

Lorena Frías y Victoria Hurtado

Corporación Humanas

Análisis del estado de la información sobre violencia en América Latina y el Caribe

Resumen:

En el presente artículo, se presentan las opciones políticas y jurídicas que han marcado las tendencias en el tratamiento de la violencia por parte de los Estados en América Latina y el Caribe. Asimismo, se entrega una visión general del grado de información que es posible encontrar en la región como de los mecanismos utilizados para recabarla.

Palabras clave:

violencia, violencia de pareja, violencia de género, legislación violencia, registro violencia

Abstract:

This article presents the different political and legal policies that have set tendencies in violence management amongst governments in Latin-American and Caribbean States. In addition, this paper gives an overview of the level of information available in the region, as well as the mechanisms used to collect it.

Key words:

violence, domestic violence, gender violence, violence related legislation, violence recording

Análisis del estado de la información sobre violencia en América Latina y el Caribe*

I. Introducción

La violencia contra las mujeres constituye la expresión más brutal y evidente de la desigualdad y discriminación entre hombres y mujeres, y aun cuando sus manifestaciones varían de acuerdo a los contextos culturales en que ésta se ejerce, su práctica es universal y su impacto se exagera ante situaciones de mayor pobreza y exclusión, y de represión o conflicto armado.

En estas últimas dos décadas, en que la violencia ha sido considerada como uno de los temas más relevantes de la agenda internacional en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres, mucho se ha avanzado en el reco-

nocimiento y comprensión de este problema, lo que se ha traducido en la adopción de instrumentos específicos para combatirlo que han estimulado la creación de legislaciones y políticas sociales nacionales destinadas al apoyo de las víctimas. No obstante, la violencia parece no ceder.

Uno de los aspectos más urgentes y también más deficitarios es que no es posible medir el impacto de las medidas adoptadas, en tanto no existen, salvo excepciones, sistemas de registros unificados que orienten la respuesta estatal al permitir conocer la magnitud de la violencia contra las mujeres. Es reciente el esfuerzo por uniformar criterios para la reco-

* Este artículo fue elaborado con base en el documento “Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe” realizado por la autoras para CEPAL en 2009.

lección de información pero aún insuficiente para dar por cumplida la obligación jurídica que han contraído los Estados en materia de generación de información.

En el presente artículo, se presentan las opciones políticas y jurídicas que han marcado las tendencias en el tratamiento de la violencia. Asimismo, se entrega una visión general del grado de información que es posible encontrar en la región.

II. La violencia contra las mujeres en el sistema internacional de derechos humanos

La violencia contra las mujeres no es relevada en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), situación que es subsanada en 1992 a través de la Recomendación General N°19 del Comité de la CEDAW. Allí se hace referencia a las diferentes manifestaciones de la violencia y su relación con actitudes y tradiciones culturales. Sin embargo, no se hace referencia en dicha Recomendación al cruce entre género y etnia, reproduciendo la invisibilidad que trata de corregir al generalizar la experiencia de las mujeres blancas y occidentales como de todas las mujeres.

Así como antes la discusión estuvo centrada en cuestionar el sujeto universal definido sobre el parámetro masculino, a partir de

los 90 se cuestiona la visualización de la mujer como un sujeto único, exento de particularidades. En lo referido a la violencia, esto desata un productivo debate que se instala en la Plataforma de Acción de Viena (1993) y de Beijing (1995), donde gradualmente se va adoptando un enfoque que reconoce las manifestaciones específicas de la violencia y su relación con determinadas tradiciones culturales y creencias religiosas, y se visibiliza a grupos de mujeres particularmente vulnerables a la misma.

Es a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 que la violencia se instala en el centro de los derechos humanos. Posteriormente, Naciones Unidas adoptará la Declaración sobre Violencia contra las Mujeres y creará, un año después, la Relatoría Especial de la Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias.

En el ámbito regional de protección de los derechos humanos esta instalación del problema de la violencia se consolida con la Convención de Belem do Pará, en la cual se establecen mecanismos de protección concreta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Paralelamente, desde la construcción discursiva de los derechos humanos comienzan a visualizarse las implicancias de la división público-privado en las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La recomendación General N°19 sobre violencia

hacia las mujeres, además de definir que la violencia basada en el género es aquella que tiene por objeto a la mujer por el hecho de ser tal o que la afecta de manera desproporcionada, específica que se practica tanto en el ámbito público como en el privado, en tiempos de normalidad o de conflicto armado, que puede perpetrarse por tanto por autoridades públicas como por agentes no estatales y que en ambos casos el Estado tiene obligaciones que cumplir. Se señala textualmente en dicha recomendación que en “virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”.

Más adelante, la Declaración Universal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 aludirá a la familia, la comunidad y el Estado como los espacios en que las vidas de las mujeres transcurren, y por tanto donde sufren la violencia, independientemente de si quