la puja por los presupuestos y la institucionalización de la transversalización de la perspectiva de género. Así, en la primera década del siglo se gestaron las instituciones para la igualdad de género, el adelanto de las mujeres y surgieron en América Latina las instituciones específicas para atender situaciones sociales que afectan a las mujeres y niñas. Se instalaron diversos servicios de atención a la violencia de contra las mujeres y niñas, líneas telefónicas especializadas de apoyo y emergencia o fiscalías especiales que nacen y mueren según cambian los gobiernos locales y nacionales.

Por su parte, la sociedad civil organizada consolidó sus servicios en esos años y se formaron redes y alianzas de centros y refugios de protección. Se creció no solo en capacidad instalada, sino que hubo un impulsó al desarrollo de metodologías, modelos y manuales que contribuyeran a homogeneizar procedimientos. Con los presupuestos etiquetados, se privilegió el trabajo por consultorías y se balcanizaron

8 Espinosa Ceballos, Elena Marin

las acciones. Asimismo, se iniciaron los intercambios académicos, de experiencias y mejores prácticas.

En esa primera década del siglo XXI, el énfasis se puso en la violencia familiar, violencia sexual e institucional. Se hacen intentos por documentar y registrar la violencia de género, con bastantes evidencias de la poca colaboración interinstitucional para lograrlo. Además, se crean encuestas de percepción que permiten tener un panorama de las violencias identificadas por las mujeres mayores de 15 años.

Hay una preocupación por generar indicadores de impacto en las acciones, pero grandes resistencias y obstáculos para documentar, evaluar y, en consecuencia, registrar y medir los resultados de las acciones, políticas o programas. Poco a poco se introdujo el tema de la violencia familiar en la agenda pública pero no en la mediática. El estigma de ser víctima de violencia y la carga de la prueba seguía en las mujeres.

En aquel momento, el 70% de las mujeres mayores de 15 años dijo haber sido víctima de algún tipo de violencia en su relación, 30% de las mujeres pedían permiso a sus parejas para atenderse en un hospital, hacer uso de anticonceptivos o ir de compras. Había un fenómeno de violencia de alto riesgo en zonas muy localizadas. Atrás quedaba el caso de Ciudad Juárez y los feminicidios ocurridos los primeros años de la década de los 90 y que fueron un referente para toda la región, como se verá más adelante.

Con la presencia del crimen organizado en México y la guerra contra el narco iniciada en 2006, hay nuevos actores para resguardar el orden y combatir el narcotráfico. Se genera una nueva policía de investigación y se saca al Ejército a las calles sin preparación específica en género y derechos humanos. Agentes estatales cometen abusos de autoridad y violaciones sexuales que causan la muerte de algunas mujeres, principalmente indígenas.

Colectivos feministas se articulan para defender la vida de las mujeres y buscar hijas desaparecidas. El Estado se muestra incapaz de dar adecuada respuesta a las demandas sociales de justicia, conocimiento de verdad, esclarecimiento de los hechos, reparación y garantías de no repetición. Colectivos hacen uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, tras agotar todas las instancias legales sin respuesta de justicia en el país, llevan casos como el de Campo Algodonero, Inés Fernández y Valentina Rosendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, años después, da una sentencia en contra del Estado Mexicano y se logra incluir el feminicidio como nuevo tipo penal.

El caso González y otras, llamado comúnmente Campo Algodonero, marca un antes y un después en la defensa de derechos de las mujeres en el continente americano, al ser condenado México por sus omisiones, negligencias y acciones que llevaron a la no resolución del caso y a la no atención de las víctimas secundarias sobrevivientes de feminicidio. Entre los aportes de esta sentencia, tras la presión de grupos y colectivos de sociedad civil que se "pronunciaran sobre el patrón de discriminación estructural y feminicidios en Ciudad Juárez (…) se determinó que

los acontecimientos -ocurridos- entrañaban homicidios por razones de género[9]". Debido a la sentencia, se enfatiza en la naturaleza de los derechos violados y, por primera vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos "se pronuncia sobre el deber de no discriminación, la obligación de actuar con diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la inclusión de normas de cualquier índole para los mismos fines, con base en la Convención Belém Do Pará[10]."

En el 2007 se promulga la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y se continúa trabajando con las encuestas de percepción sobre las dinámicas de violencia en las relaciones en los hogares, ENDIREH. Con la ley de referencia se avanza en la institucionalización de la perspectiva de género, en el etiquetamiento de fondos y en los recursos para la atención. Se crea una instancia específica del Gobierno Federal para atender las violencias, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), que impulsa durante una década el modelo de Centros de Justicia para las Mujeres, en respuesta a las necesidades de atención integral y basadas en un enfoque multiagencial, en donde todos los posibles servicios requeridos por una víctima puedan estar en el mismo sitio.

Pronto los centros se ven rebasados y sin recursos suficientes, con ausencia de las especializaciones y capacitaciones necesarias para el personal que trabaja sin la contención necesaria y con un fuerte estrés laboral. Con frecuencia los equipos de trabajo llevaban al Centro de Justicia las mismas inercias de las instituciones de las que provenían y a las que representaban en el módulo de atención. Se privilegiaron las consultorías por encima de una política integral, sostenida en el tiempo, estudiada, evaluada, documenta y ajustada. En la segunda década el crimen organizado expandió sus redes y poco a poco fue generando una forma de tener dinero ilícito haciendo uso del cuerpo de las mujeres y adolescentes; en la región el mayor desafío está ahí. La articulación institucional se volvió un sueño y la sistematización de indicadores de impacto un espejismo.

X. Mecanismo de seguimiento

En el año 2000, la CIM hizo una investigación cuyo resultado fue que los Estados parte no estaban cumpliendo con la Convención, por lo cual se creó una alternativa que permitiera monitorear el progreso de los Estados en su aplicación. En 2004, se aprueba el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (MESECVI). Se conforma atinadamente con dos brazos de acción, uno conformado por delegadas de los países participantes activos, generalmente funcionarias de gobierno

9 Laura Hernández, Sentencias condenatorias del Estado Mexicano dictadas por la Corte Interamericana de derechos Humanos p. 168

10 Idem.

encargadas de la política de igualdad y atención a las violencias de género.

Este cuerpo está conformado por las representantes de la Conferencia Interamericana de Mujeres, CIM -creada en 1928-, que se convierte en el brazo gubernamental de empuje de la Convención. Y un segundo brazo, conformado por lo que se llamó el Comité de Expertas, CEVI por sus siglas -aunque designadas por los Estados, tienen su participación a título personal-. Está integrado por una representante de sociedad civil de cada Estado parte que ratificó la Convención. Con ese enfoque, se dotó de autonomía al CEVI y entre sus funciones está hacer una evaluación periódica a los Estados Parte, que reportan el avance o no en la implementación de la Convención, a partir de un cuestionario diseñado exprofeso por las expertas.

Con esa información, el Comité emite un Informe Hemisférico, que, junto con los informes finales de país, son aprobados por la Conferencia de Estados Parte y, una vez publicados, se llevan a la Asamblea General de la OEA y a la de Delegadas de la CIM.

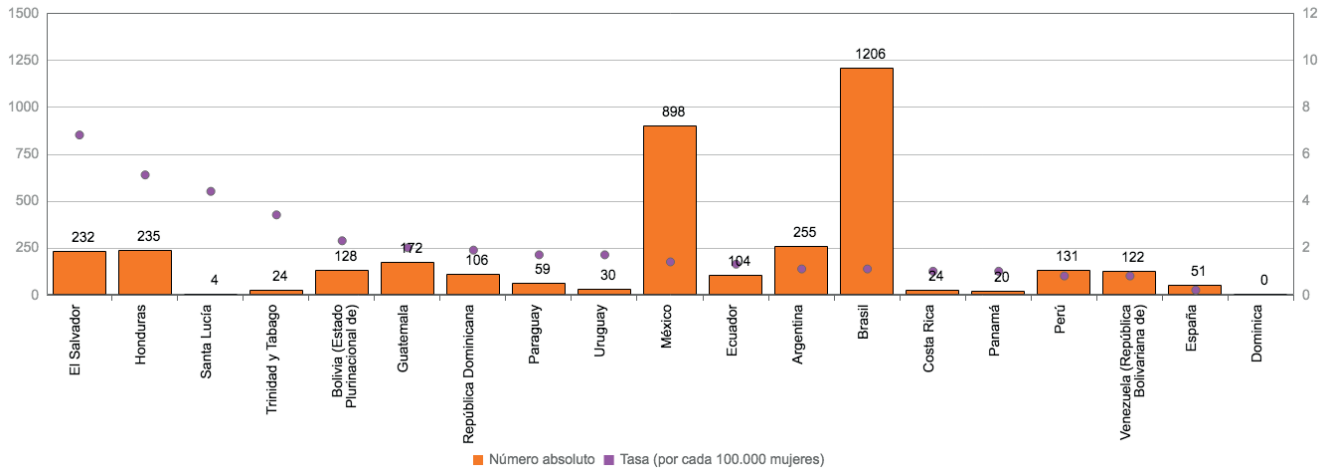
Estos informes pueden incluir la visión de organizaciones civiles que a la par hagan un informe sombra respecto de las condiciones en las que se encuentran los países en el tema de violencia de género. De 2004 a la fecha, el CEVI ha generado tres Informes Hemisféricos sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará:

1. **Primer Informe Hemisférico, 2008.** *Centrado en cuatro apartados alusivos a legislación, planes y programas, acceso a la justicia, presupuesto nacional para estos temas y registro estadístico e información. El CEVI recomendaba insistentemente a los Estados dar información completa y generar un andamiaje legal adecuado con normas, legislaciones, tipificaciones específicas a los diversos delitos de violencia como la trata, el feminicidio y sobre los derechos reproductivos, además de insistir en presupuesto suficiente y avanzar en el tema de sanción, resarcimiento, reparación y medidas de compensación.*

2. **Segundo Informe Hemisférico, 2012.** *Crece en el volumen de información que documenta de los Estados parte y además abre un apartado de acceso a la justicia, desglosando en momentos el incremento de servicios gratuitos, sus procedimientos y personal capacitado, registros policiales, documentación y registro articulado de la atención, desagrega la información sobre los presupuestos, unos para la atención y otros para los órganos que reciben denuncias y sanción. Revela dónde hay estudios, investigaciones y eficacia de las medidas de protección. Entre las recomendaciones de las expertas están armonizar el marco jurídico, tipificar la trata, sancionar el acoso en el trabajo, tipificar la violencia sexual en el matrimonio, prohibir la conciliación y prevenir y sancionar el feminicidio, tanto en lo público como en lo privado, ampliar los presupuestos y los estudios, registros y tener una adecuada coordinación.*

3. **Tercer Informe Hemisférico, 2017.** *Tiene las mismas áreas de trabajo que el segundo informe y en materia legislativa avanza en solicitar que las leyes cuenten con mecanismos presupuestales que las doten de recursos para su implementación, avanza en el tema del diseño de políticas públicas y recomienda generar mecanismos de participación de la sociedad civil y apoyar con recursos sus tareas. Solicita información más específica y cifras, así como el registro de los impactos de las políticas públicas y de la articulación interinstitucional. Recomienda modernizar la administración e impartición de justicia y desarrollar los protocolos adecuados para toda la atención, dar seguimiento a las víctimas y avanzar en la sanción, en los registros policiales, informes, en la educación sin estereotipos y en libertad de derechos. Llama a los Estados a incluir a los medios de comunicación masiva en la prevención de la violencia y en la sensibilización en el acoso sexual y erradicar los estereotipos que generan desigualdad y cosificación del cuerpo de las mujeres. Incluye informes en el tema intercultural y de poblaciones indígenas, así como interseccional.*

Claramente se aprecia un progreso en el tema; sin embargo, paradójicamente conforme se obtienen mayores avances, también crecen los retos. En el año siguiente, la CEPAL dio a conocer su estudio sobre el feminicidio que evidencia el avance del problema en la región y en el que se observa con preocupación que en México se registran 9 mujeres asesinadas diariamente. Esto ha dado origen a las alertas de género que en el país suman ya 19 las entidades federativas activadas.



Fuente: CEPAL. Feminicidio: América Latina, el Caribe y España (19 países): Feminicidio o femicidio, último año disponible (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres).

XI. Leyes modelo y protocolos impulsados por el MESECVI

La Ley Modelo Interamericana sobre el Feminicidio, para motivar a los Estados a legislar en materia específica sobre femicidio -en México conocido como feminicidio-, que implique la sanción al feminicidio como tal y las sanciones que se deben seguir en la reparación, ausentes hoy en día en los procesos judiciales. En la ley el paso más importante es caminar hacia el cambio cultural, involucrar a los medios de comunicación, a la sociedad entera, a los medios y a las organizaciones entre hombres y mujeres, implica el trabajo con docentes y también con operadores de justicia, con jueces, policías defensores, porque de otra manera no se va a poder caminar hacia la erradicación del femicidio.

VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN
BELÉM DO PARÁ

Planteamientos y ensayos de especialistas

II. Planteamientos y ensayos de especialistas

En el presente apartado se inicia con la relatoría que recupera la gestación de la Convención Belém Do Pará, en voz de tres de sus hacedoras protagonistas, especialmente la de una de ellas, Linda Poole quien es reconocida por ser la autora intelectual y estratega de la misma. Esta información, que pareciera estar en el anecdotario, se recupera también para honrar el legado de estas mujeres y para documentar, a manera de mentoría, las estrategias, los procedimientos y las herramientas de las que echaron mano en un momento histórico que se antojaba no listo para recibir estas iniciativas. Esta conversación tuvo lugar en el marco de la **Conmemoración de los 25 años de la Convención Belém Do Pará**, realizada en Chiapas México en noviembre de 2019.

I. Anécdota de la gestación de la Convención en voz de sus protagonistas

En este apartado se retoman algunas anécdotas de cómo se gestó la Convención en la cual tuvo un papel preponderante[11] Linda Poole, mujer norteamericana que entró a la CIM en el año 70 como Asistente Especial y que se desempeñó como Secretaria Ejecutiva de la CIM durante el período de los años 80 y 90, un momento muy importante en el que el tema de violencia contra las mujeres era parte de los reclamos que las mujeres hacían con especial énfasis en la autonomía.

Linda Poole, reconocida como artífice de la Convención, ha subrayado la influencia de otras mujeres en su liderazgo y estrategia. Menciona que tuvo el honor y privilegio de tener maestras enormes, una de ellas fue María Lavalle Urbina, Senadora por el Estado de Campeche y primera mujer mexicana en presidir el Senado Mexicano, de la que aprendió a escuchar y entender lo que se estaba diciendo con un gran sentido de humor y humildad. Con ella aprendió a sopesar el valor que se tiene que articular antes de tomar una decisión es muy importante.

11 Conversatorio conmemorativo por los 25 años de la Convención recuperado (01. DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES, VIERNES 01 DE NOVIEMBRE 2019), San Cristobal de las Casas Chiapas evento coordinado por elTribunal Federal Electoral

Como Secretaria Ejecutiva de la CIM tuvo la capacidad de presentar proyectos de tratados a la OEA y viendo que ésta a su vez tenía la capacidad de aprobar tratados, buscaron la forma de estrechar los lazos. A decir de Linda, en aquel momento no había ninguna especie de enlace de trabajo entre la CIM y la OEA de manera específica y, sin embargo, la CIM tenía valor y autonomía técnica propia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos por mandato de la Carta de la OEA. Al tener la capacidad de proponer tratados se encontró que esa era una excelente forma de vincularla con las Naciones Unidas.

En esa época en el mundo se venía trabajando para la Conferencia Internacional de Beijing. Pero llamaba la atención de Linda y del Comité Directivo de la CIM, que en los debates relacionados con la Convención sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer no había la voluntad de tomar el tema de violencia contra la mujer por considerarlo un tema privado, a diferencia de la CIM que la consideraba un motivo de preocupación constante por las muchas y rampantes manifestaciones de violencia y exclusión contra las mujeres en distintos ámbitos de su vida y desarrollo.

En la década de los 80 y 90, la violencia seguía viéndose como un asunto entre particulares, en todo caso un asunto familiar o privado y los Estados no consideraban como parte de sus funciones el intervenir, toda vez que se transitaba a la democracia y esto implicaba reducir las intromisiones del estado en la vida privada de las personas. Había un fantasma de autoritarismo y abuso de poder que habían dejado gobiernos autoritarios y dictaduras acusadas de detenciones arbitrarias y desapariciones, de manera que el involucrar a las fuerzas del orden y judiciales en asuntos privados no era visto como una prioridad.

Las delegadas de la CIM se percataron de ello, por lo que cuestionaron sobre lo que la CIM podía ofrecer a Beijing, y justamente concluyeron que debían hacer la evolución y desarrollo de un tratado sobre el tema de violencia contra las mujeres que podría ser vinculante en materia de protección de derechos y de promoción del Estado de Derecho en la región.

Tenían la preocupación de que Beijing no tocaría el tema de violencia contra las mujeres, así que decidieron estrechar los lazos con las Naciones Unidas para que en algún momento fuese posible que los Estados tuvieran responsabilidad al respecto, aun cuando se tratara de un asunto privado. Para ello, Linda presentó al Comité Directivo de la CIM un proyecto para generar este instrumento internacional planteándolo como lo que la CIM podía ofrecer a la OEA y a las Naciones para Beijing.

El sí fue inmediato. No había nada que discutir. De esta forma acudieron en 1989 a la reunión de la Comisión sobre la Condición Económica y Social de la Mujer de la ONU para notificar que la CIM estaba por emprender un camino para generar un tratado sobre la violencia de género contra las mujeres. La forma estructurada de Linda facilitó las cosas y la CIM se propuso tener como fecha límite 1994 y tener avances serios para Beijing.

Zelmira Regazzoli, quien era presidenta de la CIM como delegada de Argentina, dio

a Linda la encomienda de avanzar y tener todo listo para esa fecha. Cuando se presentó el proyecto a las delegadas que representaban a los países "inmediatamente estuvieron de acuerdo y pidieron una especie de estrategia que tenemos que ofrecer para asegurar que el análisis de un documento de este tipo sea abierto y trasparente, que todo pueda debatirse, consultar y que nada esté oculto". Las delegadas, por su parte, se comprometieron a hacer consultas en sus propios países y acordaron también mantener al tanto a los órganos de decisión de la OEA, siempre siguiendo la estrategia de los tiempos.

Lograron así desarrollar un texto que persistió en su estructura y sentido desde el momento de su concepción hasta el momento de entrada de la convención. Las personas escogidas para redactar la convención habían resultado fantásticas y visionarias. Buenas para escuchar, cabildear e integrar. Fueron buscando, como CIM, las partes donde estaban todas de acuerdo y donde no lo estaban, no perdían tiempo en ello. La intención era tener un instrumento internacional que fuera útil, un instrumento de uso, no una declaración.

Las delegadas querían tener algo instrumental que les permitiese defender el Estado de Derecho y que sirviera para el futuro. La Convención, dice Linda Poole, "está diseñada como un piso que no tiene techo -es decir límite-. Todavía faltan por hacer". Así abre la principal redactora la puerta para *gente que tiene otras ideas para incluir protecciones necesarias, ratificación de algunos otros instrumentos -porque- no es un instrumento muerto, es un instrumento que puede vivir que puede cambiar en el futuro que puede aumentar, y también la Convención Belem Do Pará, no está estructurada para apoyar legislación pasada o ir en retroceso, sino para ir empujando y para mejorar lo que se pueda hacer.* (Linda Poole, 2019). Con esta afirmación deja ver que no es posible usar la Convención para impulsar retrocesos y medidas o discusiones ya superadas.

Antes de iniciar la redacción la CIM, se planteó convocar a una reunión de consulta en donde cada experta aportaba la experiencia nacional. Para cuando las integrantes de la CIM llegaban a los procesos de decisión en cada etapa, había alguna racional escrito o establecido basada en estudios que respaldaban lo que ya estaban impulsando.

Se convocó a consultas en los países para decidir si había la necesidad de una convención de esa naturaleza o no y así llegaron a la Asamblea de la OEA con un estudio hecho por las mismas personas que representaban a los países de la región.

Como parte de la estrategia en esa reunión y como parte de la consulta a los Estados, se había invitado a personalidades importantes en cuestiones jurídicas, quienes se preguntaban si era necesario o no hacer el tratado sobre violencia.

En general, al pedir la opinión de expertos en derechos humanos, las respuestas sobre hacer las consultas con ellos eran que la idea era muy buena, pero cuestionaban su pertinencia porque se veía como algo muy largo y complicado, tenían como referencia a la CEDAW que había tardado diez años en aprobarse y era el referente inmediato. Pero Linda y las integrantes de la CIM no

querían un instrumento como era entonces la CEDAW, enunciativo, pero no ejecutivo. Al concluir la reunión de Consulta las expertas concluyeron que era imperativo iniciar el diseño de un tratado sobre violencia contra la mujer. Las expertas se miraron y agradecieron así la información y me dieron un mandato: necesitamos iniciar el proceso y que esté listo para la siguiente Asamblea General de la OEA a celebrarse en Belém do Pará, recuerda Linda en sus memorias orales. "El próximo paso fue en 1991" y arrancamos convocando la presencia y opinión de personas que eran veteranas en defensa de los derechos humanos y les pedimos un instrumento que pudiera conjuntar y requerir la ratificación de todos los países, para ser implementado y observable ya que decididamente no se quería una declaración.

Iniciaron entonces con un instrumento que pudiera comprometer a los países a cumplir con lo que iban a pactar. Canadá contribuyó financieramente y, por su parte, Venezuela hizo posible reunir a dichas expertas a lo largo de una semana de trabajo intensivo para generar la redacción propuesta por la Convención. Se llevaron a cabo consultas internas en la CIM, al poco tiempo se tuvo un documento aceptado por sus integrantes y que satisfacía a todas. Así comenzó el proceso de consulta con los países miembros de la OEA con el objetivo de tener la aceptación del tratado antes de Beijing. Se hizo un proceso de consulta abierta y probablemente sin darse cuenta como tal, avanzó el documento adquiriendo los elementos que necesitaba para legitimar su gestación.

Después de una semana de trabajo y de un mes de consultas internas entre las juristas, se inició el proceso de consulta con los países. Después de ese proceso largo de consultas internas de la CIM y de las consultas nacionales en los países encabezadas por las delegadas de la CIM, se trabajó en el texto en el que todas estaban de acuerdo. Cuando llegaron a la Asamblea General de la OEA contaban con un "texto cerrado" que contaba con la pre aprobación o visto bueno de los países.

Antes de la reunión, contaban ya con un apoyo a favor de 26 a 28 países, una abrumadora mayoría, con esa confianza asistieron a la reunión. Sin embargo, al llegar no contaban con que les habían puesto otro filtro que no habían considerado: la Comisión de Asuntos Jurídicos que analiza cada proyecto y resolución que se somete a plenaria de la Asamblea General y en esa subcomisión encontraron algo "interesante, nadie se atrevería a decir que el tema no era importante, nadie iba a debatir los temas, lo único que -parecía- era una suerte diplomática", recuerda Linda, el argumento que daban es que era interesante, pero que requería ser estudiado. Era tan importante, que debía estudiarse, sobre todo porque seguramente había algo que ellas no habían contemplado "es un documento que debemos considerar mucho y de pronto no lo han estudiado lo suficientemente". Linda recuerda ese momento como la posibilidad que tenían éstos de poder excusarse de votar la Convención y permitir que pasara. Había cierta preocupación por lo innovadora que era y se preveía que pudiese causar escozor en algunos círculos gubernamentales o interamericanos y "les podían reclamar porque se había votado".

Llegó el momento en el que en la Asamblea General se tenía que votar, tenían representantes de la Comisión como miembros de las delegaciones, y *cada vez que ellos comenzaban a debatir su importancia respecto del esfuerzo hecho, y que se debía considerar más, -Zelmira y otra delegada-, empezaban a hablar con los países que ya habían expresado su voto -para persuadirles en la votación-. Iban y venían los votos y el país que más se oponía por razones de estudio, y anunció que no iba a oponerse a ningún consenso-. Hubo consenso de que pasara directamente a la asamblea y en la plenaria se aprobó por aclamación…* (Linda Pool, 2019)

Siete países firmaron la convención en Belém do Pará, que en la historia de los tratados hizo la fama de que es el tratado que más rápido ha sido aprobado y el que más firmas y ratificaciones tiene.

"Como prueba de la idoneidad de quienes diseñaron ese documento, la Convención tiene registrada una sola reserva" (Linda Poole, 2019). De los países miembros de la OEA, faltan dos países por firmar: uno de ellos Estados Unidos. Por su parte, está sometiendo a consulta nacional Canadá para ratificar.

Zelmira Regazzoli asume este momento como consecuencia del devenir histórico feminista de las mujeres en Latinoamérica. "Éramos herederas de las luchas por el voto´", si bien para ellas en ese momento era una utopía, como presidenta de la CIM ese momento refuerza el pensamiento de Linda respecto del alcance del tratado: "La Convención es un piso, el techo es de cristal, hay que romperlo porque hay nuevas necesidades, nuevos paradigmas hay que empoderar a la mujer verdaderamente, construyendo redes solidarias aplicando para la justicia el artículo 3 y 4" y reconoce que su trabajo implicó audacia, después de 25 años se resignifica y califica el trabajo histórico de esas mujeres en la CIM con el calificativo "que atrevidas".

Zelmira devuelve el desafío a quienes la escuchan, tras reconocer que las violencias que se viven ahora en el Continente están muy lejos de ser las que se veían en aquellos tiempos y se pregunta *¿de dónde sale esa ira? …ahora les toca a ustedes, les toca a las jóvenes. Hay que luchar por el protagonismo electoral de las mujeres. El problema de la violencia son dos facetas: la mujer va a denunciar y no la toman en serio, vuelva después, reconsidere y la matan. Ya se ha tipificado el feminicidio, pero hay que exigir leyes severas que condenen la agresión a la mujer en el orden privado. La denuncia porque la violan en los recursos económicos no solo en lo sexual. Nuevos géneros que necesitan el respeto de todos nosotros, el techo de cristal hay que romperlo.*

Propone hacer una red solidaria interpartidaria, hay que ayudar a juntar dinero para poder competir en igualdad de condiciones, tenemos por delante un mundo maravilloso con más mujeres de decisión. Romper el techo de cristal, ser solidarias, juntar el dinero para competir… (Zelmira Regazzoli, 2019).

Entre las reflexiones que se vierten por las hacedoras de la Convención, Elsa recapitula sobre lo andado y admite "Creímos que casi era una locura, éramos nueve mujeres abogadas de distintos países, había muchas opiniones". En el momento de la votación recordaron que había unas personas que iban como especialistas con dere-

cho a voz, pero no a voto y estaban cuestionando el tratado, así que lo que hicieron fue promover un corte a café. Ahí afinaron la estrategia, circularon un papel de recordatorio en el que decía que se terminaba el derecho a voz. Así que solo como testigos oculares podían participar. Pese a las críticas que esto causó, sobre todo porque fue impulsado por la chilena, a quien acusaban de venir de una tradición autoritaria, ellas siguieron adelante, asertivas y estratégicas y entonces fue como se aprobó.

Elsa recordó cómo *"cada una analizó las situaciones que atentaban contra la dignidad que tiraban en la olla, y decíamos que hacíamos un caldo de brujas. Trabajamos con tanta fuerza que cada una entregaba a la otra y empezaron a dormir cuatro horas y cada una dentro de uno de los temas derechos humanos. Linda había elegido dentro de la especialidad de derechos humanos, y se pusieron a estudiar las convenciones, y cómo se habían ratificado (Elsa, 2019).*

> *En la Convención de no discriminación apenas se había mencionado a la mujer, "América tiene otra manera de ser, tiene una manera distinta, a nuestras mujeres no les basta la eliminación contra todas las formas de discriminación, nuestras mujeres necesitan el reproche social, y va a ser con el concepto de violencia y va a ser con la conculcación de cualquiera de los derechos humanos establecidos en la convención.* Lo hicieron así para el ámbito privado y para el ámbito público.

Se recuerda que en el artículo decidieron crear un derecho nuevo, el referente al artículo 3o "Toda mujer tiene el derecho a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público y el privado". No dar ni un paso atrás para tomar impulso, si lograban que el artículo 3o tuviera la calificación de una norma *in use callie use conies,* produciría la decoración tácita. Tenía la auto ejecución de los estados y su obligación de tomar partido. No se entiende este derecho a vivir una vida libre de violencia si no pasa a vivir una norma libre de violencia… propaganda con estereotipos sexuales, débito conyugal, las mujeres eran personas sometidas, ahora ya son personas.

La situación que se tenía era complicada, por lo que se preguntaban después de hacer esto cómo lo llevarían a los países, Elsa recuerda los ataques que enfrentó y el señalamiento social "muere loca de izquierda, divorcita… quiere divorciarse y sacarlo de otra manera". Empezaron a entenderlo cuando dijeron "Esta Convención cuando logre que en el mundo privado y público lo entiendan hombres y mujeres por igual, entregaremos a la sociedad paz".

Finalmente, Elsa insiste en que la violencia política, artículo 4o letra F, no puede negarle a la mujer el derecho a ejercer cargos en su país y concluye "Esta Convención fue muy completa". Estambul tiene artículos especiales que crean la obligación del Estado de indemnizar a la víctima cuando viene la violencia del Estado y cuando viene del ámbito privado. Se está empezando a hablar de restitución verdaderamente para las mujeres, es ahora el alegato que viene.

"Estamos muy contentas de ser historia porque hace 28 años soñábamos y ahora pasaron 25 años".

II. Ensayos de especialistas y redactoras de la convención

En este apartado se abre el espacio a una reflexión generada por especialistas integrantes en ese momento del CEVI, de la CIM, así como de algunas de las redactoras originales de la Convención en la década de los 90.

Se hace una presentación de cada una de las participantes para contextualizar su expertiz y razones de participación. En esta publicación sobre la vigencia de la Convención y sus desafíos, son estas las personas que contribuyen a enriquecer nuestra mirada.

Linda Poole

Secretaria de la CIM e Ideológa
de la Convención

Ensayo 1.
Linda Poole
Norteamericana

Fue responsable del diseño, desarrollo y culminación del proceso para la creación, aprobación y entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Cuenta con estudios Lingüísticos y estudios colaterales en Asuntos Latinoamericanos (American University). Así como en Administración de Conflictos -grupo de estudios centrales- (George Mason University). Seminario de Viena sobre Establecimiento y Mantenimiento de la Paz (International Peace Academy).

Se incorporó a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos en 1970 y se desempeñó como funcionaria pública internacional por más de cuarenta años.

Durante el período 1986-1996, fue Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dedicado a promover la condición de la mujer en las Américas. Desde esa posición fue responsable del diseño, desarrollo y culminación del proceso que condujo a la aprobación y entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Génesis de una Convención: El camino a Belém Do Pará

El día 5 de marzo de 1995 marcó un nuevo rumbo en el discurso de derechos humanos en las Américas. En esa fecha la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", entró en vigor con el apoyo de dieciséis países firmantes y dos ratificaciones. Es el primer tratado vinculante que existe hoy en el mundo que reconoce que la violencia contra la mujer constituye una violación sancionable de derechos humanos.

Actualmente, la Convención cuenta con la ratificación de casi todos los 35 Estados Miembros activos de la Organización de los Estados Americano (OEA). Ningún otro tratado del Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con el mismo número de ratificaciones. Recientemente, el primer ministro de Canadá ha anunciado que su país ha dado el paso inicial para realizar las consultas internas con miras a su firma y etapas siguientes.

Su entrada en vigor en tan corto tiempo y la amplia adherencia registrada, obedecieron a un esfuerzo mancomunado sin precedentes de la sociedad civil, de los Estados y de la CIM con el propósito de hacer visible lo invisible y de llenar un vacío de la legislación internacional en el ámbito de los derechos humanos de la mujer.

Son tres los grupos de actores que jugaron papeles decisivos durante el proceso a trazar: las mujeres activistas y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil; los Estados miembros representados por manifestaciones de sus tres poderes (ejecutivo, legislativo, judicial) y la instancia intergubernamental [Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)].

Las décadas de los 80 y los 90 son testigas de un gran movimiento de demandas de reconocimiento de derechos y libertades fundamentales. Como parte de este reclamo, aparecieron mujeres alzando sus voces a lo largo de la región interamericana, para denunciar denunciar la violencia milenaria y sistémica a la cual estaba siendo sometida la mujer. Esta exigencia mancomunada en búsqueda de una justicia largamente demorada fue el detonante que llevó el tema al debate público a nivel nacional, regional e intergubernamental. Es otra muestra de lo que se pueda conseguir mediante un movimiento concertado, característica fundamental del movimiento feminista.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) es un organismo especializado del Sistema Interamericano creado en 1928 con el mandato de velar por los intereses de la mujer americana. La CIM goza de la mayor autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones. Desde su creación la CIM ha tenido un papel protagónico y decisivo en la adopción de convenciones interamericanas para la protección de los derechos civiles y políticos de la mujer que habían sido adoptadas por la Organización que cuenta con la capacidad de adoptar tratados que comprometen a los Estados. Se compone de los Estados miembros representados por delegadas nombradas por sus gobiernos con el propósito de promover los derechos de la mujer y de articular sus intereses. La CIM no estuvo ajena al reclamo de las mujeres de la región.

Marcela Lagarde ha sugerido que el movimiento feminista es colectivo. La historia de la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres y de la Convención de Belém do Pará demuestra la certeza de este postulado. En ambas instancias fue el movimiento mancomunado de mujeres desde las tierras bajo la Estrella del Norte y bajo la Cruz del Sur que logró el objetivo. En 1928 se llevó el cabildeo en pro de la creación de la CIM directamente con los representantes de los países miembros reunidos en la Asamblea General. Ante este hecho, Simone de Beauvoir lo señaló en su libro ***El Segundo Sexo***. En la década de los 90 fue el activismo de mujeres reclamando justicia ante sus gobiernos y apoyando la adopción de la Convención de Belém do Pará el que fortaleció los esfuerzos de la CIM.

Durante este período hubo un intento en la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW) de abordar el tema de violencia contra la mujer, pero ese intento no prosperó principalmente por entender que ese tema era un tema de naturaleza privada, no pública. Esa decisión abrió para la CIM una oportunidad única.

Durante esa época se podría detectar una perspectiva de eurocentrismo pero en cuanto a este tema específico, la región de las Américas no la compartiría. El Comité Directivo de la CIM acordó que la Comisión iniciaría una campaña para contrarrestar la violencia contra la mujer.

En 1989 la Presidenta de la CIM, Milagro Azcúnaga de Meléndez anuncia en la reunión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (CEDAW) que la CIM ha detectado un vacío en la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer en cuanto no contemplaba el tema de violencia contra la mujer y que la CIM iba a emprender una campaña con el propósito de adoptar medidas tendientes a su permanente erradicación.

Para lograr dicho cometido, se diseñó una estrategia detallada de los pasos requeridos para analizar la incidencia de violencia contra la mujer, crear un consenso amplio para contrarrestarla, diseñarla y adoptar medidas para su eliminación. Se decidió que sería un proceso transparente y abierto, no privado y sin documentos restringidos.

Se decidió que el proceso debe incluir la presentación de la Convención a la Cuarta Reunión Mundial de la Mujer, a celebrarse en Beijing en 1995. Esta estrategia contemplaba involucrar la participación y el apoyo de la sociedad civil a nivel nacional y conseguir el acompañamiento de las máximas instancias deliberantes de la Organización. Por cada medida iniciada por la CIM, se buscaba y lograba el apoyo correspondiente de la Asamblea General, máxima instancia de la OEA.

Primeros Pasos

Como primera medida, la CIM convocó, en julio de 1990, la Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia a nivel de expertas para reunir datos e información que sustentarían la incidencia de violencia contra la mujer y recomendar medidas para contrarrestarla. Habiendo constatado la prevalencia universal de las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer y después de escuchar presentaciones sobre el tiempo y el esfuerzo que demandan la preparación y eventual adopción de tratados internacionales (8 a 10 años), se llegó a la conclusión que la misma prevalencia de violencia contra la mujer demandaba la pronta adopción de múltiples medidas correctivas, y que el tiempo requerido para lograr la adopción de un tratado de esta naturaleza era la mejor justificación para instar a la CIM a emprender la preparación de una convención interamericana sobre la violencia y la mujer.

Seguidamente, la Asamblea de Delegadas de la CIM (octubre, 1990) adoptó la "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer" reiterando la necesidad de que la Comisión preparara en forma inmediata un anteproyecto de convención interamericana sobre la violencia contra la mujer para su posterior consideración conforme a los procedimientos establecidos por la Organización.

Como tercer paso, mediante resolución AG/RES. 1128 (XXI-0/91), "Protección de la Mujer contra la Violencia", la Asamblea General de la OEA reafirmó las recomendaciones de la Consulta Interamericana y resuelve "Apoyar la iniciativa de la Comisión Interamericana de Mujeres en su empeño por elaborar un anteproyecto de convención interamericana para la erradicación de la violencia contra la mujer para la consideración por parte de los Estados miembros, de acuerdo con su legislación y procedimiento".

Etapa de consolidación

Habiendo agotado las primeras etapas de consolidación, desarrollo y adopción de mandatos, se inicia la etapa que será determinante para el futuro de la Convención. Con el apoyo de los Gobiernos de Canadá y Venezuela, la CIM convoca en agosto de 1991 la Reunión de Expertas para considerar la viabilidad de una convención interamericana sobre la mujer y la violencia.

La selección de las 9 participantes se realizó en base a su capacidad y experiencia personal en el campo del derecho internacional y sus implicancias en materia de legislación nacional y los diferentes sistemas jurídicos, su familiaridad con la legislación de derechos humanos en lo que respecta a la mujer y a sus derechos y su conocimiento de los temas de la violencia que afecta a la mujer.

Se solicitó a las participantes que identificaran los elementos que serían importante tomar en cuenta al formular un instrumento internacional sobre la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, dentro del contexto de la consideración de los aspectos relacionados con la viabilidad de un instrumento internacional de esta naturaleza.

Las expertas acordaron la necesidad de emprender el desarrollo de un instrumento internacional para tratar una tipificación general de los casos de violencia de género entre los dos sexos, la obligación de los estados en este campo, una definición de los derechos mínimos y de los mecanismos para asegurar la observación de los mismos. Asimismo, ellas acordaron que el proyecto de convención debería abordar los tres temas de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer en sus diferentes manifestaciones.

La estructura del proyecto de convención que ellas le dieron, es la que hoy tiene: (1) preámbulo; (2) definiciones; (3) derechos protegidos; (4) deberes de los estados; (5) mecanismos para la protección y reparación, y (6) disposiciones generales. La coherencia y la lógica interna de lo propuesto desde el inicio coadyuvaron en todo momento al proceso subsiguiente de consulta y adopción.

En octubre de 1991, la Comisión somete a los Gobiernos el texto propuesto de una convención interamericana sobre mujer y violencia para que la consideraran y efectuaran observaciones y entre noviembre de 1991 y mayo de 1992, abrió una ventana para consultar varias instancias sobre el anteproyecto de texto. En muchos países se convocó a mujeres y organizaciones de la sociedad civil a cabildos abiertos para expresar opiniones sobre el anteproyecto. Dieciséis países remitieron sus observaciones por escrito, como así también lo hizo la Secretaría Ejecutiva

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales, incluyendo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CLADEM.

En junio de 1992, la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución AG/RES 1195 (XXII-0/92) urgiendo a los países que no lo hubieran hecho remitir sus observaciones a fin de poder continuar con el proceso.

En noviembre de 1992, la Asamblea de Delegadas de la CIM, resolvió que el texto del anteproyecto propuesto era un documento apropiado para servir como base para su consideración e instruye a que se convoque una reunión intergubernamental de expertos para revisar el texto con miras a proponer un proyecto de convención interamericana.

En los meses de abril y octubre de 1993, se convoca la Reunión Intergubernamental de Expertos con el mandato de revisar el proyecto de texto y llegar a un texto consensuado.

En el mes de junio, entre la primera y segunda sesión de dicha Reunión de Expertos, la Comisión recibe un voto de confianza abierto de la Asamblea General. Para mantener el *moméntum* dentro del calendario propuesto, la Comisión, en efecto, solicitó a la Asamblea General un salto de fe: en el supuesto de que se concluya exitosamente la revisión del anteproyecto de texto, y sujeta a la recepción oportuna de un informe de la Comisión sobre la conclusión del proceso de revisión y consulta, asignar financiamiento especial para permitir a la CIM celebrar una Asamblea Extraordinaria con el propósito de elevar un proyecto de convención interamericana a la Asamblea General a celebrarse en Belém do Pará en 1994.

Se concluye el segundo período de la Reunión de Expertos con un anteproyecto de texto unificado y con muy pocas reservas y la Comisión decide convocar la Asamblea Extraordinaria de Delegadas para revisar el anteproyecto con el propósito de adoptarlo y elevarlo como proyecto de convención a la consideración de la Asamblea General de la OEA. En la Asamblea de la CIM el documento fue aprobado por votación nominal con diecinueve países a favor y dos abstenciones.

Durante la Asamblea General de la OEA la CIM fue representada por su Presidenta, Zelmira Regazolli, quien hizo la presentación formal de la iniciativa de la CIM, apoyada por un proyecto de resolución que fue firmado por un número de países muy superior a la mayoría requerida que aprobaba el Proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra

la Mujer. Durante la consideración del proyecto de convención en la Subcomisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, instancia previa requerida antes de someter una propuesta a la plenaria de la Asamblea, había unos cuatro países que insistieron que el proyecto era un buen adelanto en la materia pero que requería de más estudio. Para contrarrestar esa propuesta les tocaba a la Presidenta de la CIM y la representante de Venezuela, Ana Lucina García Maldonado, extender el debate en varios momentos para dar tiempo a algunos países a favor del proyecto de mandar sus representantes al salón, dispuestos a votar a su favor, con claro señal de mayoría.

Al final, frente a una insistencia mayoritaria, la Subcomisión mandó el proyecto sin voto a la plenaria donde fue adoptado por aclamación, con fecha 9 de junio de 1994, durante la Asamblea, ocho países firmaron la Convención de Belém do Pará dando inicio al proceso culminante de ratificación y entrada en vigor.

Las etapas descritas del laberinto de los procesos de los organismos multilaterales demuestran los pasos previos obligatorios para poder lograr la meta final. El desarrollo de la estructura y contenido de la Convención, y el compromiso de la Comisión y de las mujeres de la región fueron de vital importancia durante el proceso.

Margaret Meade, antropóloga, dijo una vez: ""Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos pensantes y comprometidos pueden cambiar el mundo. De hecho, son los únicos que alguna vez lo han logrado." La génesis de la Convención es un gran ejemplo de este concepto.

Factores decisivos

1. El papel primordial de la sociedad civil y levantar el tema y en acompañar el proceso de diseño y adopción de la Convención.

2. La autoridad institucional de la CIM de proponer tratados y la de la Organización de adoptarlos.

3. La decisión de la Comisión de mantener el proceso abierto, transparente e inclusivo.

4. La decisión de la Comisión de velar por una consulta amplia y profunda del tema antes de decidir proponer el proyecto de convención a consideración formal.

5. La decisión de buscar y proponer un texto posible de aprobación por identificar los aspectos que unificaron las partes involucradas.

El último punto es importante tener en mente. Toda legislación es producto y reflejo de la sociedad de donde emana. De nada habría servido diseñar un documento perfecto en su alcance, pero imposible de convocar adherentes por haber sobrepasado los confines del consenso nacional.

Ningún estado de derecho puede tolerar la violencia contra la mujer

Hoy, la Convención de Belém do Pará ofrece una base sobre la cual se puede construir un futuro más justo. Además, sirve como herramienta para el accionar de los mecanismos, servicios, defensoras y defensores de los derechos humanos. En su Capítulo II En el Capítulo III señala los deberes de los Estados. La Convención es un tratado vinculante y eso significa que si no hay la debida diligencia o si falta cumplir con lo pactado, se puede iniciar una acción contra el Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Estado de derecho resulta de un conglomerado de normas, legislación y procesos que se aplican a las personas humanas dentro del concepto de igualdad bajo la ley y de transparencia. En su Capítulo III, la Convención establece los deberes de los Estados. Los mecanismos nacionales públicos y privados para atender a la mujer con la finalidad de hacer valer su derecho inalienable de vivir libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado constituyen pilares importantes para sostener el estado de derecho. Dichos mecanismos incluyen, entre otros, centros de salud, refugios, centros de asesoría y defensoría legal. Las personas que atiendan en dichos mecanismos también son defensoras de derechos humanos y constituyen baluartes valiosos del estado de derecho.

La Convención anuncia en su sección introductoria que "... la violencia contra la mujer constituye una violación de derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce, y ejercicio de tales derechos y libertades." Ningún estado de derecho puede tolerar la violencia contra la mujer. La Convención nos ha ofrecido un nuevo amanecer y ha contribuido a una nueva generación de legislación y una nueva cosmografía.

Elsa Georgina

Leiro Rudolphy

Negociadora De Belem Do Para 1994

Ensayo 2.
Georgina Leiro

Elsa Georgina Leiro Rudolphy, abogada de la Universidad Católica de Chile, integró el grupo de redactoras de la Convención de Belem Do Pará en Caracas Venezuela

Participó de su debate en asambleas y comisiones de la OEA-CIM en Washington DC.

Ha difundido el conocimiento de dicha Convención por la mayoría de las regiones de su país, así como también en Grecia, Honduras, Panamá, México.

Fundadora del Servicio de Nacional de la Mujer, dirigió el Programa Nacional de Prevención de Violencia en la Familia, otorgó clases especiales a los agentes del Estado para la primera atención de las mujeres y niñas víctimas de Violencia Doméstica. Redactó y tramitó ante el Parlamento de Chile las leyes 19.324 y 19.325.

Violencia en Contra de la Mujer y Convencion de Belem Do Pará

Todos los habitantes de este planeta tenemos el anhelo de poder desarrollar nuestras vidas y por consiguiente la de todos nuestros descendientes, en un mundo de paz. Sin embargo, la violencia sigue aplicándose como una manera normal de resolver los conflictos tanto internacionales, como nacionales y los privados.

Frente a lo cual el siglo XXI nos está enseñando que debe producirse un cambio radical, en la antes citada forma de resolver los conflictos, para lo que es necesario primeramente tener equidad entre los géneros o, en otras palabras, se debe entender que solo es aceptable la diferencia biológica pero nunca la diferencia de derechos.

Los Estados deben erradicar el patriarcado logrando una sociedad más humanitaria, más solidaria menos individualista, en que la persona humana y su dignidad sea el centro del quehacer político desarrollando tanto medidas de prevención, como hacer reprochable la conducta violenta con juicios rápidos, expeditos que eviten la segunda victimización, realizados por magistradas o magistrados y funcionarios expertos en este tema y en derechos humanos, y la reparación tanto física, psíquica y económica de las víctimas, para así lograr su erradicación.

Hace ya casi 28 años la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, decidió encargar un estudio a mujeres expertas para determinar si la Convención de Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, era suficiente para la realidad de las mujeres y niñas americanas.

Para lo anterior se solicitó a los 34 países miembros de la OEA los currículo vitae de abogadas, así fue como tuve el honor y la distinción de ser designada de entre las nueve expertas elegidas, las que increíblemente trabajamos en un solo borrador durante seis meses, y que primeramente en Caracas Venezuela partimos por hacer un recuento de todas las acciones, costumbres y situaciones que colocaban a la mujer y a las niñas americanas como la víctimas mayoritarias de violencia tanto pública como privada.

Realizado lo anterior se analizamos y estudiamos la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” la “Declaración sobre la Erradicación de la Violencia en con-

tra de la Mujer" adoptada por la Vigésimo Quinta Asamblea de Delegadas de la Comisión interamericana de Mujeres, la "Convención de Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer" y otros documentos tanto nacionales como internacionales en los cuales las mujeres y niñas no estábamos comprendidas como tales, sino que éramos la "S" de la palabra hombre, y reconceptualizamos todos ellos en forma unidireccional hacia mujeres y niñas, mas allá cualquier opción sexual, origen, raza, o religión.

Se decidió proponer que la conculcación o amagamiento de cualquiera de estos derechos constituía Violencia, y lo resumimos en un nuevo mandato internacional o sea el derecho de toda mujer de vivir una vida libre de violencia tanto pública como privada, contenido en el artículo 3° de la Convención de Belem Do Pará, y así fue que otorgando un reproche social al acto de violencia, nuestros países avanzaron sus legislaciones domesticas para cumplir con honrar lo establecido en la Convención ya ratificada sin reservas por 32 países de 34 estados miembros de la OEA .

Lo anterior por cuanto habíamos llegado al convencimiento que la violencia en contra de la mujer y de las niñas impide su desarrollo tanto individual como social así como es necesario para dicho logro la plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida, que la violencia a la mujer es una ofensa a la dignidad humana toda y que ha proliferado como una consecuencia de relaciones inequitativas entre mujeres y hombres

Después de 25 años de la ratificación de nuestra Convención, el mundo entero ha avanzado, existe un sin número de personas que la conocen y trabajan con ella, que están haciendo observaciones a su cumplimiento o incumplimiento, como la organización de MESECVI- CEVI, pero aún estamos en deuda con nuestras necesidades y anhelos, que los Estados Miembros declaren esta importante norma contenida en el artículo 3° es *"ius cogens"*, es decir que por el solo hecho de ratificar la Convención por la aplicación de esta norma se derogue cualquier disposición que la contravenga.

Además y sin embargo del avance y del paso de los años, los Estados partes no han cumplido su obligación estatal de terminar con las diferencias de las mujeres en el ingreso a la información, a las universidades, a la política, al trabajo, no se les enseña a nuestras mujeres y niñas la manera de dejar de ser dependientes económicamente y pasar a ser autosuficientes; se nos discrimina en ingresos y aún no se educa a nuestra gente desde temprana edad en el respeto recíproco entre hombres y mujeres, no obstante que las normas de nuestra Convención en el acápite de Los Deberes del Estado contiene las obligaciones de prevenir, sancionar, y erradicar la violencia en contra de la mujer y estas normas tienen la

calidad de auto ejecución o *self executing*, y aún permanece en nuestros pueblos la educación de labores sexistas o se utiliza a las mujeres como el señuelo sexual para comercializar productos.

Es necesario volver a empezar, la violencia doméstica es un flagelo en nuestros países, se hace menester aplicar la obligación de indemnizar a las víctimas por el Estado aun cuando la violencia provenga de particulares y dar la debida protección a los menores hijos de las víctimas.

Se debe, a su vez, hacer más difusión de nuestra Convención y ser ella especialmente enseñada a nuestros niños y niñas, debemos profundizar en su cumplimiento y cuando ello no se logre no olvidemos que nuestros Estados están obligados a cumplir el mandato contenido en nuestra Convención y que, para el caso de infracción al artículo 7° de conformidad con lo establecido en el artículo 12° ,cualquier persona o entidad puede hacer una denuncia o demandar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su cumplimiento.

Todo lo realizado estos años, la existencia de nuestra Convención, el proceso de consulta y selección realizado para la elección de las redactoras, la estrategia, la ratificación de la Convención, es una obra maestra de la entonces Secretaria General de la CIM OEA, doña Linda J Pool, sin la cual careceríamos de este importante instrumento para la búsqueda de nuestra equidad, a quien rindo un homenaje en este breve y sincero resumen.

Es absolutamente necesario que no demos ni un paso atrás ni para tomar impulso.

Hilda Morales Trujillo

Experta Integrante

Del CEVI-Guatemala

Ensayo 3
Hilda Morales Trujillo

Hilda Morales Trujillo, Abogada guatemalteca. Integrante del Comité de Expertas que da Seguimiento a la Convención Belém do Pará por el gobierno de Guatemala.

Maestra en Derechos Humanos por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con postgrado en Derecho Sindical y del Trabajo por la Universidad de los Estudios de Roma, ha sido docente universitaria en Derechos Humanos y Derechos Humanos de las Mujeres, Viceministra de Trabajo y Previsión Social en 1993-1994. Gerenta del Organismo Judicial, Jefa del Departamento de Coordinación de Atención a la Víctima del Ministerio Público, Directora de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres -CONAPREVI-, Procuradora Adjunta del Procurador de los Derechos Humanos (2012-2017); es Experta por Guatemala ante el MESECVI.

Ha escrito artículos, ensayos, manuales, protocolos y libros sobre Derechos de las Mujeres, Género, Acceso a la Justicia y otros temas relacionados. En 2004 fue reconocida como Embajadora de Conciencia por Amnistía Internacional.

MESECVI,

Su importancia y funcionamiento

¿Qué es el MESECVI?

El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer) -MESECVI- fue creado en 2004 por la Conferencia de Estados Partes de la Convención. Tiene como propósitos u objetivos: *"a) Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Partes de la Convención y analizar la forma en que están siendo implementados; b) Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de los propósitos establecidos en ella; y, c) Establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados Partes, el cual estará abierto a otros Estados Miembros y Observadores Permanentes, para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio de actualizar y armonizar sus legislaciones internas, cuando corresponda, y alcanzar otros objetivos comunes vinculados a la Convención".*[12]

En ese marco, el MESECVI "es un sistema de evaluación entre pares consensuado e independiente para examinar los avances realizados por los Estados Partes en el cumplimiento de los objetivos de la Convención". Su funcionamiento permite que por medio de "rondas de evaluación" mediante una serie de indicadores, se evidencien no solamente los avances sino los obstáculos que cada Estado ha confrontado en determinado período evaluado, lo cual consta en cada "informe de país". Ello permite la comparación entre países según se refleja en los informes de seguimiento. Esa comparación incentiva, a partir de las experiencias compartidas, al cumplimiento de los compromisos adquiridos con la suscripción y ratificación de la Convención.

Es importante recordar que, antes de la existencia de la Convención de Belém do Pará, las manifestaciones de violencia contra las mujeres eran consideradas completamente como normales en la sociedad y, por lo tanto, no existían medidas específicas ni con enfoque de género y derechos humanos, para afrontarlas ni en la legislación ni en las políticas públicas; por el contrario, las leyes de los países del hemisferio contenían normas discriminatorias y justificaciones de dicha violencia. No era de extrañar que fuera "natural" la violación de la esposa o conviviente por el marido en el marco del denominado *débito conyugal*, o el matrimonio (forzado) de la víctima de violación con el victimario, circunstancia que lo

12 Comisión Interamericana de Mujeres. Documentos Básicos del MESECVI. OEA, CIM, MESECVI. 2ª. Edición. Washington, 2018. Págs. 19-22.

eximía de la responsabilidad penal y de la condena si se le hubiere impuesto, para "dignificar el honor de la familia de la agredida", así como otras normas penales similares o bien omisiones de normas que tipificaran delitos de violencia contra la mujer como el acoso u hostigamiento sexual -delito aún inexistente, a la fecha, en algunas legislaciones de América Latina y del Caribe-.

En el ámbito civil/familiar, también existían normas discriminatorias de las mujeres y que las mantenían sometidas a la "autoridad" del marido, como la obligación de habitar en el mismo domicilio a pesar de que fueran víctimas de violencia, so pena de acusarlas de "abandono de hogar". Todo ello demuestra, a la luz de las nuevas concepciones sobre los derechos humanos de las mujeres, la carencia del enfoque de género en la legislación redactada en su totalidad, a lo largo de la historia, por hombres que determinaban desde su punto de vista, cómo debía ser la conducta de las mujeres en el ámbito privado y en el ámbito público. Se desconocía, por otra parte, que las mujeres pudieran ser víctimas de violencia, es decir, de agresiones y vejaciones de parte de hombres que no tuvieran vínculos de parentesco o de otra índole con ellas[13]; aunque se reconocieran delitos como el estupro y la violación, cuya responsabilidad -en principio- quedara sobre los hombros de las mujeres, mediante conceptos subjetivos o moralizantes, como el hecho de que la mujer fuera una mujer "honesta" y en el de violación fuera capaz de "resistir" el vejamen.

En efecto, los delitos sexuales -mayoritariamente cometidos en contra de las mujeres y las niñas-, al ser normados -como delitos contra el pudor- impregnaban los tipos delictivos de concepciones tradicionales fundamentadas en la superioridad del hombre y en el menosprecio de la condición humana de las mujeres; conservaban normas que colocaban a las víctimas en un falso plano de igualdad con el agresor[14].

Lo anterior no significa que ya se haya desechado de la legislación y, por supuesto, de la sociedad, todas las formas de discriminación y de violencia que sufren las mujeres día con día, de diversas formas, pero sí representan pasos hacia adelante por la dignificación de las mujeres y un referente para acudir en demanda de justicia con todo y las vicisitudes que esto aún conlleva.

Al respecto, Linda J. Poole, quien fuera Secretaria Ejecutiva de la CIM en los años de 1986 a 1996, una de las principales impulsoras de la Convención de Belém do Pará, expresa que "*Aunque se ha avanzado considerablemente en toda la región en promover la interpretación de la violencia contra la mujer como una violación*

13 Morales Trujillo, Hilda. En el Boletín de la CC. Instituto de Justicia Constitucional. Guatemala, Septiembre-Diciembre -Año 03. No.3. 2019. Págs.9-12.

14 Morales Trujillo, Hilda. En el prólogo del "Anteproyecto de ley para reformar el Código Penal. "Delitos contra las Mujeres -Una Nueva Visión". Magna Terra editores, S.A. Guatemala, 2002 Págs. 8-9.

de los derechos humanos, las actitudes patriarcales y los estereotipos profundamente arraigados con respecto a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad siguen reforzando la desigualdad. La persistencia de estereotipos suele profundizar las normas sociales que subordinan a las mujeres, y sigue constituyendo el obstáculo principal para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos de las mujeres"[15].

De ahí la importancia y relevancia de contar con una Convención específica que regule el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La Convención de Belém do Pará irrumpe entonces, en una sociedad machista y discriminatoria fundada en estereotipos sexistas, como el primer instrumento internacional vinculante, sobre el problema de la violencia contra las mujeres, en el mundo, colocándolo en la agenda pública como responsabilidad de los organismos del Estado de acuerdo a sus competencias.

"La Convención de Belém Do Pará ha contribuido a crear conciencia sobre la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y de la responsabilidad del Estado de adoptar medidas concretas para prevenirla y erradicarla. Crea un sistema de derechos para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres y un sistema de obligaciones para los Estados de respetar y garantizar esos derechos y de actuar con la debida diligencia para proteger a la mujer contra toda forma de violencia por razones de género"[16].

Antecedentes y origen del MESECVI.

A pesar de los compromisos asumidos por los Estados Partes al suscribir y ratificar la Convención, los pasos para ponerla en práctica eran muy débiles y los posibles avances no se reflejaban en los informes que debían enviarse a la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). De esa cuenta, la CIM se propuso llevar a cabo un diagnóstico sobre la aplicación de la Convención, a diez años de su adopción por la Asamblea General de la OEA.

Dicho diagnóstico tuvo por nombre "Violencia en las Américas. Un análisis Regional", y como resultado "demostró que los objetivos de la Convención no se estaban cumpliendo[17].

Por lo tanto, como una forma de apoyar a los Estados Partes en el cumplimiento de la Convención, la Conferencia de Estados Partes planteó la necesidad de contar con un mecanismo específico para su seguimiento, con el objetivo de "for-

15 En la introducción a la "Guía para la Aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer" MESECVI, Washington, D.C. 2014. Pág.5.

16 Idem.

17 Ibidem Pág. 10.

talecer la cooperación entre los Estados Partes en el desarrollo de los mecanismos, políticas, programas y planes necesarios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres"[18].

Fue así como, en cumplimiento a los mandatos adoptados por la Trigésima Primera Asamblea de Delegadas de la CIM (CIM/RES. 224. (XXXI-O/02)) y por la Asamblea General de la OEA en su "Tercer Informe Bienal sobre el Cumplimiento de la Resolución AG/RES. 1456 (XXVII-O/97) Promoción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará"[19], de iniciar un proceso para establecer el modo más apropiado de dar seguimiento a la Convención de Belém do Pará, la Conferencia de Estados Partes de la Convención creó el MESECVI por medio de su Estatuto que fue aprobado en la Primera Conferencia de Estados Partes, celebrada en Washington, D.C., el 26 de octubre de 2004.

En su estructura el MESECVI cuenta con dos órganos principales. Uno de carácter político que es la Conferencia de Estados Partes y otro de carácter técnico que es el Comité de Expertas -CEVI-.

El MESECVI tiene calidad de independiente, imparcial y objetivo en su operación y recomendaciones que emita. De acuerdo con el Estatuto de su creación y funcionamiento, en el marco de la Carta de la OEA. Por lo tanto, toma en cuenta en sus atribuciones y procedimientos, los principios de soberanía, no-intervención y de igualdad jurídica de los Estados, respetando la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado Parte[20].

Son miembros del MESECVI todos los Estados Partes de la Convención. A la fecha, 32 miembros de la OEA han ratificado la Convención y participan en el MESECVI, aunque no todos han designado a las expertas titular y suplente, como el caso de Nicaragua.

La Conferencia de Estados Partes.

La Conferencia de Estados Partes de la Convención está integrada por representantes o delegadas de cada uno de los Estados que han ratificado la Convención, las cuales se reúnen cada dos años en forma ordinaria y de manera extraordinaria cuantas veces lo consideren necesario.

18 CIM. Documentos Básicos del MESECVI. Ob.Cit. 2018. Pág.21.

19 Idem

20 Cfr. Artículos 2 y 3 del Estatuto del MESECVI, en Documentos Básicos del MESECVI. Ibídem.

La Conferencia posee las siguientes funciones:

a. Formular directrices generales para el trabajo del Comité y actuar como su órgano consultor;

b. Recibir, analizar y evaluar los informes del Comité;

c. Publicar y difundir, en coordinación con la Secretaría General de la OEA, el informe final del Mecanismo; y,

d. Resolver cualquier asunto relacionado con el funcionamiento del Mecanismo.

Además, cada dos años, la Conferencia informará a la Asamblea General de la OEA sobre los trabajos realizados durante ese período, relativo a los avances y desafíos y mejores prácticas que emanen de los informes finales[21].

Las expertas y su calidad de independientes.

Las expertas de cada Estado Parte, que conforman el CEVI como órgano técnico del MESECVI, son designadas por cada uno de los países. Cuentan con calidad de independientes, autónomas y ejercen sus funciones a título personal.

El Comité se regula por su Reglamento que dispone que las expertas ejercerán sus funciones en un período, por lo menos, de tres años. A través de su participación efectiva y presencial o por medios virtuales, durante las reuniones del Comité. Los Estados Partes de la Convención asegurarán la estabilidad y continuidad de la experta durante todo el proceso de evaluación, para facilitar el desarrollo de las tareas. Cada Estado Parte será responsable de la participación de su experta[22].

Rondas de evaluación.

Las rondas de evaluación multilateral, es decir en cuanto al cumplimiento de la Convención por todos los Estados Partes, de acuerdo al cronograma elaborado por el Comité, se inician enviando a cada Estado Parte un cuestionario sobre las disposiciones de la Convención que haya seleccionado el Comité.

En términos generales, el cuestionario incluye la legislación, los planes nacionales, servicios de atención a las mujeres sobrevivientes de violencia, la inves-

21 Ibídem. Artículos 5.1, 6 y 13.

22 Artículo 2 del Reglamento del CEVI, en Documentos Básicos del MESECVI. *op. cit.*

tigación y estadísticas y los presupuestos destinados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Las respuestas al cuestionario se envían a las expertas y se analizan por estas en grupos; las expertas pueden conocer todos los informes, pero no podrán participar en la revisión del informe de su país de origen.

Informes hemisféricos y de seguimiento.

Al finalizar cada Ronda de Evaluación, el CEVI elabora un informe que agrupa o resume, es decir, consolida las respuestas dadas por los Estados Partes, a los indicadores. Se trata de un Informe Hemisférico que además contiene conclusiones y recomendaciones generales para el avance del cumplimiento de la Convención.

Para el seguimiento de las recomendaciones del Comité, se ha elaborado una serie de indicadores seleccionados por el Comité de Expertas, los cuales responden al contenido de la Convención. Las respuestas a los indicadores son analizadas por el Comité y consolidadas en un informe al respecto.

6. Declaraciones y recomendaciones generales.

DECLARACIONES HECHAS POR MESECVI

Declaración sobre el Femicidio de 2008 que enuncia el concepto de muertes violentas de mujeres por razones de género, como la forma más grave de discriminación y violencia contra las mujeres.

Declaración de Pachuca (Hidalgo, México) emitida 2014, con ocasión del Foro Hemisférico "Belém do Pará +20 y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres.

Declaración sobre la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos.

El CEVI ha sido prolífico en la emisión de declaraciones que subrayan aspectos para la interpretación de la Convención, entre ellas se encuentra la Declaración sobre el Femicidio de 2008 que enuncia el concepto de muertes violentas de mujeres por razones de género, como la forma más grave de discriminación y violencia contra las mujeres, como un serio problema en Latino América y el Caribe y cómo expulsar de las leyes penales la atenuante de emoción violenta; recomienda que los femicidios dejen de considerarse como delitos pasionales y que los Estados incluyan e sus políticas de seguridad ciudadana, los riesgos de vida, integridad física y otras manifestaciones de violencia contra las mujeres, así como garantizar a las mujeres su acceso a la justicia, entre otros aspectos. Buenas Prácticas y Propuestas a Futuro", se refiere al fortalecimiento de la prevención primaria de la violencia contra las mujeres, por medio de la legislación y las políticas públicas, en el área de la educación para integrar la perspectiva de género y de derechos humanos en la currícula y en la educación no formal, en el área de comunicación para eliminar los estereotipos de género y sexistas, así como imágenes y mensajes discriminatorios en los medios de comunicación y en la publicidad y, finalmente, fortalecer la visibilización de la Convención de Belém do Pará y del MESECVI, en los medios de comunicación tradicionales y alternos. Otra Declaración importante del CEVI/MESECVI es la Declaración sobre la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos. En esta Declaración se considera, entre otros aspectos relevantes en la vida de las niñas, adolescentes y mujeres que "los derechos sexuales y reproductivos forman parte del catálogo de derechos humanos que protegen y defienden el Sistema Universal e Interamericano de derechos humanos; y que los derechos sexuales y reproductivos se basan en otros derechos esenciales incluyendo el derecho a la salud, el derecho a estar libre de discriminación, el derecho a la vida privada, el derecho a la integridad personal y a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, el derecho de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número, el espaciamiento y momento de tener hijos e hijas y de tener la información y los medios para hacerlo y del derecho a tomar decisiones sobre la reproducción libres de discriminación, coerción y violencia y por lo tanto a ser libres de violencia sexual".

El CEVI también ha emitido Recomendaciones Generales, entre ellas la relativa a la Legítima Defensa y Violencia contra las Mujeres cuando, como una reacción a la violencia infligida en contra de ellas, provocan lesiones o la muerte al victimario y la relativa a Mujeres y Niñas Desaparecidas en el Hemisferio y su posible conexión con femicidios, trata de mujeres y violencia sexual.

En particular, el Comité ha hecho pronunciamientos sobre declaraciones, medidas y disposiciones legales tomadas por algunos de los Estados Partes, a través de sus organismos, dependencias y funcionarios que vulneran los derechos de las mujeres consagrados en la Convención y en especial, el derecho de las mujeres a

una vida libre de violencia. En ese sentido, el CEVI ha sido prolífico en cuanto a estos pronunciamientos durante los dos últimos años (2018 y 2019); eso evidencia no solamente su respuesta a situaciones estatales que se apartan del contenido de la Convención, sino también el incremento de violencia contra las mujeres en la región y el surgimiento de nuevas manifestaciones que vulneran los derechos de las mujeres en general y en especial su derecho a una vida libre de violencia.

Con el objetivo de apoyar a los Estados Partes en la renovación de leyes que armonicen con los contenidos de la Convención y las nuevas formas de violencia que sufren las mujeres, el Comité de Expertas se ha dado a la tarea de proponer leyes modelo que sirvan de base como iniciativas de una nueva legislación o para impulsar reformas legales para mejorar las leyes existentes. Entre tales leyes, se encuentra la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)[23], y en 2017, la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, San cionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política[24].

LEYES MODELO IMPULSADAS EL MESECVI PARA LA REGION.

- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio).
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.

23 Washington, D.C. 2018.
24 Washington, D.C. 2017.

Fortalezas, debilidades y desafíos actuales.

Entre las fortalezas del MESECVI, se puede mencionar que a 15 años de su existencia, es un referente en el plano regional e internacional. El Comité de Expertas cuenta con una producción jurisprudencial consolidada, ha adquirido experiencias valiosas en el intercambio de información, ideas y buenas prácticas y avances alcanzados en los Estados Partes, así como sobre los obstáculos que confrontan los países para el cumplimiento de la Convención.

Por otra parte, el MESECVI ha hecho alianzas con el Comité de la CEDAW y con el GREVIO (grupo de expertas del Consejo de Europa para la implementación de la Convención para Prevenir y Combatir la Violencia contra las Mujeres en el marco de la Convención de Estambul) y ha buscado el fortalecimiento de los lazos de coordinación con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, especialmente con la Relatora sobre los derechos de las mujeres, sin dejar de lado los pronunciamientos que de manera conjunta ha hecho con otros mecanismos convencionales y extra-convencionales de los Sistemas de Derechos Humanos.

En cuanto a las debilidades del MESECVI, en términos generales, se puede señalar la falta de un presupuesto que permita a cabalidad, la asistencia de las expertas a las reuniones necesarias para su participación. Esta circunstancia obedece al incumplimiento de los Estados Partes en cuanto a garantizar esa participación, tal y como lo establece el Reglamento del Comité.

Sin embargo, las expertas se mantienen en comunicación constante en forma virtual y se ha logrado que participen en múltiples foros regionales e internacionales en representación del MESECVI, así como han dado respuesta a casos concretos que se suscitan en los Estados Partes, por medio de cartas y pronunciamientos directos a las autoridades involucradas o que deben encontrar la solución para que cese la violencia en dichos casos y no vuelvan a repetirse, como se ha afirmado en líneas anteriores.

Entre los grandes desafíos que confronta el MESECVI se encuentran las nuevas formas o manifestaciones de violencia contra las mujeres, como los delitos cibernéticos, la vulnerabilidad a la violencia sexual de las mujeres y niñas migrantes y en los nuevos conflictos suscitados en algunos países de la región, el incremento de las desapariciones y femicidios, el surgimiento de fundamentalismos que constituyen una reacción a los avances que se han logrado para ir eliminando la violencia y la discriminación contra las mujeres.

> Están las nuevas formas o manifestaciones de violencia contra las mujeres, como los delitos cibernéticos, la violencia sexual de las mujeres y niñas migrantes, los nuevos conflictos en algunos países de la región, el incremento de las desapariciones y femicidios, el surgimiento de fundamentalismos.

El CEVI ha ido planificando, por otra parte, el abordaje de la violencia contra las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en el marco del artículo 9 de la Convención, tomando en cuenta asimismo, la interseccionalidad de varias formas de discriminación que exacerban la violencia y cómo deben los Estados Partes cumplir con el deber de prevención y protección mediante servicios integrales especializados, incluyendo los refugios para las mujeres, sus hijas e hijos, del acceso a la justicia con la debida diligencia y pertinencia cultural, facilitar a las mujeres que se expresen y obtengan respuestas en su propio idioma, el acceso a la reparación digna y transformadora.

7. Referencias bibliográficas

CIM. *Documentos básicos del MESECVI.* 2ª Edición. Washington, D.C. 2018.

MESECVI. *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio). Washington, D.C.*, 2018.

MESECVI. *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.* Wa hington, D.C. 2017.

MESECVI. Guía para la Aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Washington, D.C. 2014.

Morales Trujillo, Hilda. En el Prólogo de *Anteproyecto para reformar el Código Penal. Delitos contra las Mujeres, una nueva visión.* Magna Terra Editores, S.A. Guatemala, 2002.

Morales Trujillo, Hilda. En *Boletín de la CC.* Instituto de Derecho Constitucional. Guatemala, septiembre-diciembre 2019. Año 3, No. 3.

Luz Patricia Mejía

Secretaria Técnica del

MESECVI-Washington 2019.

Ensayo 4.

Luz Patricia Mejía Guerrero[25]

Belem Do Pará +25: Horizontes complejos en los tiempos de ¡El violador eres tú!

Anteriormente se ha desempeñado como Relatora sobre los Derechos de las Mujeres, Comisionada y Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Abogada egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y Máster en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid, fue anteriormente Directora de Consultoría Jurídica del Ministerio Público de Venezuela, y trabajó en la Defensoría del Pueblo de ese país.

25 Secretaria Técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará y especialista principal de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos.

Belem Do Pará +25:
Horizontes complejos en los tiempos de ¡El violador eres tú!

I. Antecedentes

Hablar de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención de Belém do Pará (en adelante la Convención), aprobada en 1994 y ratificada en 1995, es referirnos a un decenio completo donde las mujeres decidieron tomar el timón en el escenario internacional. Durante ese decenio importantes hitos de la historia de los derechos humanos de las mujeres se sucedieron, marcando una ruta de acción indetenible. Buena muestra de ello es la Declaración y el Programa de Acción de Viena en 1993[26], que reconoció internacionalmente lo que Doris Stevens[27] ya señaló en 1928: que los derechos de las mujeres son derechos humanos[28].

Este movimiento internacional generó un proceso cada vez más claro, integral y progresivo en relación con el reconocimiento internacional de los derechos humanos de las mujeres. Se sucedieron en cascada la Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer[29]; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de El Cairo en 1994[30], en la cual se desarrollaron una serie de estándares para visibilizar que la igualdad de las mujeres y las niñas pasa por el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos; y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, que con la Plataforma de Acción en 1995, cerraba un quinquenio de oro que aún marca la ruta y nos habla no sólo de los avances en los derechos humanos de las mujeres sino también de la lentitud con la que avanzan los esfuerzos para garantizar que las mujeres y las niñas ejerzan plenamente sus derechos humanos y accedan a una vida libre de violencia.

26 Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

27 Primera Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres.

28 CIM, *Historia de la Comisión Interamericana de Mujeres 1928-1992*, pág. 4. Citado en: Mejia, *Luz. La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf.

29 Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx.

30 El informe oficial de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, se encuentra disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/icpd_spa.pdf.

En el plano regional, este movimiento encontró sus réplicas. El movimiento feminista que fue vanguardia en las discusiones de Viena y Cairo, y un grupo de mujeres comprometidas[31], lograron que este movimiento telúrico mundial sobre los derechos de las mujeres se concretase en una Convención Interamericana que obliga a los Estados a tomar medidas inmediatas para erradicar, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres de la región. En aquellos momentos, el consenso fue que las altísimas cifras de violencia requerían de una acción contundente que comprometiera a los Estados de manera obligatoria a transformar las raíces de las relaciones desiguales de poder[32], que eran y siguen siendo el origen de la violencia y la discriminación.

Han transcurrido 25 años de este quinquenio que dio a las mujeres del mundo y de manera especial a las mujeres de la región americana una ruta de acción para el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos de las mujeres. Durante estos años, el camino recorrido, si bien ha estado marcado por logros institucionales y reconocimientos de derechos, estos avances siguen sin tener el impacto esperado. Lemas como *#MeToo*, ¡No sin nosotras!, ¡Ni una menos!, y el más reciente éxito feminista ¡El violador eres tú!", dan cuenta de un camino de complicidades e impunidades que nos mantienen en alerta y que nos habla de una visibilización y acción internacional que, a pesar de su importancia y de sus efectos concretos, siguen sin impactar, al nivel que se necesita, la vida de millones de mujeres de esta región.

31 Para mayor información sobre el proceso de discusión de la Convención, ver Pool, Linda en Educar y promover el rechazo a la violencia. Disponible en: https://www.oas.org/es/CIM/docs/Poole_Todas.pdf.

32 Preámbulo de la Convención. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

Convención de Belém do Pará, conceptos esenciales.

La Convención desarrolla a lo largo de su articulado una serie de obligaciones internacionales que hoy en día siguen siendo fundamentales para entender no sólo el fenómeno de la violencia contra las mujeres, sino también para comprender, analizar y profundizar en las medidas que los Estados deben implementar para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Así, la Convención brinda un marco teórico para la definición del concepto de violencia contra las mujeres[33], de algunos ámbitos en los que ésta ocurre[34], y de las razones por las que se produce y reproduce[35], siendo enfática en tres elementos fundamentales. El primero, que el derecho a vivir libres de violencia incluye dos derechos que se relacionan intrínsecamente para producir ese resultado, vivir sin discriminación y crecer y ser educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento y relaciones de subordinación[36].

El segundo, el desarrollo de un amplio marco de obligaciones de acción inmediata y de obligaciones progresivas, previstas en los artículos 7 y 8. Sobre las

33 Artículo 1: Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer 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.

34 Artículo 2: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la 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, donde quiera que ocurra.

35 *Preámbulo de la Convención:* "La violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres".

36 *Artículo 6:* El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:
a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

primeras[37], la Convención enfatiza los deberes de debida diligencia, de protección, de reparación integral, de transformación de prácticas sociales que profundizan la violencia, de adecuación legislativa que incluye la modificación o eliminación de todas las leyes contrarias a los estándares de la Convención, y el desarrollo de leyes y políticas necesarias para combatir, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, entre otras.

37 *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;

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

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;

d. adoptar medidas jurídicas para 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;

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;

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, y

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

Sobre las medidas de desarrollo progresivo la Convención desarrolla un marco amplio de políticas públicas que incluyen obligaciones[38] como el fomento de la educación, la transformación de los patrones socioculturales, el levantamiento de información estadística, el trabajo con los medios de comunicación social, la creación de mecanismos de rehabilitación para las mujeres víctimas de violencia, entre otras.

Por último, en tercer lugar, la Convención reconoce los múltiples factores de interseccionalidad que afectan de manera diferenciada a las mujeres[39], entre los que se encuentran la condición de mujer migrante, de mujer rural, de mujer indígena, de mujer con discapacidad, entre otras.

---

38 *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;

b. 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 prácticas 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;

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;

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;

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;

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;

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;

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, y

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.

39 *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.

II. Y entonces, ¿Hemos avanzado?

La Convención, amplia e íntegra, ha generado, a lo largo de estos 25 años, procesos de especial relevancia en toda la región y ha impactado, incluso, la realidad de otras regiones[40]. No obstante, el camino recorrido ha dejado una serie de lecciones aprendidas y el aprendizaje de los espacios que aún nos faltan por recorrer.

Lo primero que se puede afirmar es que los Estados han avanzado, aunque no de manera inmediata como lo dispone la Convención, en un proceso de armonización legislativa que se ha ido concretando a lo largo de estos años en tres líneas de acción. Una primera y quizás la más desarrollada, vinculada a la obligación de aprobar normas para la protección de las mujeres víctimas de violencia[41]. Estas normas, conocidas como leyes de protección de la mujer y la familia o de violencia intrafamiliar[42], en la práctica terminaron promoviendo la protección del bien jurídico "familia" en una interpretación que, entre otras cosas, promovía la conciliación entre agresor y víctima por el bien de los hijos y las hijas habidos en ese matrimonio o en la unión de hecho.

Al comenzar la implementación de la Convención, esta primera generación de leyes fue un avance, porque este modelo, que se extendió en la región, tenía unas medidas de protección que preveían que los hombres podían ser detenidos cautelarmente mientras que se sustanciaba el caso. Sin embargo, con el tiempo y con muy pocos esfuerzos dedicados a la también obligación internacional de transformación cultural, las sociedades patriarcales de la región siguieron consolidando los esfuerzos en proteger más que a la mujer, a la familia.

---

40 El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia doméstica, es el equivalente a la Convención de Belém do Pará en el ámbito europeo. Para mayor información ver: https://rm.coe.int/1680464e73.

41 Ver, CIM-MESECVI. *Segundo Informe Hemisférico de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará*, 2012, en el que se observa que sólo Jamaica y Haití mantienen normas neutras. Disponible en: https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinformehemisferico-es.pdf.

42 La mayoría de estas leyes, en su mayoría neutras, hacen referencia a la violencia dentro del ámbito doméstico sin tomar en cuenta el género del agresor o de la víctima, lo que en la práctica invisibilizó que en la mayoría de los casos las víctimas eran mujeres o niñas y niños agredidos por un agresor común. La Organización Panamericana de la Salud en 2004 presentó un Modelo de Leyes y Políticas Públicas sobre Violencia Intrafamiliar, en el que priorizó pese a lo previsto por la Convención, un concepto de violencia intrafamiliar que limitó el concepto de violencia contra la mujer previsto en los artículos 1 y 2 de la Convención. Este ejercicio impactó en la región masificando las leyes de violencia intrafamiliares, haciendo un uso casi sinónimo de la violencia contra las mujeres y la violencia familiar, dejando por fuera la legislación sobre la penalización de la violencia en el ámbito público. Véase para mayor información. PAHO, Modelo de Leyes y Políticas Públicas sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres, 2004. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/DPM/GPP/GH/LeyModelo.pdf.

Así, los primeros avances para salvaguardar a las mujeres de la violencia se fueron estacando en leyes envasadas en una concepción *familista del problema*. Este enfoque, ha traído como resultado un fuerte cuestionamiento a la limitada comprensión del concepto de violencia previsto en la Convención, que establece con claridad que ésta no sólo ocurre el ámbito de la familia sino también en el ámbito público, dejando desprotegidas a la mayoría de las mujeres de esta región en lo que se refiere a la violencia que se da en otros ámbitos como los de salud, educación, trabajo, o frente a la trata o la violencia que ejercen los agentes del Estado.

La mayoría de estas primeras leyes, más allá de las medidas de protección cautelares, no trascienden al ámbito penal y, en general, su implementación puede convertirse en una espada de Damocles para las mujeres que usan el sistema, pues después de unas pocas horas de privación de libertad, que habitualmente no exceden las 72 horas, el agresor regresa a convivir en el mismo espacio y muchas veces a sancionar el acto de búsqueda de justicia.

Ante estas realidades se empezó a cuestionar la naturaleza de estas leyes que protegían a la familia[43] y a exigir una mirada más amplia e integral de cómo opera esta violencia y de cuál es el efecto que han tenido estas leyes de prevención de violencia intrafamiliar, a las cuales nos referimos como "*primera generación de leyes de protección*".

Así, se inicia una segunda generación de leyes que establecen una perspectiva más amplia e integral de lo que es y lo que implica la violencia contra las mujeres[44]. Se hace necesario señalar que la violencia ocurre no sólo en el ámbito familiar, sino que fundamentalmente la violencia ocurre por el hecho de ser mujeres, por la existencia de relaciones desiguales de poder que se han instalado tanto en el ámbito de lo privado como en el público y que estas diferencias tienen que ver con la sociedad o la comunidad donde las mujeres desarrollamos nuestras vidas. Esto incluye la violencia en el ámbito del trabajo, de la salud, de la educación, los crímenes trasnacionales como la trata de personas que masivamente afecta a las mujeres y a las niñas y, luego, la Convención es muy clara cuando habla de la violencia contra las mujeres frente a los agentes del Estado.

De esta manera, la mirada se fija en esas otras violencias y también en la necesidad de que los casos avancen del ámbito civil al ámbito de lo punitivo, de tal forma que el Estado sancione la acción del agresor, de sus cómplices, y de quienes, en su caso, eviten el acceso a la justicia para estos casos. También se hace

43 *Idem.*

44 Aún siguen siendo las leyes vigentes en la mayoría de los Estados Parte, sólo ocho Estados parte de la Convención tienen leyes integrales. Para mayor información sobre leyes integrales ver CIM-MESECVI, Segundo Informe…, cit., pág. 17 y ss. Disponible en: http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEEP1-Doc10-ES.pdf.

necesario que se comprenda que la relación de poder está atravesada por una lectura de género que subordina a la mujer en todos los ámbitos y que los actos de violencia contra las mujeres están relacionadas a esta subordinación.

Así, se empieza a desarrollar también un desafío mayor para la justicia, pues ésta se ve en la obligación de asumir un concepto más amplio de violencia. Se empiezan a cuestionar la constitucionalidad y convencionalidad de las referidas medidas cautelares que de alguna manera eran de naturaleza administrativa[45], y que comúnmente no pasaban de un proceso administrativo. La judicialización de los hechos de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito penal como en el civil, traen también una reacción compleja en la justicia porque, en definitiva, es una justicia patriarcal que no sabe, no entiende y no quiere entender, que la violencia contra las mujeres es una consecuencia de las relaciones desiguales de poder y que ocurre por razones de género.

En paralelo, se avanza en leyes que sancionan, entre otras, la violencia obstétrica, la simbólica, la violencia en el ámbito público y, últimamente, en el ámbito político. Ello, pone al sector justicia en la necesidad de avanzar en la atención de los casos de violencia. Sin embargo, la impunidad sigue siendo la regla. Además, estos desafíos no han ido acompañados de medidas profundas de transformación de las dinámicas sociales, del compartimiento de los medios de comunicación ni de las acciones progresivas para cambiar los patrones de subordinación.

Por ello quizás la lentitud de la tercera línea de acción legislativa relacionada con la anulación o armonización de leyes contrarias a la Convención en el ámbito del derecho penal, civil, laboral, económico financiero o administrativo. Esto refiere a la eliminación de las normas legales y sociales que regulan las relaciones de subordinación de género, por ejemplo, la anulación de las atenuantes en caso de violencia, o la terminación o suspensión de los procesos penales por medidas alternativas de resolución de conflicto, y también a lo referido a la legislación que limita los derechos de las mujeres en el ámbito económico, político y civil[46], entre otros.

---

45 Estas medidas incluían, entre otras, órdenes de alejamiento del hogar común, prohibición de perturbar a la víctima y prohibición de uso de arma. El desacato podría dar lugar al paso del caso a la justicia penal, pero concentrado en el desacato más que en el caso de violencia en sí mismo.

46 Tal es el caso de los obstáculos legales aún existentes para participar en la política, la falta de cuotas como en Venezuela que es el único país de la región que no tiene legislación que prevea acciones afirmativas para la participación política de las mujeres, la violencia en la política, las limitaciones para acceder a créditos, a la tierra, a la herencia, a la bancarización, las limitaciones en la administración de los bienes, la regulación de la guarda de los niños y niñas, entre otros.

III. La Justicia como desafío en un mundo de patrones de subordinación.

La Convención no sólo nos habla de garantizar el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, sino de crecer y ser educadas sin discriminación, como requisito para la eliminación de la violencia. Después de 25 años de implementación de la Convención, se puede afirmar que la realidad supera a la justicia por los hechos de violencia que masivamente siguen ocurriendo en la vida de las mujeres y por la tolerancia y la impunidad que presentan los casos. Se increpa a la justicia para que ofrezca respuestas adecuadas a las nuevas legislaciones, y al reconocimiento de derechos de las mujeres, el conflicto social se evidencia y las cifras se hacen elocuentes. Sin embargo, la respuesta sigue siendo limitada y, en muchas ocasiones, desalentadora.

Los pocos esfuerzos para implementar medidas eficaces de transformación cultural y de erradicación de estereotipos de género se evidencia, no sólo por el alarmante número de mujeres víctimas de violencia sino en el contraste que supone el limitado número de decisiones judiciales que garanticen la verdad, la justicia y la reparación de estos delitos.

Cuando analizamos cuál ha sido el abordaje de los Estados frente a la obligación de debida diligencia, una mirada regional apunta a un creciente del número de órganos especializados: fiscalías especializadas, tribunales especializados o tribunales que no están especializados, pero tienen competencia para esta materia[47]. Sin embargo, los estereotipos de género siguen anclados en la mentalidad machista y patriarcal de quienes ejercen la obligación de sancionar, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres[48]. Eso incluye a hombres y mujeres que se han criado y educados en los mismos patrones de subordinación que deben erradicar.

Ello explica la habitualidad con la que se sigue investigando y decidiendo judicialmente casos bajo esquemas y tesis que cuestionan el comportamiento de la víctima o sobreviviente, como cooperadora necesaria del delito del que ha sido víctima. Si las mujeres estaban solas, si estaban bebidas, si dieron o no consen-

47 Para mayor información sobre la implementación de la Convención en el ámbito de la justicia, en lo referido a la obligación prevista en el artículo 7 de la Convención, ver CIM – MESECVI. Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Disponible en: http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/tercerinformehemisferico.pdf.

48 Para mayor información sobre justicia patriarcal en el orden penal, ver Jaramillo Sierra e Isabel Cristina. *Feminismos y sistema penal –retos contemporaneos para una legitimacion del sistema penal-*. Disponible en: https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/7815/u686441.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

timiento, son tesis de investigación aún habituales en los ministerios públicos, y aún peor, en las decisiones judiciales[49].

Otro de los argumentos habituales son líneas de atenuación del delito o del hecho antijurídico para disminuir la responsabilidad penal, civil o administrativa del agresor o para imputar o acusar por los delitos de menor penalidad con el objetivo de buscar una salida alternativa del proceso o una alternativa al cumplimiento de la pena, además de una pena reducida.

Por otro lado, la valoración probatoria de los testimonios de las víctimas, sobrevivientes y familiares sigue siendo otro desafío en la justicia, en tanto niega el valor probatorio de hechos e indicios que dan cuenta de contexto de violencia individuales o colectivos que en cualquier otro tipo de casos fueran más que suficientes para dar valor probatorio a los hechos denunciados.

Hoy en día, todavía se investiga el comportamiento de la víctima. En efecto, se utilizan testimonios que hablan del estilo de vida de la mujer que ha sido asesinada por razones de género para justificar las razones de su muerte, de tal forma que las pruebas que aportan la víctima o la sobreviviente o los familiares de ésta tengan menos valor. Se contrasta estas verdades con una construcción idealizada o psicopatologizada del agresor que "amaba demasiado" o que tenía razones suficientes para cobrarse la vida de la víctima o por el contrario que era un enfermo; y con los estándares patriarcales impuestos para calificar el comportamiento de las mujeres.

Entonces, ¿hemos avanzando? Sí, definitivamente hemos dado pasos importantes pero todavía no estamos cerca de nuestra finalidad última que es la igualdad entre mujeres y hombres, y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Ahora bien, si nos preguntamos, qué ha significado este avance podríamos decir que existe una mayor visibilización de cómo esos patrones de subordinación de las mujeres tienen una clara vigencia entre los mecanismos que administran justicia. Sin embargo, tenemos una gran brecha entre lo que ya reconocemos como derechos, entre lo que ya se reconoce como obligaciones para los Estados y lo que las mujeres realmente viven frente a la administración de justicia cuando denuncian una violación de sus derechos.

Por otro lado, si bien hemos avanzando en especialización, en conocimiento, y en legislación, la transformación cultural, que es a lo que se refiere al cambio en el imaginario colectivo a través del cual se garantice el derecho a no ser discri-

49 Casos emblemáticos sobre justicia y estereotipos han sido analizados en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como en González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, Veliz Franco Vs. Guatemala, y Loaiza López Vs. Venezuela, entre otros. Ver también el caso de Lucía Pérez en Argentina.

minadas y a ser educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento, sigue siendo un gran desafío para toda la región. Todavía convivimos con un sistema de valores patriarcales profundamente arraigado, que reconoce en el ámbito público "lo masculino", y que desprecia o menosprecia lo construido como "femenino". Fue esta realidad la que se internacionalizó hace 25 años, y sigue siendo esta misma realidad la que requiere de profundas intervenciones que siguen pendientes.

IV. Y la deconstrucción de estereotipos, ¿para cuándo?

Esta situación, ha sido profundizada a través de tres herramientas fundamentales de masificación. Por un lado, la educación formal, por otro, los medios de comunicación socia, y dentro de éstos, de manera especial las redes sociales; y por último, las iglesias y los movimientos religiosos.

En la educación formal, los esfuerzos de los Estados se caracterizan, no sólo por la timidez en el abordaje, sino también por la ausencia de recursos para implementar los postulados de una educación igualitaria, que incluya, entre otros temas prioritarios, la educación sexual integral. A esta caracterización se le agregan, además, las virulentas respuestas asociadas a iniciativas de este tipo que limitan las posibilidades de impacto y el debate público sobre estos temas, y complejizan la capacidad estatal para desarrollar planes y políticas públicas en esta dirección[50].

Por otro lado, el valor social que se le da a la presencia del hombre en lo público se mantiene a través de la masificación de este mensaje, y pese a que en los últimos años las mujeres tienen cada vez más presencia en lo público, no se ha generado un verdadero cambio de paradigma. Por ejemplo, los tiempos en los espacios mediáticos que tienen las mujeres en los medios de comunicación siempre son mucho menores a los que tienen los hombres, y los temas a los que se le convocan suelen estar relacionados con "su género". Es decir, es común ver a mujeres hablando de temas que les incumbe directamente por el hecho de ser mujeres, pero no es habitual ver mujeres hablando de temas que tradicionalmente están asociados a los hombres tales como macroeconomía, ciencias, telecomunicaciones, coyuntura política[51], etcétera.

50 Ejemplo de ello, las virulentas campañas que se extendieron a lo largo de la región bajo el lema "con mis hijos no te metas"; o la mal construida pero lamentablemente exitosa campaña sobre la ideología de género.

51 Para más información sobre mujeres y medios de comunicación *ver*, GMMP Report, *Who makes the news?*, 2010. Global Media Monitoring Project. Disponible en: http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2010/global/gmmp_global_report_en.pdf.

Esta reproducción de valores en la escuela y en los medios tiene en los espacios religiosos el más acabado de los mecanismos de penetración de valores de subordinación. En casi la totalidad de las religiones masivamente practicadas en nuestra región (en su mayoría de raíz judeo-cristiana), el papel subordinado de la mujer, representado en María, mujer que además de santa, es paradójicamente madre y virgen y además de devota, es el eje central del rol a seguir como madre, como esposa y como hija de Dios[52].

Estos tres espacios funcionan como herramientas perfectas para profundizar los roles de subordinación que terminan impactando en la presencia colectiva, no sólo de aquellas personas que están llamadas a decidir los casos de mujeres, sino también de los procesos educativos y comunicacionales.

Hoy en día, pese a un importante esfuerzo de promocionar, divulgar y enseñar los derechos humanos de las mujeres, en los mismos espacios donde aprendemos cuáles son nuestros derechos carecemos de las estructuras necesarias para ejercerlos o para reclamar la vulneración de los mismos. Esta inexistencia de estructuras básicas para el ejercicio real del derecho a vivir libre de violencia o a crecer y ser educada libre de patrones estereotipados, convierte, en general, en letra muerta el referido aprendizaje.

Así, por ejemplo, la mayoría de nuestros países tienen normas de convivencia estudiantil, pero es la escuela uno de los principales espacios donde las niñas son violentadas y los colegios son los primeros espacios que tienen conocimientos de que la niña, su madre o hermana son víctimas de violencia. Sin embargo, los mecanismos desarrollados para avanzar o canalizar las denuncias que ocurren en el ámbito educativo no se han desarrollado sino que tampoco se han implementado estrategias suficientes para contener las violencias que se dan en éste[53]. Aunque en los espacios del trabajo se han dado algunos avances, particularmente en el sector público, a través de los protocolos sobre acoso laboral por razón de sexo y acoso sexual, en general, en los ámbitos de la educación y el trabajo, no existen mecanismos suficientes para hacer efectivos los derechos, y la conexión entre los sistemas de salud y los sistemas judiciales es casi inexistente[54].

---

52 Para mayor información sobre este tema *ver* Patricia Fortuny Loret de Mola, *Religión y figura femenina: entre la norma y la práctica*. Revista de estudios de Género. La ventana en línea, 2001. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/884/88412394006.pdf.

53 Para más información *ver* CIM – MESECVI. *Tercer Informe…* cit.

54 En el Informe hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, en el marco del análisis de las tazas de embarazo infantil en niñas menores de 14 años, sólo 2 de los Estados Parte reportaron acciones judiciales en los casos de violencia sexual y ninguno de los Estados reportó ni sanciones ni reparaciones a las niñas víctimas. Igualmente, tampoco se reportó protocolos de salud y accesos a la justicia para víctimas de violencia sexual. Disponible en: https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-EmbarazoInfantil-ES.pdf.

Pese a estas limitaciones, una conciencia más amplia sobre los derechos de las mujeres ha permeado a través de estos mecanismos y también de las redes sociales, las cuales, desde su lado positivo, han sido útiles para masificar el discurso público de la igualdad y los derechos humanos de las mujeres, sin que éste haya quedado ileso ante el discurso misógino contrario a estos fines. La masificación de las campañas sobre violencia y discriminación que mencionamos anteriormente han cultivado una masa crítica de jóvenes que están generando procesos de cambio. Ejemplo de ello en la región son procesos de denuncia a través de marchas masivas contra el femicidio, o las marchas que se dieron en Chile denunciando la violencia sexual en las aulas escolares, sobre todo en las universitarias, y también, en el mismo sentido, en Costa Rica.

V. Y los recursos, ¿Cuándo llegarán?

Además de la eliminación de los estereotipos de género en la violencia contra las mujeres como el gran desafío pendiente después de 25 años de vigencia de la Convención, otro elemento que no se debe soslayar y que impacta de manera directa en la impunidad tiene que ver con la insuficiencia de los presupuestos estatales para hacer frente a esta tarea.

Comprender que la prevención de la violencia pasa por la inversión de recursos para prevenirla y para sancionarla es necesaria para generar un mensaje de cero tolerancia a la impunidad, como valor medular del poder punitivo del Estado. En los ámbitos de la educación y de la justicia la inversión de recursos que hacen los Estados es muy pequeña en relación a la dimensión y la gravedad del problema. El reporte de Naciones Unidas sobre Homicidio Intencional de Mujeres de la Oficina contra la Droga y y el Delitos[55] de 2017 señala que ochenta mil mujeres murieron en todo el mundo víctimas de violencia por parte de algún familiar o de alguna persona conocida.

Los análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará (MESECVI) sobre los presupuestos estatales indican que ninguno de los Estados participantes invierte ni el 1% para prevenir la violencia contra las mujeres[56]. Por otra parte, los Estados reportaron, en el marco de la Tercera Ronda de Evaluación del MESECVI, montos absolutos asignados a la violencia de género sin poder precisar cuánto de ese presupuesto se dedica a educación, prevención, o sanción de la violencia. Esta dificultad evidencia, en cierta medida, la falta de prioridad que se le da a este tema en el debate de los presupuestos nacionales.

55 UNODC, Global Study on Homicide. Gender related killing on women and girls, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf

56 CIM-MESECVI, *Tercer Informe… cit.*, pág 145 y ss.

Este exiguo presupuesto -generalmente representado en los recursos de los mecanismos nacionales de las mujeres que son, en general, mecanismos pequeños, pobres y reducidos-, no tiene ningún impacto en las partidas que deberían existir en aquellos presupuestos fuertes como los asignados a los ministerios de justicia, a los tribunales, al sistema de administración de justicia, a las fiscalías y las procuradurías que persiguen los delitos de violencia contra la mujer.

Entonces, lo que se plantea es un sistema masivo de reproducción de valores de subordinación con un sistema minúsculo de prevención y transformación de estereotipos de género; esto significa que los jueces siguen decidiendo masivamente que las mujeres deben volver a su casa, siguen devolviendo a las mujeres con una orden de protección en papel, siguen devolviendo masivamente a hombres agresores a las casa donde están sus víctimas, siguen devolviendo chicas víctimas de violencia a la escuela o siguen apartando niñas que han sido víctimas de violencia sexual de su entorno familiar mientras que los agresores continúan en el entorno familiar, y así se siguen generando una cantidad de mecanismos de reproducción de esa violencia que lo que hacen es poner a las niñas y a las mujeres en un estado de indefensión y mayor vulnerabilidad después de que acuden al sistema de administración de justicia.

En otras palabras, existe una brecha significativa entre la reproducción del valor de subordinación que sigue establecido a través de mecanismos formales y no formales de la educación, y por otro lado, los escasos recursos que se invierten en: generar información masiva sobre cuáles son nuestros derechos; y responder a través de la justicia cuando esos derechos han sido vulnerados.

En este contexto, la violación de los derechos humanos de las mujeres y los Estados como garantes de estos derechos tienen un gran desafío por delante no sólo para garantizar los derechos de las mujeres sino también para transformar el sistema de valores aún vigente, que además ha encontrado nuevas expresiones de vitalidad representadas en un discurso público dirigido a cuestionar la igualdad de derechos hasta ahora alcanzada. El debate sobre la ideología de género pone la lupa en una amplia reacción al movimiento feminista, a los logros alcanzados en el plano nacional y a los instrumentos internacionales que reconocen los derechos humanos de las mujeres. Esto nos confronta con la necesidad de seguir profundizando el trabajo en todos los niveles y con la más amplia participación de todos los sectores, en especial el trabajo con hombres y niños a través de desmontar las masculinidades tóxicas alimentadas por el sistema patriarcal.

En los próximos 25 años de la Convención de Belém do Pará, debemos continuar masificando el mensaje de la igualdad y dirigir buena parte de los esfuerzos a erradicar el sistema de subordinación que alimenta la violencia y la discriminación contra mujeres y niñas.

Sylvia Mesa Peluffo

Presidenta Del CEVI

Experta de Costa Rica ante el MESECVI

Ex Presidenta del Comité de Expertas del MESECVI

Ensayo 5.

El significado de la Convención de Belém do Pará para el movimiento feminista y de mujeres: logros, retos y desafíos

Sylvia Mesa Peluffo es una Psicóloga Costarricense, nacida en Uruguay, con Maestría Académica en Estudios de la Mujer. En este momento es la Experta titular de Costa Rica en el Comité de Expertas del MESECVI, y ha sido Presidenta de dicho Comité. Trabaja en la Universidad de Costa Rica, donde coordina el Equipo Interdisciplinario para la Atención de Víctimas de Hostigamiento Sexual, es profesora de la Maestría en Estudios de las Mujeres, Géneros y Sexualidades y en la Maestría en Gerontología. También es investigadora en el Centro d.

Es Presidenta de la Red Feminista contra la Violencia hacia las Mujeres-Costa Rica, e integrante de la Comisión de Seguimiento de la Política Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las edades. Anteriormente ha sido Consultora de varios Organismos Internacionales (OEA, UNICEF, OIT) y de instituciones a nivel nacional, así como Directora del Programa de Posgrado en Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica.

En la década de 1980 el movimiento de mujeres comienza a movilizarse para denunciar la situación de la violencia contra las mujeres y la inexistencia de instrumentos internacionales que se dirigieran a prevenirla y sancionarla. Como dice Linda Poole (2013), ya en 1989, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), emprendió una campaña para erradicar la violencia contra las mujeres. Como refiere la autora, que en ese entonces era Secretaria Ejecutiva de la CIM, era necesario crear un amplio consenso y una estrategia, con un proceso transparente, que involucrara a la sociedad civil y que fuera acompañada por la OEA.

Poole (2015), refiere que el proceso de aprobación de la Convención se realizó en cuatro años y para llevarlo a cabo fue necesario transitar por cuatro etapas. En la primera de ellas, entre julio 1990 y junio de 1991, se realizó la Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia, con el propósito de reunir datos e información sobre su incidencia en la región, y recomendar medidas para hacerle frente. Como consecuencia de esta labor, se adoptó la "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer" y la Resolución 1128 de la Asamblea General (AG), que reafirmaron la necesidad de preparar un borrador de convención interamericana, para ser considerado por los Estados miembros, conforme su legislación y procedimiento.

La segunda etapa, de consulta, se realizó entre agosto de 1991 y noviembre de 1992. La CIM convocó a una reunión de juristas para considerar la viabilidad de una convención interamericana sobre la mujer y la violencia. El grupo estuvo integrado por Shirley Bell (Barbados), María Cristina Calderón (Colombia), Carmen Claramunt (Costa Rica). Rebecca Cook (Canadá), Rhonda Copelon (Estados Unidos), Georgina Leiro Rudolphy (Chile), María Cristina Parra de Rojas (Venezuela), Celina Romany (Estados Unidos), Mariela Sardenberg Zelner Gonçalves (Brasil), Sonia Sgambatti (Venezuela). Se convocó a mujeres y organizaciones de la sociedad civil a cabildos abiertos para eliminar sobre el anteproyecto y también hubo consultas con comisiones parlamentarias, ministerios, asociaciones profesionales. Se contó con el apoyo de entidades de la sociedad civil a lo largo del proceso. Se recibieron observaciones de dieciséis países, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y organizaciones no gubernamentales, que incluyeron las del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM).

En la tercera etapa, de consolidación, (de diciembre 1992 a junio 1994), se aprobó el anteproyecto final en la reunión internacional de expertas, y finalmente, fue aprobado por la Asamblea General el 9 de junio de 1994.

A partir de ese momento, inició la cuarta etapa, de institucionalización (de julio 1994 al 2004), en la que la CIM buscó la ratificación por parte de todos los Estados Partes y se logró que la Convención fuera ratificada por 32 de los 34 países integrantes de la OEA, con lo que se transformaba en la Convención de la OEA con mayor número de ratificaciones. Y para continuar el proceso de consolidación de la Convención, se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), a fin de evaluar la forma en que los países implementan la Convención.

La aprobación de Belém do Pará fue vista como un triunfo por el movimiento feminista y por las mujeres de América Latina. Para nosotras, que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, en 1994, nos hicimos humanas, como dice Alda Facio, porque se reconoció que los derechos de las mujeres son derechos humanos, el hecho que al año siguiente se reconociera que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, era un triunfo, un inmenso triunfo. Teniendo en cuenta que hasta ese momento la doctrina de los derechos humanos se había centrado en las violaciones de derechos por parte de los Estados, Belém do Pará venía a plantear que los derechos también pueden ser violados en el ámbito privado.

> La Convención de Belém Do Pará pone bajo la lupa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos la realidad que enfrentan las mujeres a diario en la Región, adoptando como nuevo paradigma de los derechos humanos – y en especial de los derechos humanos de las mujeres – que lo privado es público y, en consecuencia, le corresponde a los Estados asumir el deber indelegable de prevenir, erradicar y sancionar los hechos de violencia en la vida de las mujeres, tanto en las esferas públicas como en las esferas privadas. (Mejía, 2012, p.194)

Y además, que la Convención estableciera la causalidad de la violencia contra las mujeres, que dijera claramente que la violencia contra las mujeres está basada en las relaciones históricamente desiguales de poder entre las mujeres y los hombres, era otro hito histórico, porque, por primera vez, un instrumento de derechos humanos, el primero en el mundo en reconocer el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, dejaba claro que esta violencia es estructural. Hasta entonces pululaban las explicaciones sobre la violencia contra las mujeres, que el alcohol, que la genética, que la testosterona... Y esas explicaciones venían a justificar la violencia contra las mujeres, sin reconocer que es un problema del sistema patriarcal, derivado de cómo estamos las mujeres en posición de subordinación con respecto a los hombres.

No importaba que la Convención fuera perfectible, cualquier instrumento que hagamos será siempre perfectible. De hecho, la Convención se ha ido perfeccionando en la interpretación. Pero eso ha sido posible porque ella establece una base desde la que se puede reclamar a los Estados nuestro derecho a vivir sin violencia.

La aprobación de la Convención nos permitió decirles a las mujeres que tenemos derecho a vivir sin violencia y que, en el momento en que era ratificada, se transformaba en ley para los respectivos los países, y por lo tanto, tenía que ser aplicada. O sea, poder exigir la debida diligencia a los Estados cambiaba nuestra historia.

Y tanto la cambió nuestra historia, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos empezó a recibir cada vez más casos de violencia contra las mujeres que pasaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y esta comenzó a elaborar jurisprudencia sobre violencia contra las mujeres. Esto ha sido un avance inmenso, un avance que no cesamos de reconocer y de proclamar en el mundo. Pero no nos detenemos aquí, porque lamentablemente la Convención no es suficiente, por eso continuamos avanzando para lograr una mejor garantía del derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Una de las dificultades que tuvimos fue la resistencia que el derecho de las mujeres a vivir sin violencia provocó, prácticamente desde todas las concepciones políticas. Entonces, cuando llegó a los países la obligación de legislar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, los países pusieron por encima del derecho de las mujeres y las niñas el derecho de las familias a vivir sin violencia, y tenemos toda una generación de leyes de violencia doméstica, de violencia intrafamiliar, en casi toda América Latina, donde se diluye el derecho de las mujeres frente al derecho de otras personas de la familia a vivir libres de violencia.

Por eso es que, después de diez años de la entrada en vigencia de la Convención, para continuar su proceso de consolidación, se hizo necesario crear un mecanismo para que se implementara adecuadamente: el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). El MESECVI inició su primera ronda de evaluación de la implementación de la Convención en el año 2004. La creación del MESECVI ha sido un paso fundamental para cambiar las prácticas que se venían adoptando, para avanzar en la implementación de la Convención en la región. A partir de los informes de los países y las recomendaciones que se les hacen, podemos ir creciendo en diferentes sentidos, en la interpretación de los conceptos, en la ampliación de los tipos de violencia.

Por ejemplo, cuando el Comité de expertas analizó las diversas formas que toma la violencia contra las mujeres a la luz del artículo tres de la Convención que establece sus ámbitos de aplicación, fue posible cuestionarnos que está pasando con las mujeres en la política, y entonces, el MESECVI elaboró una Ley Modelo sobre Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.

El problema del femicidio, que va a seguir siendo uno de los problemas más grandes que vamos a enfrentar, nos llevó a elaborar la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres (femicidio/feminicidio) en razón de su género.

En los últimos dos o tres años, se pudieron realizar nuevos avances, sobre todo desde elaboraciones conceptuales, que nos permitieron elaborar nuestras dos primeras recomendaciones generales, una sobre legítima defensa en los casos de violencia contra las mujeres, y otra sobre mujeres y niñas desaparecidas.

Este trabajo nos ha permitido avanzar hacia la erradicación y la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, así como observar que los derechos de las mujeres nunca nos los han regalado, ver cómo hay que luchar en cada instante para que se reconozcan nuestros derechos. No es suficiente tener marcos jurídicos, todos los países tienen marcos jurídicos, lo que es necesario es que se apliquen correctamente. Y eso implica todo un trabajo de sensibilización y capacitación, de los aparatos judiciales y policiales, que también es prevención.

A pesar de lo avanzado, persisten importantes desafíos para erradicar la violencia contra las mujeres, tal como señala Cejil (2014):

- Combatir la persistencia de estereotipos de género y las prácticas que perpetúan la discriminación histórica que perpetúa la violencia;
- Abordar de manera integral las diversas manifestaciones de violencia que enfrentan las mujeres;
- Tener en cuenta la diversidad de las mujeres y la complejidad de la problemática en las leyes, procedimientos judiciales y políticas públicas;
- Garantizar la recopilación de estadísticas adecuadas y desagregadas. Incorporar una perspectiva de género y etnicidad en la impartición de justicia;
- Cumplir adecuadamente las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano;
- Cumplir con el deber de debida diligencia, lo que implica que los Estados deben investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos y proporcionar reparación integral a las mujeres;
- Incorporar indicadores de género de manera transversal en los programas y presupuestos públicos para medir el avance de los derechos humanos de las mujeres.

Es necesario hacer énfasis en el cambio cultural, si no cambiamos la cultura que justifica la violencia contra las mujeres, no vamos a conseguir vivir libres de violencia. De manera que, si queremos erradicar la violencia contra las mujeres, tenemos que trabajar en los sistemas educativos y culturales.

Entonces, hay muchos desafíos planteados, y hay una amenaza constante con todos los movimientos anti-derechos. Y esto significa que no sólo hay que luchar por conquistar y ampliar el reconocimiento de nuestros derechos, sino que hay que seguir luchando para no dar pasos atrás. Y eso es el gran desafío que tenemos planteado el día de hoy.

Referencias bibliográficas

CEJIL (2014). *A 20 años de la Convención Belém do Pará: es necesario profundizar los compromisos para que las mujeres vivamos sin violencia.* Recuperado de https://www.cejil.org/comunicados/a-20-anos-de-la-convencion-belem-do-para-es-necesario-profundizar-los-compromisos-para-q

Mejía, Luz Patricia (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En *Revista IIDH.* 56. 189-213

Poole, Linda (2013). Génesis de la Convención de Belém do Pará. Educar y promover el rechazo a la violencia. Recuperado de http://www.oas.org/es/CIM/docs/Poole_Todas.pdf

Poole, Linda (2015). Génesis de la Convención Belém do Pará. En *Belém do Pará +20 años*, ComVoMujer, Lima, Perú. Recuperado de http://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/REG_Memoria_Belem_do_Para_Setiembre_2014_PDF-1.pdf

VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ

Entrevistas

III. Entrevistas a expertas y especialistas

En este apartado se inicia una serie de entrevistas a personas que conocen la Convención, sus aportes y posibilidades ya sea por su cercanía con su Mecanismo de Seguimiento, MESECVI, o por colaborar en la OEA desde la CIM.

Entrevista 1.

Alejandra Mora Mora

Secretaria Ejecutiva de la CIM.

Autoridad Máxima en Igualdad de Género en la Organización de los Estados Americanos OEA

Jurista, feminista, investigadora, académica y política costarricense altamente reconocida en la comunidad internacional por su activismo por los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Desde el 16 de agosto de 2019 ocupa el cargo estratégico de Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Fue Ministra de la Condición de la Mujer en Costa Rica, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de 2014 a 2018 y Directora de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica hasta agosto de 2019.

Licenciada en Derecho de la Universidad de Costa Rica en 1989. Realizó cursos de especialización en la Universidad de Lund and Raul Wallemberg en Suecia en 1997. Completó su Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica en 2004 y su Postgrado en Derechos Humanos en la Universidad de Chile en Santiago de Chile, en 2007. Autora de un libro y de múltiples artículos sobre los derechos humanos de las mujeres.

La presente entrevista se llevó a cabo mediante una videollamada realizada por Margarita Guillé en sus oficinas de la Ciudad de México a Alejandra Mora en sus oficinas en la Ciudad de Washington en la OEA, en el mes de febrero de 2020.

MG: Alejandra ¿Cuál sería en tu opinión el aporte más importante que ha hecho la Convención tras 25 años?

AM: Me parece que la fecha es histórica porque hace 25 años las mujeres cambiamos la Historia del Mundo, porque no solamente surge la Convención Belem Do Pará, se da la Plataforma de Beijing, la Conferencia de la Mujer, el Comité de Población y todos esos temas juntos hacen de la Convención algo histórico.

1) Haber cambiado el paradigma de la responsabilidad del Estado frente a la violencia contra las mujeres. Quienes trabajamos en ese tema en esa época, hace 25 años, las mujeres nos señalaban claramente cuando querían poner una denuncia de violencia se indicaba que era el mundo de lo privado y en ese mundo el Estado no tenía ninguna responsabilidad en términos de protección y de garantías. Ahora, esa responsabilidad no solamente está en esos niveles, ahora vemos que tiene responsabilidad como puede verse en los casos de Campo Algodonero y algunos otros, donde se puede sancionar al Estado, qué no ha hecho, qué tenía que hacer en términos de prevención y de investigación. Me parece que eso para los derechos es muy importante colocar gente como garante.

2) Haber ubicado que se trata de relaciones de género. Eso coloca el discurso feminista de relaciones de poder y lo traslada a la violencia, lo permite entender que no está solo asociado a esa forma de violencia por la que empezamos trabajando hace 25 años, que fueron las relaciones de la casa, lo familiar, la violencia doméstica, sino que todas esas manifestaciones que no tenían ese otro apellido de violencia, tienen que ser consideradas en ese marco. Y por eso Belém Do Pará viene resignificando todas esas violencias y la otra, que es una maravilla.

3) La debida diligencia que es entender el mecanismo y la importancia de la prevención, es entender que no basta con la denuncia, debe de darse una buena investigación, para poder -y sobre esto hemos dicho muchísimo- para poder llegar a resultados distintos y el tema de la sanción. Un tema que ha tenido muchísimo papel en el que hay que trabajar muchísimo que es la reparación. Y la reparación no es un tema solo de carácter económico, la reparación tiene que ver con una medida jurídica que es poderosísima que son las medidas de no repetición, y las medidas de no repetición es lo que permite cambiar las cosas más estructurales que hacen y recrean en una mujer y en otra mujer.

Para mí estos son los tres paradigmas -de la Convención- que han impactado la región y que han transformado la lógica directa en violencia contra las mujeres.

MG: ¿Cuál sería tu opinión sobre por qué se ha avanzado tan poco en la sanción? ¿Qué ha pasado en América Latina con la sanción? ¿Hay países que sancionen adecuadamente la violencia o en todos hay un desafío?

AM: En términos generales lo que te diría es que la sanción es lo que le da credibilidad al sistema. La credibilidad no está en que las mujeres pongan muchas denuncias, sino que sean capaces del acceso a la justicia, de sostener a las mujeres pero de llegar e individualizar el hecho, responsabilizarlo y poner una sanción proporcional al hecho; esto es, que las mujeres puedan ir y decir les resolvieron la situación y entonces yo voy a ir y a denunciar. Y lo que hemos visto en términos legales son dos cosas: una es que muchas veces la sanción no responde al impacto y magnitud del hecho porque se relativiza que significa la violencia contra las mujeres, y eso lo hemos visto en muchísimos lugares y por ello es importante el tema de la proporcionalidad. La otra es que muchas sanciones no llegan porque han relativizado la responsabilidad de los agresores en relación con "desviaciones del rol de las mujeres". Y siguen dando sus resoluciones que no penalizan, que no sancionan justamente por volver a culpabilizar a las mujeres que se puso en esa situación, ese tipo de lecciones estereotipadas en las que incurren muchas operadoras de justicia y otra cosa muy importante es que si la investigación no tiene elementos de género y de contexto de violencia contra las mujeres es imposible llegar a los resultados. Entender la violencia continua, entender el contexto de las relaciones de poder, ese tipo de elementos que hacen que la investigación tenga que ser distinta a investigar el rol del lápiz, el rol de la máquina (pone como ejemplo) todos esos elementos son distintos, que el caso de la violencia sexual, donde solamente existe un lugar para tomar la prueba, que es el lugar en el que hay que mandar en cadena de custodia a los otros lugares, en lugar también de poderla tomar, por ejemplo, la identificación de los fluidos en lugares donde las mujeres estén cerca para que no tengan que viajar cinco horas con la sensación de que cargan todos los elementos de la violencia sexual que han recibido. En fin, tiene que ver con entender de qué estamos hablando y si eso no se entiende en la investigación, disuade a las mujeres de su permanencia y por lo tanto no se puede tener una sanción como se debe y cumplir con los objetivos de la Convención.

MG: Entonces en materia de sanción hay grandes pendientes ¿qué pueden hacer los Estados para avanzar de mejor manera sobre este tema?

AM: Los Estados deben garantizar que la sanción sea proporcional, teníamos algunas penas que estaban diferenciadas cuando estaban esta-

blecidas en una ley de diferenciación en comparación a cuando se trataba de penas establecidas en el código penal y eso lleva una acción de inconstitucionalidad y, al final, terminó homologándose la pena con la del código. Entonces, revisión de penas proporcionales al daño. Seguimos diciendo que hay que hacer capacitación, aunque parece un lugar común, pero hay que seguirla haciendo. Llevar la información de lo que significa la violencia contra las mujeres, de las interpretaciones jurídicas que hemos hecho, de las que se emplean, del ciclo de la violencia, del continuo de la violencia para seguir descontextualizándola, y no ligan lo que fue un hecho con lo que ocurrió unos meses después porque no se entiende la dinámica. La capacitación sigue siendo. Y por supuesto, una mirada en la que hizo énfasis el Tercer Informe Hemisférico, volver al énfasis en la prevención, para no perpetuar estas violaciones de abuso, pues mientras la prevención tenga un pendiente de implementarse pues la cantidad de casos va aumentando. Si presupuestar montos que sean suficientes para atender el problema. El informe de la Belém Do Pará de la Convención señala que en términos generales se destina 1% del presupuesto para atender un flagelo tan importante, tan multidimensional como el que estamos hablando y eso es imposible que se haga con ese presupuesto.

MG: ¿Hay alguna fórmula en términos de cuál debiera ser su presupuesto destinado a la violencia contra las mujeres en función digamos del número de feminicidios, el número de habitantes o el tipo de presupuesto? ¿Hay alguna fórmula que proponer?

AM: Si, valdría la pena con esta sugerencia que estás haciendo, tratar de usar los indicadores. Así como está el Producto Interno Bruto, que significa el PIB en desarrollo, uno podría tratar de hacer alguna combinación con los indicadores, que yo sepa ahora no está esa referencia, pero me parece que podríamos, como sugieres, hacer un buen intento de tratar de establecer algo. Es difícil porque cómo saber, siempre ha sido un problema en la región. Siempre hemos dicho que más presupuesto. ¿Cuánto es ese más presupuesto? lo que apenas estamos aprendiendo a medir es cuánto se presupuesta a través del mecanismo de presupuestos etiquetados, y que a esos presupuestos etiquetados se pueda dar el seguimiento y ver el problema cuando tienes la información, te dicen se atiende esto, pero no sabemos cuánto es específico para atender a las mujeres, cuánto se destinó. Creo que una tarea, de lo primero que hay que hacer además de lo que señalas de buscar un rato promedio, tendría que ser etiquetar los presupuestos para poder dar los seguimientos de manera mucho más clara a lo que se está haciendo.

MG: Alejandra, ¿cómo puede implementarse de mejor manera la Convención?

AM: Bueno, a mí me parece que tener mejor medición de los indica-

dores para que los Estados tengan mayor facilidad para responder a los indicadores que se les piden, -desde el CEVI- y que tengan mayor contribución. Porque lo que hace el informe del MESECVI es dar un panorama de la región y un panorama sobre la devolución de su aportación.

La otra cosa que hay que contribuir de mejor manera es que todos los países se involucren y creo que hay un reto para nosotras en el Caribe. El Caribe algo no ha remitido los informes como lo ha hecho el resto de los países de América Latina y eso nos parece que no permite emitir recomendaciones diferenciadas para una población que tiene problemas de violencia y que no estamos entendiendo las especificidades culturales de la población afro descendiente caribeña.

Luego diría que hay que involucrar mucho más a los otros actores que tienen que trabajar en la política, la prevención y la sanción y no seguir permitiendo cargar todo el peso y responsabilidad en los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, el mecanismo es el que diseña la política pública y que facilita los procesos, pero los grandes responsables tienen que ver con la el tema de la policía y los ministerios de justicia y seguridad y eso hay que trabajar, y lo otro es la reparación en la cual MESECVI tendría que afinar más el lente para ver cuáles son los mecanismos de reparación que de verdad están funcionando. Hay demasiadas víctimas producto de la violencia en la región, cómo insertar esas necesidades, cómo se obligue a los Estados a tener fondos, porque ha muerto la madre y a veces el padre porque se suicidan algunos después de haber perpetrado esos casos de femicidio y quedan huérfanos, y no hay fondos para poder solucionar temas de esta magnitud que están sucediendo en nuestros países. Por ahí podrían ser algunos de los pendientes que tenemos.

MG: Alejandra, otro de los pendientes que tenemos nosotras es si la CBP alcanza para los temas de feticidio o feminicidio, el tema de las desapariciones, ese tipo de nuevas violencias emergentes en contextos de Crimen Organizado Trasnacional y de debilidad o crisis gubernamental. Y parte de esa preocupación ha motivado esta discusión que iniciamos en foros y ahora en esta publicación. Alcanza la BDP o es necesario abrir un mecanismo de reflexión o hacer un adendum para concentrarnos en estos tipos de violencias en donde están detenidas en contra de su voluntad, a veces no confinadas sino coaccionadas a través de la coerción, de la extorsión, y se usa el cuerpo y la explotación de las mujeres a cambio de la vida de sus familiares, no de la vida propia de ellas como tal. Eso ha obligado a muchas mujeres a hacer una diáspora, donde las mujeres como migran no tienen derechos efectivos,… no son vistas y las mujeres no tienen las medidas adecuadas para prevenir, proteger y restituir los derechos. Me parece que ahí los organismos de sociedad civil,

las convenciones y los gobiernos estamos fallando. ¿La Convención nos da respuestas o valdría la pena generar una discusión amplia al respecto?

AM: En principio te diría que la Convención tiene en su punto de partida y objetivo las condiciones necesarias para alcanzar nuevas formas de violencia que no tenían ese título y que nosotras tenemos calificadas como tales. Está el Informe sobre Desapariciones que hace el MESECVI que me parece que jala de una buena manera la Convención para poder aplicarla. Creo que antes de pensar en nuevos instrumentos por la complejidad de hacer los instrumentos en la esfera internacional capaces de jalar ese motor de cambio nacional, tendríamos que pensar cómo podemos hacer que los Estados apliquen de mejor manera interpretando la Convención. Y te pongo algunos ejemplos que han funcionado bien, cuando se tipifica un feticidio en el marco de la relación de pareja existente, y Belem Do Pará claramente señala otro marca, cómo aplicando la Convención da para distanciarse de las leyes nacionales que no tienen y que tienen tipos muy restringidos para poder hacer las significaciones, y me parece que ahí hay un reto, y yo iría más en el reto de las interpretaciones vía nacional y la creación de instrumentos vía nacional que la creación de instrumentos internacionales en este caso.

Ahora bien, Belem Do Pará se puede hacer interrelacionar de otros instrumentos como son el Protocolo de lo que ha significado el tema de trata, hay una serie de instrumentos que una no puede entender la convencionalidad sin relación con lo otro. Yo creo que la reflexión de donde están colocados los vacíos, siempre ayuda a buscar en colectivo las nuevas fórmulas para ampliar la tutela y protección a esas formas tan creativas que no parecen estar cuando se diseñó la Convención pero que la definición alcanza para llegar a ellas. Porque tiene una definición en materia de género que permite hacer otras cosas, por ejemplo, nosotras en Costa Rica hemos podido claramente identificar a través de Belém Do Pará el tema de pandillas que hacen venganza en los cuerpos de las mujeres y hemos podido colocar en la reflexión y hemos podido colocar ahí el tema de violencia de la Convención.

MG: ¿Tienen alguna referencia escrita que nos pudieran compartir para ello? Estoy haciendo una investigación personal sobre el tema y algunos documentales y nos gustaría mucho citar ese trabajo si lo tienen de manera accesible.

AM: Lo de desapariciones está, eso te lo mandan.

MG: ¿Qué debemos hacer para los siguientes años, para el futuro de la Convención y mejorar así su implementación? Veo por ejemplo el tema de patrones culturales que están permeando toda la administración pública, el diseño de presupuesto,

políticas públicas y servicios, así como la vida personal de las mujeres y los hombres donde se dan las violencias. Se ha avanzado poco en el tema de cinematografía, publicidad, representaciones audiovisuales en materia de igualdad. ¿Han pensado hacer algo más en materia de productos culturales?

AM: Yo creo que cada vez vamos tratando de ir cubriendo espacios en los cuales ahora entendemos que son los que están marcando los significados de cómo interpretan los cuerpos la gente, que sucede en el imaginario y por lo que lo cultural se recrea en ese imaginario. Y por eso ahí hay un reto enorme y por ello el Tercer Informe Hemisférico del MESECVI hace una llamada a la prevención, es que, cambiamos el imaginario lo que estamos es atendiendo lo periférico y lo estructural sigue incólume. Eso es lo que ha pasado en el tema de la violencia. Cómo usar las nuevas herramientas para eso, me parece que es tan importante. Las canciones, imagínate, cómo vamos a ayudar para que las canciones que están cantando todo el día las jóvenes de hoy no tengan que ver con sexo, con patear a las mujeres con ellas como una menos que el resto. Esto es parte de como todos los retos, y yo vuelvo a que eso si es una obligación de prevención y que esta obligación de prevención debiera entender las nuevas circunstancias. Qué está significando toda la revolución digital para las mujeres, es ahí en donde se contactan a las personas. Es ahí donde alguien con la intención de violentar se transforma en otra identidad, es ahí donde se captan una serie de mujeres para la violencia transfronteriza y para las violencias en el marco de los delitos transnacionales y para los delitos como la trata. Esos son datos en lo cotidiano que debemos abordar y me parece que parte de la prevención y la necesidad de volver a colocarla en el centro ya está superada y que habíamos superado la línea y que lo más importante era acceder a la justicia y hoy vemos la necesidad del retorno a la prevención, en lo comunitario rescatando además otros actores. Me parece que eso si es bien importante, cómo hacer para introducir esos esfuerzos en áreas comunitarias. El tema de hacer esos esfuerzos de que alguien es víctima de violencia y no llama cuando ve que se están vendiendo drogas en la esquina. Que tomen el teléfono -y hagan la denuncia-. Cómo hacer para que las personas también entiendan que las víctimas no están en función de hacerlo personalmente, y que esa responsabilidad nos toca a todas, eso es parte de la prevención, por eso el énfasis que hay que poner en la prevención.

MG: Qué pasos ven a futuro para que la Convención siga vigente, incluso mejor implementada, en mayor parte de los países de la región.

AM: Me parece que el informe que vamos a sacar dando seguimiento al Tercer Informe, nos va a decir cosas sobre la implementación, sobre los cambios que se dieron cuando se hizo el informe y qué pasó con

el seguimiento. Porque se supone que en el seguimiento se rescata cada vez más las transformaciones que han habido en la sociedad, pero si se cumplieron o no las observaciones, me parece que hay un punto importante de lo que vamos a ver, en la reunión de los estados partes se da justamente en México en la segunda mitad del año y en ese también ya se aprobaron algunos de los temas. El entorno digital y otros que podemos enviar y complementar. Son los temas que los Estados han decidido que debemos abordar en la reunión y pues esto es un tema colectivo, tú desde el espacio que ocupas, nosotras, las ONG, hay mucho trabajo que nos corresponde.

MG: Gracias.

Entrevista 2

Tatiana Rein Venegas

Presidenta del Comite de expertas CEVI[57]

Es la experta titular de Chile ante el MESECVI, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, y su presidenta para el 2020

Tatiana Rein Venegas es la Experta titular de Chile ante el MESECVI, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, y actualmente su Presidenta por el período 2020 - 2020.

Es académica y Directora de Postgrado en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Es doctora en Ciencia Política en la Universidad de Essex, en Reino Unido, abogada de la Universidad de Chile y Magíster en Estudios Internacionales en la misma universidad. Sus áreas de interés incluyen género, movimientos de mujeres, violencia contra las mujeres, participación política de las mujeres, Derechos Humanos y política comparada.

57 Tatiana Rein fue electa Presidenta del CEVI en diciembre de 2019 en la reunión del Comité correspondiente a ese año.

A continuación se transcribe la entrevista que hizo Margarita Guillé a Tatiana Rein, activista de derechos de las mujeres y quien desde finales de 2019 fue electa como presidenta del Comité de Expertas, CEVI, que da seguimiento a la Convención Belém Do Pará, en la que se abordan algunos elementos claves respecto de la evolución de relevancia e impacto de la Convención.

MG: ¿Qué antecedentes a la Convención Belém Do Pará quisieras traer al presente para dimensionar su contribución al Sistema Interamericano de Derechos Humanos?

TR: La Convención fue el primer documento internacional que se aprobó en el ámbito de Naciones Unidas, es una declaración que hasta el día de hoy no se ha aceptado en una convención en particular, sino que la CEDAW ha integrado la violencia dentro de su concepto de discriminación. Ya es un documento obligatorio para los Estados. Entonces, fue un documento muy importante para el mundo la Convención, que era un documento obligatorio desde el año 1994, donde ya se discutía muy fuertemente el tema de la violencia contra las mujeres como un tema de derechos humanos, que no era necesariamente la visión que se tenía antes de los 90. Es un documento muy importante que considera la violencia una violación de derechos humanos y que integra además todo tipo de violencia contra las mujeres, entonces es un marco general, muy importante que nos ha permitido ir adoptando distintas legislaciones, incluso los distintos tipos de violencia que están de alguna manera integrados en esa Convención.

MG: ¿El papel de la CIM cambió a raíz de la Convención?

TR: La CIM es un órgano permanente de la OEA que se creó en el año 1928, tiene sus metas propias y agenda más allá del tema de violencia contra las mujeres, pero la Secretaría Técnica de la CIM trabaja también directamente con la Secretaría Técnica del MESECVI, por lo tanto, conmigo como Presidenta del CEVI. Sin embargo, la CIM tiene sus metas propias que van más allá de la violencia. Entonces cuando se trabajan temas de violencia lo hacemos conjuntamente y cuando trabaja otros temas lo hace en forma paralela al MESECVI.

MG: Qué ha aportado el CEVI con la CIM juntos el MESECVI, ha funcionado el mecanismo para avanzar el tema en la región.

TR: Siguiendo un poco el ejemplo de Naciones Unidas, que tiene comités de seguimiento, aquí se creó este mecanismo que une a las integrantes de la CIM con las expertas independientes del CEVI, para hacer el seguimiento de la Convención y de las obligaciones que tienen los Estados y cómo están cumpliendo estas obligaciones que se van comprometiendo al ratificar la Convención. Al principio, lo que hizo el MESECVI,

en particular el CEVI como comité de expertas, es que solicitó a los Estados que hicieran informes sobre cómo estaban cumpliendo con sus obligaciones. La primera fase de evaluación o en el 1er Informe Hemisférico, los Estados presentaron su evaluación en un formato libre, después de eso, en la segunda fase se decidió dar una serie de indicadores y ahora lo que hacemos es circular esa serie de indicadores a los Estados. Lo que queremos con eso es saber mucho más claramente en que ámbito los Estados están cumpliendo mejor, porque los indicadores nos permiten evaluar, asimismo en qué ámbito los Estados están fallando, en el sentido de que muchas veces ni siquiera tienen la información es mucho más claro en donde tienen que avanzar. Esos indicadores nos permiten ir evaluando fase tras fase, nos permiten ir evaluando. Entonces si tú me preguntas si ha servido, yo te diría que sí. Los Estados han ido adoptando legislaciones, y han modificado sus legislaciones, han adoptado políticas sobre la violencia contra las mujeres. Tienen ministerios o alguna oficina que se dedica a la violencia contra las mujeres, en el ámbito de la justicia ha habido modificaciones pero todavía es un ámbito donde tienen que avanzar bastante. Entonces por supuesto que van haciendo cosas, y tú los ves enseriados y cuando van informando sus respuestas a los indicadores. Por supuesto que siempre hay mucho por hacer porque es un fenómeno multicausal muy complejo.

MG: Deteniéndonos en el tema de indicadores, ¿puedes identificar la clasificación de indicadores que han construido hasta la fecha?

TR: Tenemos indicadores de legislación, políticas públicas, discriminación, información y estadísticas y acceso a la justicia y evaluamos tanto el aspecto estructural que es lo que cambia en el país, qué están haciendo, el alcance de esos esfuerzos y la recepción del derecho.

MG: ¿Existen parámetros establecidos en los indicadores?

TR: Se pregunta cuántos casos han terminado en sentencias, de aquellos casos ingresados de violencia contra las mujeres. Se va pidiendo información bastante específica. Cuando no tienen esa información bastante específica, como no pueden dejar en blanco la respuesta, nos pueden decir, no tenemos la información de esta manera, pero si tenemos esta información. Entonces, saben que hay un tema en que deben seguir avanzando.

MG: ¿Hay progreso en lo que fue el Segundo Informe Hemisférico y Tercer Informe Hemisférico?

TR: Si, estamos en la fase de evaluación y luego viene una de seguimiento. Así, en los indicadores acordados hemos puesto énfasis. Estamos en la fase de seguimiento, ya hubo un tercer informe hemisférico de los avances de la región, pa-

samos de las leyes de 1a generación a las leyes de segunda generación. Lo primero que sacaron los Estados en la región fueron leyes contra las violencias domésticas y luego se dieron cuenta que eran necesarias leyes integrales y atender delitos específicos como el tema de la violación. También están sacando leyes específicas que nos interesan como la ley contra el Femicidio, o la Ley contra la violencia política que es una ley que nosotras sacamos hace un par de años. Y los países están avanzando en esa dirección. Por otro lado, también están avanzando en el tema de estadísticas, en materia de datos hay mucho que hacer en todos los países, algunos tienen solo una encuesta, algunos tienen dos, entonces nosotras quisiéramos que hubiese más información, en forma más periódica en esas encuestas. Hay algo que avanzar en ese aspecto, en general los países tienen algún órgano que se dedica al adelanto de las mujeres, entonces vemos cómo el presupuesto también va aumentando. Vemos que hay un trabajo de cómo atender la violencia contra las mujeres, vemos muchos retrocesos en unos casos, de cómo la violencia contra las mujeres, como ejemplo el caso de Brasil, que había una secretaría de políticas públicas para las mujeres y ya no hay más y pues entonces hay un retroceso y nos preocupa que no sigan en esa vía.

MG: ¿Te refieres a las leyes integrales llamadas Ley Integra?

TR: Son las leyes que han ido más allá de la violencia familiar, o doméstica, e incorpora los distintos tipos de violencia. Regulan en particular los distintos tipos de violencia contra las mujeres, van incorporando todos esos tipos de violencia en una ley general.

MG: ¿Qué avances observas gracias a la Convención a lo largo de estos 25 años?

TR: Creo que entre los primeros avances están la legislación, hace 25 años no se tenía ninguna legislación, es en ese período gracias a la Belém Do Pará es que se ha seguido avanzando. En el ámbito legislativo es que yo te diría que los Estados han tratado de avanzar más. Aquí los Estados tienen una política en torno a la violencia, entonces de no tener nada se ha pasado a tener algo. Ya es más institucional, vemos que los Estados si establecen instituciones, centros de acogida, vemos que si les falta personal, les faltan recursos, lo que estamos viendo es que hay una distancia entre lo que son sus políticas y lo que verdaderamente implementan. Entonces estamos viendo en el último informe Hemisférico, cuando pedimos en todos los países los Estados destinan menos del 1% de su presupuesto a este tema, entonces sin presupuesto difícilmente se va a atacar este problema que como te digo es tan complejo. Justo ahí es donde creemos que hay mucho más por hacer.

En el acceso a la justicia creo que hemos avanzado bastante pero todavía en los poderes judiciales les es muy difícil incorporar la perspectiva de género. Viene una serie de estereotipos de género, siguen sin condenar a los perpetradores, siguen sin entender que la violencia se da en un ciclo en donde a las mujeres les cuesta mucho romper ese círculo para ir a denunciar y que luego si no hay condena, difícilmente se van a poder acercar al poder judicial.

MG: El MESECVI surge diez años después de haberse implementado la Convención, es decir en 2004. ¿Cómo ha sido su evolución? ¿Distingues etapas desde su creación?

TR: Si, claro. Desde su creación hemos tenido una serie de cambios también. En un inicio necesitaban posicionarse. Entonces los primeros esfuerzos fueron en torno a que los Estados les conocieran. Se trataba de conocer cuál era el rol del organismo y promover que enviaran el informe de país, que enviaran a las expertas. Entonces todo ese proceso fue muy difícil para que realmente las expertas pudieran empezar a desenvolverse dentro del organismo, para que éste tuviera algo que decir. Hoy en día, yo te diría que estamos en una fase dos o tres de eso. Ya que los Estados han designado a expertas y ahora tenemos reuniones que tienen el quórum suficiente. Hay expertas que tienen mucha experiencia, entonces es muy interesante. Ya pasamos la etapa en la que los Estados entienden que tienen que hacer su informe, por lo tanto eso ya lo están haciendo y lo están haciendo mucho más constantemente. A veces les cuesta realizar el informe, se demora y cada día lo entregan más. Y de eso hemos pasado a elaborar otro tipo de documentos, por ejemplo, Informe Hemisférico temáticos como el de Embarazo Infantil, hemos empezado a sacar Resoluciones Generales, que eso fue en 2018 cuando sacaron dos resoluciones por primera vez, una respecto de la Desaparición de Mujeres en el Hemisferio y la otra en materia de Violencia Doméstica y vemos que las mujeres se defienden pero no necesariamente cuando están siendo atacadas y son juzgadas como homicidas, depende de los delitos en cada uno de los países. Eso nos preocupó.

También hemos sacado leyes modelo tirando a la legislación de los países y estableciendo un modelo que nosotras creemos que los países deben adoptar y una es la de Femicidio y la otra es la de Violencia en la vida política de las mujeres. Entonces estamos sacando este tipo de documentos que en las regiones de más alto índice de violencia contra las mujeres. Y me parece que el rol del MESECVI es fundamental, y también lo ha sido el momento en el que estamos coordinando estas plataformas internacionales y así podemos trabajar de manera mucho más fuerte en los temas que aún se requieren para avanzar en el tema de violencia contra las mujeres.

MG: ¿Cómo en qué tipo de plataformas están haciendo la vinculación?

TR: Está la Relatora de las Naciones Unidas, la Relatora de la CIDH, Comisión Interamericana de Derechos humanos, la relatora sobre los Temas de las Mujeres, el mecanismo paralelo MESECVI que funciona en Europa que es el CEVIO y la Co CEDAW.

MG: ¿Cómo se deciden los indicadores, como se evalúa, y se adoptan las resoluciones?

TR: Se adoptan porque todos los años el Comité de Expertas se reúne y en esas reuniones adoptamos las prioridades y hemos decidido trabajar en algunos temas en particular, a veces el tema sale por los informes que hacen los países, o por los informes sombra que nos entrega la sociedad civil. Puede ser que contratemos a alguien en la redacción del informe y se le manden los datos. Depende ya en lo específico lo vamos trabajando. Hay un grupo en el comité de expertas que se dedica a trabajar en esos documentos y **así vamos avanzando y cuando esté el documento listo, eso debe pasar por el Comité de los Estados parte y cuando eso pasa pues es aprobado por el MESECVI en general.** Para acceder a ellos se puede hacer a través de la página web del propio MESECVI.

MG: La convención era ya bastante innovadora pues en la fecha en que redactó ya hablaba de la palabra Trata de personas, pero en torno a estas violencias emergentes de alto impacto. Las desapariciones por ejemplo, las violencias cibernéticas, las vinculadas al crimen organizado trasnacional, ¿consideras que alcanza la Convención para estas violencias para que en los Estados se exija y se haga algo?

TR: La Convención es bastante general, porque habla de la violencia física, sexual y psicológica, tolerada en la familia o perpetrada o tolerada por el Estado. Desde ese punto de vista, cualquier violencia cabe ahí, nosotras no hemos encontrado hasta el momento que la Convención debiera ser adaptada, sino que encontramos que perfectamente da cabida a los distintos tipos de violencia que se producen hoy en día, entonces lo que vamos haciendo es que se producen documentos específicos de cómo vamos entendiendo esa violencia, en cómo se adoptan las resoluciones genérales o las leyes, informes en particular, vamos sacando también comunicado o les mandamos cartas a los Estados cuando nos preocupan algunos temas. No nos sentimos limitadas por la Convención, sentimos que nos dan espacios para seguir adoptando todas las regulaciones que sean necesarias para proteger todos los tipos de violencia que vamos viendo cada día.

MG: Y sin embargo, cómo hacer para que los Estados respondan real-

mente, incluso a veces la sociedad civil se está quedando atrás respecto de las nuevas realidades de violencia que están enfrentando las mujeres y las niñas. Estoy pensando en las violencias que están enfrentando las mujeres en contextos de crimen organizado trasnacional, o las violencias que están enfrentando las mujeres en países donde hay crisis de gobernabilidad o institucional, como Venezuela o Nicaragua, ¿nos alcanza la Convención?

TR: Con respecto al tema del Crimen Organizado es un tema muy complejo porque es un tema muy lucrativo y por lo tanto muy difícil de parar. Pero claro, los Estados ahí sí han puesto atención y si se han ido organizando para poder frenar este fenómeno, y realmente podríamos esperar que algo se logre con estos esfuerzos, me imagino que con los esfuerzos que están haciendo pueden lograr algo. Con los otros casos creo que estás hablando de lo que son las debilidades del derecho internacional. En particular el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, porque claro, en estos ámbitos de convenciones y tratados que se supone son obligatorios los Estados se ponen de acuerdo para darle seguimiento. Hay una cosa, los estados no necesariamente les aportan los recursos necesarios a los organismos internacionales y entonces estos no necesariamente tienen los recursos para cumplir con su rol.

Si los Estados deciden no participar en el Derecho internacional, o si quieren no firmar o cumplir con una Convención o salirse incluso de la OEA, el que un organismo le diga que está incumpliendo con la Convención o se retira de ésta, pues es difícil, lo que se puede hacer, porque en el ámbito internacional pasa un poco por la diplomacia pública, porque evidentemente no se pueden tomar presos a los Estados, entonces ahí si hay muchas limitaciones en el ámbito del derecho internacional en los derechos humanos. Entonces a lo mejor el día de mañana esos dirigentes puedan ser juzgados por otra vía.

Pero entonces también debemos ir fortaleciendo a la sociedad en esos países para que desde ahí puedan estar presionando para que cesen las violaciones de los derechos humanos.

MG: Pensando en esa situación que bien dices que las debilidades del sistema internacional o de colaboración en derechos humanos, nos encontramos que hay problemas que no tienen una sola arista sino que son multifactoriales, como este de crimen organizado trasnacional por lo tanto la solución también es regional. En ese sentido, tú ves a la Convención que deba hacer un *adendum* para generar a partir de ella un protocolo, un procedimiento específico especializado internacional para atender las violencias que están desplazando a las mujeres y niñas en ciertas zonas o esto debe hacerse fuera del marco de la Convención.

TR: Siempre se pueden adoptar nuevos tratados, pero si es en torno a un fenómeno en particular, no necesariamente, más que una adición a la propia Convención de Belém Do Pará, yo creo que la propia Convención nos da el Marco. El punto ahí es si desarrollamos nuevos documentos específicos, o cómo le vamos pidiendo a los Estados, porque si ya estamos hablando de trata de personas, pues el punto está en que pueden hacer los estados, y las distintas medidas como tú dices, que ataque a un fenómeno tan complejo y que verdaderamente ataque a todas sus causas.

MG: Entonces consideras que desde la Convención se puede desarrollar una respuesta específica, digamos desde el MESECVI, sería lo que han hecho ya con la experiencia de desaparición y ver cómo se va también posesionando el tema y haciendo algún tipo de diplomacia que los Estados los revisen y se pueden hacer capacitaciones, hay distintos mecanismos. ¿Hacia dónde debe ir la Convención?

TR: Supongo es una convención vigente que se puede hacer desde Organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De qué manera se conecta la Corte Interamericana con la Convención Belem Do Pará.

Creo que es un documento absolutamente vigente, que estamos ocupándolo en el ámbito internacional cada día más. Nosotros desde la Convención estamos cada día usándolo. Nosotros tenemos planes bastante ambiciosos, nos estamos coordinando con las distintas plataformas que velan por el derecho de las mujeres. Hasta hace unos años, no se hacía, entonces que trabajemos en conjunto es algo novedoso, y es que obviamente va a ver mucho más fuerza a nuestro trabajo. Y respecto a la Comisión y al Sistema Interamericano, en los fallos del Sistema Interamericano se utiliza la Convención; por lo tanto, también desde esa perspectiva considero que está absolutamente vigente y de hecho en la reunión de 2019, asistió la relatora de los derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para aumentar la coordinación que hemos tenido hasta ahora. Por lo tanto, si es algo que queremos hacer, en lo que queremos ir avanzando y que nos pone mucho trabajo muy interesante y que esperamos sea muy productivo por delante. Y si estamos trabajando de manera muy productiva con nuevos temas.

MG: Con una mirada al futuro, si pudieras pedir algo que para ti fuera muy importante para avanzar en la implementación de la Convención.

TR: Me parece que los Estados necesitan poner más recursos en esto, no dejar los instrumentos que han ido creando con recursos mínimos o sin recursos, que tengan suficiente personal, que tengan lugares donde acoger a las mujeres, que tengan visiones integrales y no solo centradas en la violencia doméstica. Tenemos

que trabajar muchísimo en el sistema de justicia, entonces un poder judicial que reciba a las mujeres, que tenga una perspectiva de género que atienda las dificultadas que hay para hacer una denuncia sobre este tipo de violencias, que atienda todas las particularidades de los fenómenos de los que estamos hablando.

MG: Y ¿Qué hacer con los agresores? Se ha avanzado muy poco, tienen ustedes un ejemplo de algún país en América que haya avanzado en materia de sanción o reeducación a los agresores. Me parece a mí que se ha avanzado muy poco. Se encuentran muy por debajo de lo admisible.

TR. Si. Considero que el tema de la reeducación es muy complejo y todavía no se ha abordado de manera seria y pasa mucho por la voluntad de las personas. Por lo tanto, si las personas no quieren hacer un cambio, entonces difícilmente lo habrá. Entonces, nosotras creemos que debe haber sanción, que no puede ser que las personas incluso en caso de que haya habido un asesinato o intento de asesinato, ni si quiera pagan cárcel. En cambio delitos de menor intensidad si pagan con temas de cárcel.

Entonces ahí es importante que los Estados consideren que estos delitos son relevantes y que deben ser sancionados.

MG. En materia de educación, ¿el sistema educativo de los países está haciendo lo correcto?

TR: Por ahí hay mucho que hacer todavía porque claro una es la atención pero otra es como atacas las causas del fenómeno, quién ha cometido violencia sea sancionado pero desde luego hay que atacar las causas que ocasionan las violencias, si vemos que es la discriminación la causa principal, entonces eso es lo que tienen que atender los Estados y todavía hay mucho que avanzar en los sistemas educativos, en la realización de las mallas curriculares, no hay una igualdad de cómo se le presenta a niño y niña las expectativas que se tienen o fomentan. Para hacer lo mismo con la publicidad, seguimos viendo una codificación y una sexualidad muy fuertemente de las mujeres. Igualmente con la propaganda, se dirigen a las mujeres cuando están vendiendo productos de limpieza y se dirigen a los hombres cuando están vendiendo cerveza. Ahí vemos como hay una visión muy diferenciada de los roles que deben cumplir hombres y mujeres y ahí hay mucho que hacer.

Entrevista 3.

Susana Chiarotti

Especialista en litigio estratégico, nacional e internacional. Integra el Comité de Expertas en Violencia contra la Mujer de la OEA, del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), en representación de Argentina, desde la creación del Mecanismo, en el 2005.

Forma parte de un equipo interdisciplinario que es responsable de la defensa de los derechos de las mujeres ante los órganos monitores de tratados de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Integró el Grupo Asesor del Secretario General de Naciones Unidas en dos oportunidades. La primera, en octubre de 2006 para colaborar, junto a otras 9 expertas de todo el mundo, en el "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer" y la segunda para el estudio: El Progreso de las Mujeres en el Mundo. En busca de la Justicia (ONU Mujeres 2011).

Cuenta con numerosas publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres y niñas, a nivel individual y en coautoría. Fue parte de varios equipos de investigación, como: "Con todo al aire, Reporte Derechos Humanos Salud Reproductiva" (2009): "Grietas en el Silencio: Una investigación sobre violencia sexual en el marco del terrorismo de Estado" (2011); "Niñas Madres: Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe" (2016) y "Jugar o Parir - Embarazo Infantil Forzado en América Latina y el Caribe" (2018).

Nombrada mujer destacada por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe en marzo 2018. Abogada, con postgrado de Especialista en Derecho de Familia por la UNR, Doctoranda en Derecho (UNR). Directora del INSGENAR (Instituto de Genero, Derecho y Desarrollo) de Rosario, Argentina. Integra el Consejo Directivo de la Coalición contra la Trata de Mujeres (CATW). Integra el Consejo Consultivo del CLADEM, Profesora de la Maestría de la Universidad Nacional de Rosario desde 1998 y es docente del Diplomado sobre Género y Justicia de FLACSO.

La siguiente aportación, contó con una guía de entrevista enviada a la experta Susana Ciarotti, por la investigadora residente Margarita Guillé durante el mes de diciembre de 2019. Sus respuestas fueron elaboradas semanas posteriores según las preguntas enviadas se generaron apartados de este texto, como sigue.

I. La Convención de Belém do Pará y su significado para América Latina.

Durante todo el año 2019 se sucedieron ceremonias de conmemoración de los 25 años de la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres, conocida como Convención de Belém do Pará. La Convención fue firmada en esta ciudad de Brasil en junio de 1994 y en pocos años se convirtió en una de las convenciones con más número de ratificaciones del sistema interamericano.

Para quienes formamos parte de organizaciones del movimiento feminista, contar con un tratado internacional (primero en el mundo) que abordara directamente la problemática de la violencia, fue un logro muy importante, tanto desde el punto de vista material como simbólico. Hay una diferencia significativa entre reclamar desde el discurso feminista, sin soporte jurídico y exigir que se cumplan las obligaciones asumidas en un tratado internacional. Al contar con la Convención de Belém do Pará, una vez que cada uno de nuestros países la ratificó, los reclamos de los grupos feministas se convirtieron en la demanda de cumplimiento de deudas pendientes del Estado para con su ciudadanía.

La Convención se convirtió inmediatamente en una herramienta polivalente de incidencia política para el movimiento de mujeres de la región. Por un lado, brindó un marco jurídico al cual debían ajustarse las legislaciones nacionales y eso enriqueció las agendas de incidencia de nuestras organizaciones en todos los países. Por otro, fue contenido privilegiado de las acciones de capacitación que los grupos de mujeres realizaban en todos los espacios donde se iban abriendo camino, tanto dentro de la sociedad como de las oficinas gubernamentales.

En todo el proceso de redacción, discusión y aprobación se utilizó una estrategia que incluía una amplia participación y apoyo por parte de la sociedad civil en cada uno de los países y para conseguir el acompañamiento de las instancias decisorias de la OEA. Es así como la entrada en vigor de la Convención en tan corto tiempo y su amplia adherencia, obedeció a un esfuerzo mancomuna-

do sin precedentes de la sociedad civil, de los Estados y de la CIM

A lo largo de estos 25 años, la Convención ha permitido avanzar en el diseño de los marcos jurídicos nacionales sobre violencia. El hecho de que la Convención exija a los Estados parte que cuenten con legislación específica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, permitió dar un salto cualitativo y sumar a las existentes leyes sobre violencia familiar, -muchas de estilo neutro-, nuevas leyes integrales de violencia contra las mujeres que contienen diversas modalidades de violencia y además se refieren directamente a las mujeres.

II. La contribución de la CIM a la creación e implementación de la CBDP

Uno de los grandes méritos de la CIM fue preparar el proyecto de la Convención BdP y gestionar tesoneramente su aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA. Fue un proceso que duró varios años, en un contexto que no era totalmente favorable, debido a la composición de la Asamblea General, fuertemente androcéntrica. Linda Poole, quien era su Secretaria Ejecutiva durante esos años, fue una gran impulsora de este proceso y su conocimiento de los procedimientos dentro del complejo sistema de la OEA le permitió ir sorteando obstáculos. La CIM fue construyendo consensos y ganando aprobación a la iniciativa de contar con una Convención Interamericana sobre el tema, a través de Resoluciones de la Asamblea General que facilitaron que finalmente se aprobara el texto.

No contábamos con un contexto propicio y había que realizar grandes esfuerzos para dar lugar al debate sobre violencia contra las mujeres. Una década atrás, las redactoras de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW), habían intentado incluir en el borrador de la CEDAW un artículo sobre violencia. Este no fue aceptado por ningún país. Si querían que el texto se aprobara tenían que sacar ese artículo. Varios factores influyeron para cambiar esa situación adversa, entre los que se destacan la efervescencia del movimiento de mujeres y el impacto de las Conferencias Mundiales de la Mujer.

En el año 2003 la CIM comenzó un estudio tendiente a investigar el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados. Los resultados de la misma demostraron que aún faltaba mucho por hacer y que debía reforzarse la Convención y estimular su aplicación. Se propuso crear un mecanismo que siga atentamente la manera cómo se aplica e imple-

menta en todos los países. Así, diez años después de ratificada la Convención, en el año 2004, la CIM crea el MESECVI, o Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Violencia contra la Mujer, compuesto de dos órganos: el Comité de Expertas en Violencia o CEVI y la Conferencia de Estados Partes.

La CIM ha destinado parte de su personal y recursos para construir un secretariado que colabora con el MESECVI, desde su oficina en Washington.

En relación a su interacción con la sociedad civil, es importante destacar que el MESECVI, desde su creación, facilitó el intercambio con las organizaciones sociales y su participación en audiencias, en los procesos de evaluación, así como en el envío de información actualizada sobre la cuestión de la violencia en sus países. Esto se plasmó en el reglamento adoptado por el CEVI donde se decidió la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que se daría de varias maneras. Por un lado, participando en días y horas fijados en una audiencia previa cada vez que el CEVI se reúne y por el otro enviando informes alternativos o casos para que el CEVI amplíe la información con que cuenta para la elaboración de sus reportes.

Esta política dio como resultado una activa participación de las organizaciones y redes feministas de la región LAC en el monitoreo de la Convención. En cada ronda presentan informes "sombra" o alternativos a los gubernamentales, tanto nacionales como regionales, aportando datos sobre la situación de las mujeres, reclamando la plena implementación de la normativa local y el traslado del mandato de la Convención a la legislación local.

La Conferencia de Estados partes está compuesta por autoridades nacionales o ministras de la mujer. Es un cuerpo político, en el cual las participantes manifiestan la voz de sus gobiernos.

El MESECVI realiza su trabajo en Rondas de Evaluación Multilateral que constan de una fase de evaluación de 4 años y una fase de seguimiento a las recomendaciones del Comité de Expertas/os (1 año).

En la fase de evaluación, el Comité de Expertas/os prepara un cuestionario que es enviado a los Estados Parte. A partir de las respuestas y con base en la información recabada, no sólo del Estado sino también de las organizaciones sociales locales e internacionales, así como de las agencias de ONU y OEA, el CEVI emite un informe final. Al final de esta fase de evaluación, se publican los informes nacionales, así como un Informe Hemisférico.

En la fase de seguimiento, el CEVI analiza si el Estado cumple con la implementación de las recomendaciones específicas que salieron de la fase de evaluación. A partir de la

información proporcionada por los Estados Parte sobre dichos indicadores, se elabora un Informe de Seguimiento a las Recomendaciones.

El CEVI ya emitió tres informes hemisféricos, en 2008, 2012 y 2017. Al final de cada Ronda se publican los Informes nacionales de cada país, que figuran en la página web del MESECVI. Los países que participaron en la III Ronda cuentan ahora con tres informes nacionales.

El MESECVI ha adoptado un Sistema de Indicadores de Progreso, cuyo objetivo es el de proporcionar las herramientas para monitorear el avance de la implementación de la Convención en cada Estado Parte. Los indicadores deben ser complementados con señales de progreso cualitativas, que permitan un seguimiento de los logros obtenidos.

Este mecanismo ha enfrentado serios obstáculos para funcionar. Uno de los más importantes es la carencia de recursos financieros necesarios como para asegurar un funcionamiento más fluido e intenso, tal como lo requiere la problemática que se enfrenta.

III. Los aportes para la región y para el Mundo de la CBDP

La CBDP fue el primer tratado internacional específico sobre violencia contra las mujeres del mundo. Fue inspirador en gran parte del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la Violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, también conocido como Convenio de Estambul firmado en 2011 y que entró en vigor el 1 de agosto de 2014, 20 años después del nacimiento de Belém do Pará.

El Convenio de Estambul define a la violencia de manera similar a CBDP, como una violación a los derechos humanos y causa y consecuencia de la discriminación, e incorpora en el artículo 5 la obligación de emplear la debida diligencia en la investigación de los hechos de violencia.

Por otro lado, la jurisprudencia emanada del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como consecuencia de la aplicación de la Convención BDP, ha fortalecido los sistemas jurídicos de todos los países, tanto de la región como del mundo. Así, por ejemplo, la sentencia de la Corte Interamericana sobre el caso Castro Castro vs. Perú; o Campo Algodonero vs. México, han inspirado a los tribunales y a la academia para la aplicación y enriquecimiento de estándares jurídicos con perspectiva de género.

IV. Los desafíos que enfrenta el CEVI y sus principales contribuciones

El CEVI, o Comité de Expertas en Violencia, es un órgano técnico, compuesto por tantas expertas como países ratificaron la Convención. Una vez nombradas por las cancillerías de sus países, -en muchos casos de una terna propuesta por la sociedad civil-, las expertas funcionan de manera autónoma e independiente. Hasta la fecha, 28 países designaron expertas. Se reúne una vez al año, ya sea en la sede principal de la OEA en Washington o en algún país que se ofrezca como anfitrión.

En agosto de 2005, el CEVI se reúne en Washington por primera vez, redacta su reglamento, fija sus atribuciones y metodología de trabajo y prepara el primer cuestionario a los Estados.

En su primera reunión el CEVI tuvo que enfrentar su primer gran desafío: elegir temas comunes a todos los países, en una región diversa y compleja, que tiene distintos sistemas jurídicos, idiomas y contextos. Había que elaborar un cuestionario común que pudiera ser respondido por los Estados Parte y convenía que estuviera unificado. Se produjo un rico debate que arrojó como resultado la elección de 4 temas prioritarios: marco jurídico, acceso a la justicia, estadísticas y presupuesto. En nuestro entusiasmo, pensábamos que en la siguiente ronda, resueltos ya los problemas que afectaban a estos cuatro ejes de trabajo, podríamos pasar a otros. Pero eso nunca sucedió.

Las dificultades para construir el marco jurídico adecuado que permita no sólo sancionar la violencia, sino también prevenirla, era una tarea mucho más ardua que la imaginada en los comienzos. Lo mismo sucedió con el tema de acceso a la justicia, a la hora de enfrentar los obstáculos que ofrecen sistemas de justicia que están atravesados por prejuicios y estereotipos discriminatorios contra las mujeres y que ofrecen serias resistencias al cambio, o le restan importancia al tema de la violencia y siguen con el imaginario de que ese tema debería resolverse en privado.

Algo similar sucedió con los otros ejes: en el tema del presupuesto, la construcción de presupuestos con perspectiva de género y el compromiso de asignar fondos suficientes a partidas específicas para prevenir y enfrentar el tema de la violencia, si bien ha avanzado, no lo ha hecho en la forma necesaria. Es más, algunos países, donde asumieron gobiernos conservadores, han reducido los ítems destinados a la violencia o han desjerarquizado a los organismos que lo gestionaban.

El tema de las estadísticas registró avances significativos. Ya contamos con espacios de género en los organismos de estadísticas de algunos países. En otros se trata de armonizar la data administrativa. Pero tampoco se avanzó lo suficiente.

Otro obstáculo lo constituye la reticencia de los Estados de cumplir sus obligaciones hacia el MESECVI, que incluyen dar un soporte financiero anual; nombrar expertas titulares y suplentes; garantizar su participación en las reuniones anuales cubriendo sus gastos de viaje y alojamiento; responder a los cuestionarios y preparar los informes en tiempo y forma, entre otros.

Un desafío institucional muy importante es el de armonizar las tareas del CEVI con las de la CIDH. Desde el momento en que la violencia contra las mujeres es una violación a sus derechos humanos y causa y consecuencia de la discriminación sexual, el CEVI entra a trabajar en un campo que se conecta con el de la CIDH. Ambos temas, las violaciones a los derechos humanos y la discriminación son materia permanente de análisis por parte de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El CEVI realiza un trabajo especializado focalizando y profundizando cada vez más la problemática de la violencia y a su vez, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) debe incluir también ese mismo tema en sus informes de país, en los informes anuales a la asamblea general, en sus visitas in loco, en el análisis de las comunicaciones individuales, medidas cautelares y audiencias temáticas. Además, la reportera de género de la CIDH incluye frecuentemente ese tema en sus reportes e incluso ha hecho reportes específicos sobre violencia contra las mujeres. Lograr una interacción armónica debe ser un propósito conjunto de ambos organismos, que sin duda se enriquecerán mutuamente de lograrse un intercambio fluido, respetuoso y permanente.

Implementar las obligaciones relacionadas con la prevención de la violencia constituye otro desafío. Al terminar la segunda ronda, el CEVI analizó donde se ponía el grueso de los esfuerzos por parte de los Estados. Observamos que la mayoría de los países había trabajado en el marco legislativo, aunque en algunos casos el esfuerzo se limitaba a dictar la norma, sin garantizar adecuadamente su implementación. También constatamos que el énfasis estaba puesto en la sanción de la violencia, pero se minimizaban las medidas para la prevención de la misma. Por ello decidimos que la tercera ronda se dedicaría prioritariamente a la prevención de la violencia.

Trabajar adecuadamente en la prevención de la violencia implica involucrarse en un proceso a largo plazo, que requerirá ingentes esfuerzos, e inversiones. Para el movimiento de mujeres, si bien es importante que la violencia contra las mujeres sea sancionada, es aún más impor-

tante que no sufran violencia, que no se mueran. Y para eso hay que emprender un cambio cultural que requiere transformaciones sociales integrales. Es probable que las tareas de prevención, que deben encararse de manera conjunta entre el estado y la sociedad, no dé tantos réditos políticos en el corto plazo. Sin embargo, es la única garantía de erradicación o disminución de la violencia.

Además de los informes nacionales y hemisféricos (2008, 2012, 2017), el Comité publicó varias declaraciones sobre temas claves como Femicidio/Feminicidio; Violencia y derechos sexuales y reproductivos; Violencia política y la Declaración de Pachuca que centra su análisis en la Prevención de la violencia.

También, para facilitar la tarea de los Estados, ha elaborado modelos legislativos, como la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (2017) y la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio) (MESECVI, 2018).

Asimismo, se han emprendido estudios regionales con la participación de todas las expertas, como el Informe hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará.

Otro aporte interesante es la Guía Interactiva de estándares internacionales sobre derechos de las mujeres, herramienta pensada para facilitar el acceso y conocimiento a las normas internacionales y otros documentos elaborados por organismos del sistema regional y universal de derechos humanos sobre los derechos de las mujeres.

El CEVI también ha iniciado la elaboración de Recomendaciones Generales, como la N1, sobre Legítima Defensa y Violencia contra las Mujeres, y la N. 2, sobre Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio (MESECVI, 2018).

V. Los retos en el tema de implementación.

La brecha existente entre la letra de la ley y su implementación es muy grande y se mantiene constante tanto en las normas nacionales como internacionales. Es frecuente que nuestros países sancionen leyes nacionales que tardan varios años en ser reglamentadas y otros más en ser aplicadas. Entre el derecho que consagra la norma y la posibilidad de que beneficie a las mujeres en su vida cotidiana, hay aún una gran distancia.

Lo mismo sucede con los tratados internacionales. Todos los países de la región figuran con una gran cantidad de convenciones y pactos rati-

ficados. Sin embargo, los habitantes no siempre pueden disfrutar de los derechos que consagran.

Latinoamérica y el Caribe ostentan el récord de ser las regiones más desiguales del planeta. Las diferencias entre ricos y pobres se suman a las étnicas y a las de género, sólo por nombrar algunas. La Convención de Belém do Pará en su artículo 9, exige a los Estados tener en cuenta estas desigualdades a la hora de prevenir y sancionar la violencia*: "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."*

La implementación de la Convención BdP debe realizarse teniendo en cuenta estos parámetros, adaptando programas y políticas no sólo para mujeres urbanas sino también para mujeres rurales, afrodescendientes e indígenas, mujeres con discapacidades, así como quienes viven situaciones de desastres naturales o conflictos armados. Es con esa sensibilidad que deben abordarse las políticas públicas de prevención y sanción de la violencia.

Una política inclusiva sobre acceso a la justicia en casos de violencia, deberá, por ejemplo, tomar en cuenta las dificultades que atraviesan las mujeres con discapacidad para denunciar los hechos violentos, identificar a quienes la agredieron, acceder a los tribunales, enfrentar un juicio y prevenir nuevas agresiones. Solo incluyéndolas en el diseño de las políticas se podrá tener un acercamiento adecuado a su realidad y plantear las medidas adecuadas. En el caso de mujeres de pueblos originarios, se debe contar con traductores a las lenguas originarias, juristas que conozcan el derecho consuetudinario de esas comunidades y personas formadas en trato no discriminatorio, entre otros requisitos, para no revictimizar a quienes denuncien.

En el año 2015 la CIDH emitió una resolución que advierte que si bien la orientación sexual y la identidad de género no están expresamente incluidas en la Convención de Belém do Pará, ésta es un "instrumento vivo" que debe ser interpretado de conformidad con los tiempos actuales y con base en un criterio evolutivo. En consecuencia, para la CIDH, cuando el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará se refiere a la obligación del Estado de tener en cuenta la situación de la violencia que pueda sufrir la mujer, en razón de varios factores "entre otros", éstos "otros" necesariamente abarcan a la orientación sexual y la identidad de género.[58]

58 CIDH, "Violencia Contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América", OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 de noviembre 2015, párr. 52

En muchas ocasiones las dificultades para una aplicación adecuada de la Convención deriva del incumplimiento de obligaciones impuestas por la Convención, que imponen al Estado una posición de garante de derechos frente a los riesgos de sufrir violencia, por ejemplo, la falta de adecuación legislativa en materia de discriminación racial o violencia de género, o la ineficacia del sistema de justicia. Es razonable afirmar que el Estado no podrá invocar la imposibilidad de prevenir la consumación de un riesgo si ha contribuido a ello por no adoptar medidas de garantía que la propia Convención establecía. Según Abramovich, hay que tener en cuenta que los Estados no son sujetos pasivos que intentan paliar riesgos sociales que les son ajenos, sino que contribuyen con sus acciones, sus políticas, sus prácticas y sus omisiones a la creación, configuración o consolidación de las situaciones de riesgo social, aun cuando la situación riesgosa provenga de conductas criminales de particulares.[59]

VI. Nuevas dinámicas y formas de violencia antes no vistas, producto de la tecnología o del cambio político económico y social

Crimen, conflicto, autoritarismo ¿Cómo puede funcionar de mejor manera la convención en esos contextos? ¿De qué manera se puede actualizar su mirada cuando aún muchos países no cumplen lo establecido hace 25?

Como plantea la CIDH, la convención Belém Do Pará es un "instrumento vivo" que debe ser interpretado de conformidad con los tiempos actuales y con base en un criterio evolutivo. a medida que se profundiza en la problemática de la violencia, van surgiendo matices, aristas, complejidades que no eran visibles al principio de la vigencia de la convención. por otro lado, los adelantos científicos y las transformaciones sociales traen aparejados nuevos escenarios. es por eso que la interpretación debe constantemente actualizar su sentido.

59 Abramovich, Victor: Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenos Aires, marzo 6 de 2013 - JA 2013-I, fascículo n. 10 3

En estos momentos, la globalización y las nuevas tecnologías están cambiando las formas de relación y de comunicación entre las personas. La sociedad de la información, Internet, las redes sociales y los medios digitales facilitan y agilizan el contacto entre las personas de los lugares más remotos del mundo, pero a la vez están acarreando nuevos riesgos. Es urgente abocarse al estudio de este tema. En los sectores de población más jóvenes el uso de las redes sociales es muy intenso. Formas de violencia de género como el ciber acoso afectan en gran medida a las niñas y jóvenes. Por ello el CEVI ha decidido profundizar este tema en la cuarta ronda para develar cómo la violencia de género se gesta y desarrolla en Internet y las redes sociales digitales, cuáles son los contextos y causas que facilitan su ocurrencia; cuáles son las consecuencias que tiene para las víctimas y cuáles deberían ser las medidas que los Estados deberán tomar para su prevención, sanción y erradicación.

Otro desafío importante es el crecimiento de la influencia de sectores fundamentalistas que atacan directamente el Estado Laico, poniendo en riesgo muchas de las conquistas realizadas por las mujeres en el campo de la igualdad de género. El mismo concepto de igualdad entre varones y mujeres está siendo puesto en cuestión por estos grupos, en su mayoría pentecostales y neopentecostales, que cuentan con estrategias claras de acceso a órganos de poder.

En estos momentos esos sectores están desarrollando una campaña regional que es parte de una estrategia internacional instalada en Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y Chile y con contactos en los demás países de la región.

De acuerdo a una investigación de la CIM[60] *"En América Latina y el Caribe el discurso contra la igualdad de las mujeres (…) transita desde la defensa como natural del orden social, político y económico patriarcal hasta la descalificación general a la categoría analítica género y la impugnación de los derechos conquistados por las mujeres y su ejercicio, así como la protección que pueden brindarles los Estados."*

Los ataques utilizan varias vías, desde la agresión física directa hasta la descalificación a través de los medios de comunicación y redes sociales; incluyendo chantajes y amenazas a funcionarias/os, legisladores, docentes, y otros métodos de amedrentamiento a todos aquellos que deciden ampliar la agenda de derechos. Estas organizaciones anti-derechos buscan obstaculizar el derecho de todas las mujeres a manifestarse y a participar en espacios políticos y sociales y a veces recurren a la violencia: no tienen reparos en agredir a cuchilladas a mujeres en una manifestación, como en Chile; amenazar con quemar a una conferencista feminista en Brasil; atropellar con un

60 CIM-OEA- Lineamientos Interamericanos por la Igualdad de Género como Bien de la Humanidad. OEA/Ser.L/II.5.33 CIM/CD/doc.10/17 -28 de agosto de 2017

vehículo a una manifestante que reclamaba el aborto en Argentina; organizar un Congreso antifeminista; insultar y amenazar a legisladores/as que hacen propuestas progresistas, o enviar obispos y pastores a presionar senadores para desviar sus votos.

La categoría analítica de género es expresamente distorsionada y presentada como ideología de género. Los ataques en los medios plantean que la ideología de género, especialmente en los programas de educación sexual, promueve la promiscuidad, la homosexualidad y el aborto. Conceptualizar la categoría analítica de género como una ideología, es parte de la política de la post verdad, tal como lo expresa el documento de la CIM ya citado. La posverdad de la ideología de género busca fomentar los temores y las inseguridades de ciertos sectores de la sociedad. Utiliza amenazas como la "destrucción de la familia" o el "libertinaje sexual" para generar resistencia y descalificar la idea de la igualdad de género y quienes la promueven.

El hecho de que consideren los roles tradicionales y estereotipados de la mujer como naturales e irreversibles, hace que la violencia de género sea minimizada. Esto afecta de manera grave y directa a la implementación de la convención BdoP, ya que en esta se exige que para terminar con la violencia se deben erradicar los estereotipos de género que consolidan la posición subordinada de las mujeres.

VII. ¿De qué manera el Caribe ha hecho uso de la Convención y que desafíos presenta la región en casos de países vinculados políticamente a otras naciones o cuando tratados aún como provincias de un reino?

El CEVI ha emprendido una serie de acciones para fortalecer los vínculos entre Latinoamérica y el Caribe. Conocer a fondo la realidad de las dos regiones y adoptar pautas comunes para enfrentar los diferentes retos es un desafío permanente que las expertas están asumiendo desde los orígenes del Mecanismo.

Ambas regiones cuentan con sistemas jurídicos diferentes. El Caribe angloparlante utiliza el sistema de derecho anglosajón y se nutre de la tradición jurisprudencial del Commonwealth, en la mayoría de los países. La normativa sobre violencia se limita a la violencia doméstica o familiar y no cuentan con leyes sobre femicidio. En América Latina la

mayoría de los países viene de la tradición jurídica napoleónica, con códigos para las diferentes áreas del derecho y un sistema de justicia que está en proceso de reformas en la mayoría de los Estados, transitando, en el área penal, al sistema acusatorio.

Si bien todo el continente y las islas del Caribe fueron colonizados, los imperios gobernantes fueron diferentes. La mayoría de los países de América Latina heredaron la tradición hispánica y el Caribe fue influenciado principalmente por la tradición anglosajona. El proceso de descolonización unió a la región en un deseo común de independencia, aunque los tiempos para lograr romper con las cadenas fueron distintos.

Más allá de las diferencias, nos unen los mismos problemas, el mismo deseo de que se aplique la Convención de Belém do Pará en todas sus dimensiones y un compromiso común: prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En las reuniones anuales del Comité podemos constatar que tenemos preocupaciones comunes. Profundizar el conocimiento mutuo nos permitirá nutrirnos de la riqueza de las distintas experiencias de resistencia y cambio.

Entrevista 4.

Zelmira Mireya Emilse Regazzoli

Una de las autoras de la Convención Belém Do Pará

Es Doctora en Historia Universidad de La Pampa, Licenciada en Geografía por la Universidad de Cuyo. Licenciada en Ciencias Políticas por la American University.

Ha desempeñado varios cargos públicos y ha sido Profesora Universidad de La Pampa y titular la materia de Historia Contemporánea. Fue Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria y Subsecretaria de DDHH y la Mujer. Fue titular de la Mesa de CEPAL para la integración de la Mujer en América Latina y el Caribe, Delegada titular de la CIM-OEA en 1994 Presidenta CIM y Presidenta de la VI Conferencia de CEPAL preparatoria para BEIGING 1995.

En 1995 fue también Vicepresidenta de la IV Conferencia Mundial de la Mujer BEIGING 1995.

Como Diputada Nacional Convencional Constituyente se encargó de la inclusión de Tratados Internacionales en la Reforma Constitucional en Argentina.

Fue electa Experta de CEDAW ante Naciones Unidas.

Ha dado diversas conferencias y cuenta con varias publicaciones sobre DDHH y Situación de la Mujer.

La presente entrevista se llevó a cabo enviando un cuestionario base creado por la investigadora Margarita Guillé y respondido por la experta Zelmira Regazzoli.

MG. ¿Cómo y por qué se gestó la Convención?

ZR. Después de 7 largos años de trabajo, el 20 de noviembre de 1989 se aprobó la Convención de los Derechos del Niño en Naciones Unidas y se comenzó a trabajar con los derechos de los migrantes.

Corría 1991 cuando en una reunión del Comité Ejecutivo de la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) de OEA, tuvimos un intercambio de ideas acerca de la situación de la mujer en el mundo. Así surgió la intención de trabajar sobre una convención sobre la violencia contra la mujer. En la siguiente reunión comenzamos el proceso de darle forma.

En este contexto, fue muy importante la tarea de la Secretaria Ejecutiva, Linda Poole, quien continúo trabajando en el tema y nos propuso un listado de ocho juristas provenientes de distintos países de la región, según su idioma. Venezuela ofreció ser el país sede de estos encuentros. Después de una intensa tarea, las juristas expertas presentaron a consideración del Comité Ejecutivo su trabajo, denominándolo: "Convención para la prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer". En 1993 la Asamblea de Delegadas aprobó el trabajo y se puso a consideración de la próxima Asamblea General de la OEA, que se realizó en Belem do Pará, Brasil, en 1994. Allí fue aprobada por unanimidad de los Estados, que rápidamente la ratificaron para su entrada en vigencia.

MG. ¿Cuáles eran los desafíos en el momento de su creación y cuáles son hoy?

ZR. Hace 25 años, el desafío era lograr la ratificación de los Estados y su puesta en vigencia con leyes adecuadas a la Convención. Al mismo tiempo, otro desafío consistía en encontrar mecanismos de prevención como: concientización; capacitación de las fuerzas policiales para atender las denuncias en tiempo y forma; lugares de refugio; líneas telefónicas gratuitas; y amplia difusión.

Hoy día, existen otros indicadores en la región que han agravado la situación de las mujeres, en las que se sigue detectando gran fragilidad, entre ellos: la situación económica; la incidencia de la violencia social; la incidencia del alcohol y otras drogas; y la necesidad de que la legislación y la aplicación de la misma sea un compromiso del Poder Judicial.

MG. ¿Cuál es su opinión sobre la Implementación de la Convención?

ZR. Lo ideal es que cada país incorpore en la norma constitucional a los tratados internacionales con

ese rango, como ocurrió en 1994 en Argentina. De esta manera las Convenciones tienen un rango jurídico aplicable para cada país. Por lo tanto, creo que hay que trabajar en ese sentido.

MG. ¿Cuáles son los principales aportes de la Convención?

ZR. La Convención de Belem do Pará ha sido para América el primer faro que iluminó la problemática de la violencia contra la mujer. Diferentes países del mundo han tomado como base la misma para delinear protocolos. Es el caso de Turquía y la Unión Europea.

MG. ¿De qué manera puede actualizarse la mirada de la Convención a las nuevas dinámicas de violencias que viven las mujeres y niñas en la región?

ZR. Siempre lo más importante es que las leyes sean adecuadas a las problemáticas de cada circunstancia. Esto conlleva un "aggiornamiento" de la legislación a los cambios tecnológicos, educativos y comunicacionales.

III. Análisis de situaciones de violencia en la región

Durante los primeros 25 años de vigencia de la Convención se han realizado tres Informes Hemisféricos, dos de ellos ya públicos -para el momento en que se redactó esta publicación-, y un tercero en revisión. A continuación, se resumen los aportes de cada uno y se hace un análisis de las situaciones de violencia contra las mujeres en la región, para después abordar los desafíos.

I. Primer informe hemisférico

Este primer informe contó con la contribución de 28 países de la región. Se hizo un cuestionario base sobre el cual cada Estado fue respondiendo y se hizo una sistematización de la información recibida. Los grandes rubros sobre los cuales se hizo énfasis con distintas preguntas fueron: legislación, normativa y planes nacionales, presupuesto nacional, información y estadística. De acuerdo con las respuestas, cada país recibió una serie de recomendaciones. El informe recupera las recomendaciones generales realizadas como parte de la concentración de la información.

De esta manera se puede apreciar que, en 2007, apenas tres años después de haberse conformado el CEVI, había una gran preocupación por gestar un andamiaje legal o institucional. Se notaba que había mucho por construir. Si bien era la primera década del siglo XXI y habían pasado ya 10 años del surgimiento de la Convención, parecía que en ese tiempo no había permeado en las naciones su objetivo y propósito.

De acuerdo con lo referido en los informes, no todos los países tenían legislación específica en el tema de violencia intrafamiliar, 92% de los países contaban en ese momento con leyes que consignaban la violencia doméstica o intrafamiliar, el 67% sancionaba la prostitución forzada en alguna legislación, 78% de los países no daba capacitación a su personal gubernamental sobre este tema, 78% no sancionaba a los agresores, el 36% contaba con mecanismos para el adelanto de las mujeres y el 80% con Comisiones de la mujer. Muy pocos contaban con información sobre el presupuesto destinado a este tema, la mayoría tenía refugios, casas de acogida y líneas telefónicas de atención a la violencia; mientras que la mayoría no contaba con políticas públicas para enfrentar el femicidio/feminicidio. Nueve de los 28 Estados reportaron que los refugios establecidos eran operados por sociedad civil por no haber del Estado, lo que preocupó a las expertas, en tanto que una minoría contaba con modelos de atención, pero no con información desagregada sobre la sanción de la violencia y sobre denuncias. Los programas asignados no pertenecían a instituciones especializadas en género o en el tema, sino que se les asignaba como una función especial.

En ese momento, el CEVI había considerado los aspectos anteriores como prioritarios, de manera que no se incluyeron en el cuestionario preguntas relativas a los medios de comunicación, a los esquemas culturales y de representación de roles, a la educación y transformación de estereotipos.

II. Segundo informe hemisférico

Elaborado en 2012 en el que se amplía el cuestionario para abundar en el espectro de acciones que deben desarrollar los Estados y que serán considerados como parte de la implementación de la Convención. Se recibieron respuestas de 28 Estados.

Así, en el primer capítulo se aborda la legislación y entre los cuestionamientos se encuentra que la normativa o legislación nacional incluya a la Belém Do Pará o se encuentre alineada con ésta. Entre los conceptos que son clave es que los Estados incluyen una definición de violencia

contra las mujeres según se ha establecido en la Convención y cuenten con disposiciones civiles, legales y administrativas que incorporen la violencia física, psicológica, sexual, económica o patrimonial y otras contra las mujeres -lo que se conoce como leyes de segunda generación-.

Además, se pregunta si tienen legislación sobre trata de personas o mujeres, sobre prostitución forzada, acoso sexual en los ámbitos laborar, de salud, educativo y otros. Sobre la violencia sexual en el matrimonio o en una unión de hecho, la prohibición expresa de la conciliación, mediación o cualquier otro mecanismo que busque una solución extrajudicial, legislación sobre femicidio, sobre violencia contra las mujeres proveniente del Estado, protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y campañas nacionales de divulgación sobre derechos de las mujeres.

Sobre la materia legislativa, por las respuestas se concluyó que varios países del Caribe no contaban con leyes integrales de violencia contra las mujeres, que algunos incluyeron elementos de la definición de violencia según la Convención, pero sigue siendo vista como algo doméstico o familiar. En aquel momento destacaron las leyes de países que habían armonizado ya su marco normativo a hacerlas más integrales, tal fue el caso de México y Venezuela (2007), Guatemala (2008), Colombia y Argentina (2009) y El Salvador (2010). En aquel momento los demás Estados seguían considerando la violencia como un tema doméstico y familiar e incluso esos términos homologaban como sinónimos a violencia de género y contra las mujeres. En materia de trata de personas, algunos Estados habían homologado su legislación de acuerdo a los términos establecidos por el Protocolo de Palermo sobre todo en materia de definición del delito, pero recomendaban seguir trabajando en materia de dar cabida a los estándares internacionales establecidos en éste. En materia de prostitución forzada, solo Colombia había reportado criminalizar la prostitución forzada adherida a los conceptos del Estatuto de Roma. Por lo que se insistió en ese momento en que los Estados parte deben incluirlo en sus legislaciones, haciendo notar que aún había confusión entre trata y prostitución forzada.

Se hizo necesario recomendar a los Estados armonizar la legislación en torno a hostigamiento y acoso sexual y profundizar cuando este ocurre en el trabajo o en la comunidad, cubriendo como mínimo lo que establece la Convención y para el tema de la violencia sexual en una relación de hecho o matrimonio, por lo regular los avances legislativos se dieron en materia de violación sexual, dejando otros tipos de violencia fuera, así como generando un panorama muy similar al que se presentaba en la primera ronda de preguntas, consignadas en el primer informe. La prohibición de la mediación y conciliación se dio en los

países en la segunda generación de leyes de violencia y se consideró que aún muchos Estados tenían la conciliación o negociación como una práctica cotidiana.

El Comité de Expertas que había adoptado en 2008 una definición de femicidio consideró que aún en el marco de la Segunda Ronda, estaba ausente esta definición de ser integrada a la legislación. Sobre la sanción de la violencia sexual en conflicto armado, el CEVI nota con preocupación que solo Colombia y Chile cuentan con normas específicas sobre el tema. Igualmente nota que la mayoría de Estados no han penalizado la violencia sexual como crimen de guerra y crimen de lesa humanidad, lo que no permitiría condenar estos crímenes. Por otra parte la mayoría de los Estados no cuenta o no reporta contar con disposiciones que sancionen la violencia sexual cometida en establecimientos estatales y centros educativos, de privación de la libertad, para ese momento.

Algunos Estados reportaron no contar con supuestos de interrupción legal del embarazo: Chile, Dominica, El Salvador, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis. La mayoría de los Estados lo incluyen por motivos terapéuticos y algunos por violación sexual.

En un segundo apartado se incluyen los temas vinculados a las políticas públicas, se incluye la pregunta de si cuentan con planes, acciones o estrategias nacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como la violencia contra las mujeres en otros planes y estrategias, planes de formación continuos sobre estos temas en funcionarios y funcionarias, la participación de la sociedad civil en el diseño, monitoreo y ejecución del Plan Nacional de Violencia contra las Mujeres y actividades conjuntas, acuerdos de Cooperación con los medios de comunicación y agencias de publicidad para difundir los derechos de las mujeres. Se pudo reportar que algunos Estados tienen alianzas con organizaciones de la sociedad civil para participar en la creación de políticas públicas y para brindar la atención y servicios especializados en centros o refugios, albergues o casas de acogida. Se aprecia un incremento ligero en participación en medios de comunicación para la sensibilización sobre el tema de violencia y como un instrumento de educación.

Muchos de los planes que revisó el CEVI no tenían disposiciones que tomaran en cuenta la diversidad de las mujeres o acciones contempladas para prevenir la violencia en todos los ciclos de la vida, ni sobre el incumplimiento de dichos planes. También se pudo apreciar que aún hace falta insistir en capacitación continua, progresiva y sistemática. Se observan esfuerzos aislados, discontinuos con vigencias parciales.

Un tercer apartado está centrado en acceso a la justicia, en el cual

se analiza el número de entidades encargadas de recibir las denuncias de violencia contra las mujeres, las medidas para facilitar el acceso a la justicia de las mujeres y garantizar el debido proceso, así como mecanismos para hacer efectivas las medidas de protección a favor de las mujeres, sus familiares y/o testigos/as, evaluaciones y estudios sobre aplicación de dichas medidas de protección, protocolos de atención a las víctimas de violencia en el idioma de uso de la víctima, evaluaciones o estudios sobre estereotipos, prejuicios o el uso negativo de la historia personal o experiencia sexual de la víctima en sentencias y dictámenes.

Se pudo apreciar según el segundo informe que una buena parte de los Estados no abrió nuevas entidades, comisarías, fiscalías u otros órganos para el acceso a la justicia, y la mayoría reportó no contar con personal especializado ni con lugares privados para la atención de las víctimas, muchos servicios son pro bono, no con personal profesionalizado que pueda ser sostenible en el tiempo. Muy pocos Estados refirieron contar con medidas de confidencialidad de datos de las víctimas, familiares o testigos/as o medidas que garanticen la privacidad de la información. Sobre salvoconductos para salir del país, ningún Estado reporta medidas concretas para facilitar la salida de una mujer víctima de violencia, sus familiares o testigos a un tercer país debido al peligro que corre en su país de origen.

Un cuarto apartado se centra en los Servicios Especializados. Al respecto, hay un aumento de refugios, casas de acogida y centros de apoyo integral estatales para mujeres afectadas por la violencia, así como servicios gratuitos especializados proporcionados por el Estado y Campañas de difusión de los servicios especializados, evaluación de los servicios y de la satisfacción de las usuarias, presupuesto dedicado a violencia contra las mujeres en los último cuatro años y el porcentaje del presupuesto nacional asignado a órganos receptores de denuncias, capacitación de personal de dichos servicios y campañas de prevención.

Los países no tienen protocolos de atención que establezcan en forma clara el procedimiento a seguir para atender a una víctima de violencia durante el tiempo que dura su proceso penal, por lo que aumenta el peligro de revictimización de las denunciantes, del archivo del caso por desistimiento o de un arreglo extrajudicial con el agresor. Recomienda el CEVI que se den más alianzas con servicios especializados manejados por sociedad civil como los refugios y aumento de los servicios gratuitos especializados. Muchos de los servicios que presta el Estado no son con enfoque en la violencia contra las mujeres sino en violencia familiar o doméstica. Restando el enfoque adecuado, en aquel momento ningún Estado se refirió a la provisión de servicios de salud sexual para mujeres víctimas de violencia ni a los de interrupción legal del embarazo. Se recomendó

hacer evaluaciones a las usuarias sobre los servicios recibidos.

En materia de presupuestos se consignó que las asignaciones presupuestarias no son claras ni apropiadas a los planes y programas o a los servicios sobre la violencia contra las mujeres y no permiten, por lo tanto, su adecuada implementación. En ese momento solo Ecuador desglosó su presupuesto en la materia.

Finalmente, se incluyó un apartado relativo a información y estadísticas sobre los estudios e investigaciones desde el Estado sobre violencia contra las mujeres y la aplicación de la Convención, la promoción de la investigación sobre violencia contra las mujeres, en coordinación con las organizaciones de sociedad civil y centros académicos. Se incluye también, si cuentan con ellas, encuestas periódicas especializadas en los últimos cuatro años sobre violencia contra las mujeres, sobre el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos y los servicios estatales, si se cuenta con registros sobre el número y características de los casos de violencia y si son accesibles al público, tanto en la policía y entidades receptoras de denuncias, como en tribunales y servicios de salud.

Se incluye también información sobre el número de mujeres víctimas de violencia, procesos de violencia contra las mujeres, procesos sentenciados de violencia contra las mujeres, víctimas de femicidio y con sentencia, y si hay un mecanismo u órgano de coordinación entre los institutos de las mujeres y las entidades públicas que elaboran y recopilan estadísticas nacionales. Se observó que los Estados no cuentan con este tipo de estudios, aunque en algunos países han realizado investigaciones y publicaciones sobre jurisprudencia en la materia y encuestas nacionales de recepción de la violencia.

Pocos Estados planificaron hacer encuestas nacionales, trás la preocupación de que no existan datos nacionales del número de denuncias de violencia contra las mujeres y sus clasificaciones, ni sobre el número de procesos sentenciados respecto del total de denuncias realizadas, por lo que se recomendó recolectar y hacer pública la información desagregada e implementar registros en la policía, el poder judicial a nivel nacional para llevar una estadística de los femicidios y otros tipos de violencia desagregando datos del lugar geográfico.

III. Tercer informe hemisférico

En este informe las expertas del CEVI recuperaron el valor e importancia que tiene el tema de la prevención de las violencias contra las mujeres, por lo que el primer capítulo se centró en poner énfasis en esta materia. Abordaron tanto el deber de los Estados en prevenirla como lo qué deben hacer según el enfoque de la Convención. También se abordaron las responsabilidades internacionales de los Estados por la violación al deber de prevención.

De esta manera, el informe que fue respondido por 28 Estados y recibió informes sombra de organizaciones civiles, consideró nuevamente el marco normativo de los Estados, con legislaciones, planes nacionales e información estadística, así como presupuesto asignado al tema de violencia contra las mujeres con el enfoque de la Convención. Incluyó preguntas específicas respecto a el derecho a la identidad y diversidad sexual, si se cuenta con un marco normativo intercultural y si existe un reconocimiento de una ciudadanía intercultural en la legislación nacional. Se abordaron cuestionamientos alusivos a los derechos de las comunidades indígenas y rurales sobre sus prácticas, la diversidad, las políticas públicas y planes y programas que protegen esos derechos.

En el cuestionario que se envió a los países y que posteriormente se recupera como informe hemisférico, se abordaron elementos sobre políticas públicas, planes y programas en materia de discapacidad. Protocolos de actuación, atención y monitoreo de su aplicación frente al derecho de mujeres y niñas a ser educadas libres de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación en instituciones educativas. También de protocolos de actuación para quienes operan justicia personas que dan servicios de salud, educativos, o servicios públicos vinculados a las formas de violencia contra las mujeres. También se solicitaron informes de monitores de implementación de estos protocolos y la existencia de procedimientos de formación para periodistas y profesionales de la comunicación.

En el tema de información y estadística se consideró si contaban o no con registros policiales, judiciales, fiscales, de defensorías y servicios sociales y de salud otorgados a las mujeres que enfrentan situaciones de violencia en su diversidad. Se preguntaba si habría una normativa en la que se designara a alguna autoridad para llevar estos registros administrativos completos, o que obligue al Estado a realizar investigaciones y estudios periódicos para monito-

rear y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias y acciones, la producción de informes, estudios especializados sobre la problemática y su publicación.

El informe hace énfasis en los Medios de Comunicación y agencias de publicidad considerando la presencia o no de campañas sobre lo que son los estereotipos de género en la educación, la existencia de directrices profesionales y códigos de conducta respecto a los materiales de contenido violento, estereotipado sobre las mujeres en los medios de información. También pregunta por las características de cobertura y periodicidad de las campañas de difusión contra el acoso sexual y la violencia contra las mujeres.

Establece en el contexto financiero básico compromisos de presupuestos, ley nacional de presupuesto con identificación de fondos asignados al tema de violencia contra las mujeres, sea a la prevención, sanción y erradicación. Investigación y sus resultados, estadísticas, encuestas periódicas. Para consultar el desglose de estos resultados, favor de remitirse al Tercer Informe Hemisférico de MESECVI-OEA.

En el tema de prevención especial de violencia contra las mujeres y acceso a la justicia, el apartado cuatro del informe considera las políticas de prevención en el sistema de justicia para erradicar la impunidad. Para ello se solicita capacitación en el sistema de justicia penal y adecuación estructural. La existencia de investigaciones sobre el impacto de los estereotipos de género en la investigación judicial y en el juzgamiento. Reconocimiento normativo de principios y procesos de justicia indígena, registros de base de datos con jurisprudencia y sentencias y dictámenes donde se utiliza a la Convención.

Sobre servicios especializados de atención a las mujeres víctimas de violencia y sobrevivientes –concepto que se agrega en este informe-, se pide el reporte de servicios jurídicos gratuitos especializados en violencia contra las mujeres, líneas telefónicas con cobertura nacional de acceso gratuito para las mujeres víctimas, número de intérpretes para las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores migrantes y refugiadas o que no hablen el idioma oficial, número de personas funcionarias públicas preparadas para facilitar los mecanismos de apoyo necesarios para las mujeres, adolescentes y las niñas. La investigación y sus resultados. Estadísticas sobre atención y protección de mujeres desagregando por número de casos, de sentencias, incluso llega a considerarse el número de mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisión en el aparato de justicia, número de mujeres indígenas que ocupan cargos y posiciones de resolución de conflictos.

Este informe avanza en intercurzar sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para

definir que hay un tipo de prevención general de la violencia contra mujeres y niñas y otra forma de prevención asociada a el contexto en el que se producen las violencias, que como se mostró en las sentencias de Campo Algodonero que muestran cómo el Estado que ha sido advertido de la existencia de un patrón de violencia contra las mujeres, que vulnera sus derechos humanos y en el caso de la desaparición en ciertas zonas de mujeres, considerarse medidas especiales de prevención.

En este informe, integrado con las respuestas de 24 Estados, solo el 30% de estos refirieron tener estándares de prevención a la violencia contra las mujeres alineados a la Convención, el 70% no cuenta con planes ni programas de prevención alineados a lo que establece la Convención. Solo el 56% de los Estados tienen una ley alusiva a los estereotipos culturales de género y el 35% de los Estados afirmaron tener algún programa o política vinculado a dicha ley. Por otra parte, se pudo apreciar el avance en la región al ser ya e l 100% de los países que tienen alguna ley alusiva a la violencia contra las mujeres. Muy pocos países contaban con planes y programas para atender a mujeres víctimas con discapacidad.

En materia de las violencias extremas, solo 8 estados de los 24 que participaron, es decir el 30%, aportaron información del trabajo que hacen para reducir el femicidio, lo cual hace complejo el conocer el panorama real en la región. Solo el 50% de los Estados ha considerado en su legislación el derecho de las y los niños a ser educados libres de estereotipos de género.

Solo el 22% de los países reconocía en una ley el derecho a una identidad de género. Cabe mencionar que algunos países aunque no cuentan con ley específica si tienen una regulación secundaria que permite el cambio de nombre e identidad. Solo el 5% de los países dijeron tener protocolos para educar a niñas libres de estereotipos culturales. Solo cinco países afirmaron tener protocolos especializados para el personal gubernamental que en distintas áreas atiende a mujeres víctimas o sobrevivientes, pero el 60% afirmó tener algún protocolo en un área relevante para atender la violencia. Se pudo notar un avance en el número de países con planes nacionales para atender la violencia contra las mujeres que en este informe llegó al 100%, lo cual representó un incremento de más del 35% con respecto al informe anterior.

En materia de educación, el 50% de los países afirmaron contar con procesos educativos sistemáticos de educación y un 70% da charlas, talleres y formación en materia de derechos y cuestiones legales de las mujeres. Sin embargo, el CEVI aprecia que son procesos aislados, que no se dan de manera consecutiva como como parte de un programa sino como actividades de sensibilización. Algunos dan formación en comunidades o hacen programas que los

incluyen y otros pocos a periodistas, no en forma sistemática, por lo que el CEVI hace un llamado a los medios de comunicación y gobiernos a avanzar en la materia.

Solo el 34% de los países tenía legislación específica en materia de encuestas e información sobre violencia contra las mujeres. El monitoreo de acciones lo hacen los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres y cierto seguimiento y observación organismos de derechos humanos. El 44% de países que firmaron la Convención cuentan con una normativa que obliga al Estado a llevar registros oficiales desagregados de las violencias contra las mujeres.

No se obtuvo información alguna de códigos de ética de los medios de comunicación para el tema de violencia contra las mujeres de ningún país.

Resultó para el CEVI alarmante constatar que los países destinan menos del 1% de su presupuesto al tema de violencia contra las mujeres. Entre ellos se encuentran Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, representando el 37.5% de los Estados participantes del informe quienes afirmaron tener en el marco de sus políticas presupuestarias y presupuestos específicos para la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres a través de una Ley.

En ese momento, Ecuador refirió destinar de su gasto público a atender la violencia contra las mujeres el 0.91% de su gasto, le siguen Perú y Guatemala que afirmaron otorgar el .35% de su gasto, y posteriormente El Salvador y Honduras con 0.16% y 0.11% respectivamente. De manera consecutiva Grenada, República Dominicana, St. Kitts and Nevis, Antigua y Barbuda, Venezuela, Chile, Paraguay, México y Jamaica asignan entre el 0.094% al .030% de su presupuesto los demás asignan menos del 0.029% y hasta el 0.004% de su presupuesto. Aquí se encuentran Uruguay, Panamá, Barbados, Colombia y Argentina. Del resto en este informe no se obtuvo información.

VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN
BELÉM DO PARÁ

4

Conclusiones

CONCLUSIONES

25 años después ¿cuál es el desafío?

Los avances en materia de prevención (primaria, secundaria y terciaria que implican la atención) son significativos a lo largo de 25 años. En los capítulos anteriores se puede palpar el progreso desarrollado por América Latina y el Caribe para avanzar en el tema de igualdad a través de la eliminación de las violencias de género y la instalación de andamiajes legales, procedimentales y presupuestales para reducir la violencia contra las mujeres.

Se aprecia un salto cualitativo en la alineación de los enfoques de derechos, la perspectiva de género y recientemente la interseccionalidad con el enfoque de derechos humanos, destacando el derecho de las mujeres en la región a vivir libres de violencia.

La Convención Belém Do Pará y su Mecanismo de Seguimiento, han ido cada vez más construyendo puentes de vinculación y articulación que permitan a los Estados hacerse de capacidades técnicas, conceptuales y procedimentales para avanzar en su implementación. Han podido comprometer la participación activa cada vez más de actoras aliadas e impulsoras del sistema como organizaciones civiles y Estados con mecanismos para el adelanto de las mujeres, mostrando un gran compromiso y promoviendo los ideales de la Convención.

Los desafíos están en las expresiones de poder, en las expresiones culturales y en la emergencia de fenómenos que ponen a las mujeres ante situaciones de violencias extremas que tienen consecuencias gravísimas para la vida.

En materia de desafíos en las expresiones de poder se encuentran:

Las políticas públicas, planes nacionales y estrategias que deben ser pensadas e instrumentadas en el tiempo, con indicadores de impacto de implementación y recursos suficientes para su realización. Con registros de progreso y reportes a instituciones encargadas de guardar, almacenar, procesar dicha información y hacer informes y reportes en la materia. En este tema se encuentran también las voluntades políticas y los presupuestos. Es impensable que un fenómeno como este que toca a prácticamente más del 70% de mujeres en los países a lo largo de su vida de diversas maneras, pueda atenderse con menos del 0.05% del presupuesto de gasto nacional.

En el tema de las expresiones públicas del poder se encuentran los desafíos a la seguridad de las mujeres, a las medidas de protección de los aparatos de justicia y seguridad, así como la sanción de las violencias que viven y que la sanción sea proporcional al impacto y daño físico, moral, emocional de las víctimas, con reparación y garantías de no repetición.

Atender los temas en sanción con conocimiento del resultado de los procesos entablados y registrando las sanciones, incluyendo la violencia contra las mujeres en el ámbito de la política.

Se necesita trabajar todavía en el sistema legislativo y regulaciones secundarias de los países pero, sobre todo, en la sensibilización y habilitación del personal que compone la cadena de impartición de justicia para evitar que sean reproductores de los estereotipos que victimizan a las mujeres al momento de juzgar.

Hacer más accesibles los servicios para la diversidad de mujeres que hay en los territorios nacionales incluyendo mujeres con discapacidad, indígenas, trans, refugiadas, en reclusión y migrantes.

Incluir en los aparatos del Estado las formas en las que se instrumenta su actuación para la protección de derechos de las mujeres, entre ellos el acceso a una vida libre de violencia.

Se hace necesaria la visibilización de estrategias de erradicación de la violencia contra las mujeres e incluso para el CEVI y MESECVI en su conjunto, hacer visible la necesidad del empoderamiento y autonomía física, económica y de pensamiento de las mujeres como uno de los medios más eficaces para la erradicación de la violencia, entre otros. Por ello considerar en los Planes Nacionales, un plan de erradicación de la violencia contra las mujeres, que les mire tanto como sujetas de derechos como agentes de cambio de su propia vida.

En materia de desafíos culturales:

Se vislumbra un gran desafío aún en las representaciones culturales y del flocklore cotidiano, entre estos, el cambio de estereotipos de género en las narrativas usadas por la publicidad, los medios audiovisuales y las redes sociales y nuevos medios.

Se hace necesaria la incorporación de nuevas estrategias y la vinculación del sector privado y sociedad civil de manera más eficaz para avanzar en la materia.

En el tema de la educación formal e informal, también se registra una falta de contenidos de igualdad, derechos humanos, derechos de las mujeres en los distintos grados educativos y niveles de formación, sea básica o superior.

Gran desafío hay en materia de agresores, en la reeducación como lo marca la Convención para que éstos dejen conductas violentas que menoscaban los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

En el ámbito público, de la economía y la política, el acoso sexual y la violencia política contra las mujeres, continúa siendo una práctica que requiere configurar el imaginario social de manera distinta.

La participación de los medios de comunicación, de periodistas, guionistas, realizadores y otros de la industria creativa en el conocimiento de derechos y estos temas, se hace inevitable para avanzar en disminuir los procesos de naturalización de las violencias de género y las desigualdades entre mujeres y hombres.

Entre los elementos culturales la alfabetización en los temas de violencia contra las mujeres en el internet y la era digital es importante para evitar mayor enganchamiento para la trata y para la prostitución forzada, entre otras violencias emergentes como el grooming, sexting y otras que deben normarse y prevenirse.

En materia de crisis de gobernabilidad y del estado de derecho:

Se aprecian grandes desafíos en los Estados en los que hay crisis políticas y sociales, de gobernabilidad y causadas por el deterioro de la vida pública, la política en territorios de disputa, por desastres naturales o por la presencia del conflicto armado, donde las mujeres viven exacerbadas violencias producto de las consecuencias políticas y económicas en el país, tal es el caso de Nicaragua, Colombia y Haití, entre otros.

Por otra parte, se encuentra el reto del crimen organizado trasnacional que surge en este siglo XXI, en el que se cruzan el flujo de armas de fuego, legales e ilegales, en distintos territorios del país. La militarización de algunas regiones de los países, acentuando la debilidad institucional, la corrupción e infiltración del narco en los gobiernos con graves consecuencias para las mujeres, particularmente en el tema de explotación económica de sus cuerpos y con el incremento del femicidio en la región.

La migración producto de estos fenómenos se convierte en un desafío para garantizar los derechos humanos, en particular el de vivir libres de violencia cuando se migra de forma irregular.

El MESECVI elaboró un informe en materia de desaparición de mujeres en la región, considerando pertinente buscar nuevas maneras de abordar estos fenómenos emergentes antes no vistos, que incluso puedan formar parte de una nueva Declaración, para movilizar el apoyo y la cooperación internacional en caso de que los Estados en sí mismos, por las circunstancia especifica que atraviesan, no puedan brindar atención, protección o sanción a las violencias que viven las mujeres en sus territorios.

Repensar la Convención Belém Do Pará de cara a las nuevas dinámicas de violencias emergentes en la región es una tarea urgente. A 25 años, la Convención es vigente y aún guía e inspira el quehacer en esta materia, pero es insuficiente de acuerdo a los dramáticos cambios e incrementos de violencias machistas que emergen desafiando incluso a las soberanías nacionales.

Vigencia de la convención Belém Do Pará
A 25 años
Avances y desafíos en su implementación.

PASOS A FUTURO

Se requiere aún de mejores políticas públicas centradas en la prevención, atención y reparación de los impactos económicos de la violencia contra las mujeres con asignaciones presupuestarias claras, visibles y ejecutables en tiempo y forma.

Considerar la dimensión socioeconómica y los costos de la violencia en la vida de las mujeres para implementar políticas, programas, acciones y estrategias que enfrenten estas consecuencias que reducen la autonomía y perpetúan los círculos de pobreza y precariedad en ellas y en sus hijas e hijos.

Muchos de los pasos a futuro fueron expresados por las expertas y entrevistadas, así como en las conclusiones. Solo se agregaría el hacer visible el costo de la omisión de las violencias, cuyo objetivo es mostrar cuánto cuesta, y dirigir las recomendaciones u observaciones hacia los gobiernos omisos para comprometerlos a actuar.

Ante el feminicidio, hijos e hijas enfrentan la muerte de la madre, eventualmente encarcelamiento o huida del padre o ausencia, suicidio, carencia de ingresos para sobrevivir, aun cuando se pongan en resguardo de otros por lo que el Estado deberá comprometerse a la reparación a sobrevivientes.

Se requiere generar mayor sinergia entre los Estados, los mecanismos para el adelanto para las mujeres y la sociedad civil, a fin de avanzar en la siguiente década de este milenio en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN
BELÉM DO PARÁ

Memoria Fotográfica

OEA MESECVI
cim
INSTITUTO MUJER
REPÚBLICA DE PANAMÁ

OEA
OAS
OEA
OEA
Marta Martinez
CIM
Luz Patricia Mejia
Carmen Moreno
Johana V. Flores
Ministra MIFAN
Brenda Santamaria
DECO

OEA

Rhina Morales Trujillo
Patricia Mejía

III
CONFERENCIA
2 3
DE OCTUBRE
2019
III
CONFERENCIA
III
CONFERENCIA

OEA MESECVI
cim

CONFERENCIA
CDMX
INE
FIIAPP

XIV
XIV
OEA
Más derechos
para más gente
mesecvi

Conversatorio
Belém do Pará, cuando las mujeres hablan el derecho cambia
Ideólogas de su creación
IAWJ MÉXICO

BIBLIOGRAFIA

BID recuperado en https://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/27453/BID.los%20costos%20de%20la%20violencia.pdf

CEPAL. Feminicidio en América Latina. Observatorio de Igualdad de género. 2018.

CEPAL. La Violencia en américa Latina y el Caribe: Un marco de referencia para la acción.

CIDH, 2019. recuperado en https://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio González

Martí I Puig, Salvador, Revista, EVSAL, Vol 26, 2000, Los noventas en América Latina ¿La década de las oportunidades o de las quimeras? recuperado en http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2688

Morales, Felipe. Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1960-1990), en CorteIDH recuperado en http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22021.pdf. Gugrel, Jean. Democratization, a criticar introduction, 2000, Reino Unido, Ed. Palgrave.

Marín de Espinosa Ceballos, Elena ´El marco normativo de la violencia de genero: un estudio de derecho comparado acerca de las leyes de 2a generación y de la 1era´.

OEA. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*. Washington, 2012.

OEA,´Comisión Interamericana de Mujeres. Historia en breve.´ Recuperado en https://www.oas.org/es/cim/historia.asp

OEA , Segundo informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belém do Pará., Washington 2008.

OEA , Segundo informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belém do Pará., Washington 2012.

OEA, Tercer informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención Belém do Pará., Washington, 2017.

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Vigencia de la Convención Belém Do Pará

A 25 años

Avances y desafíos en su implementación

Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República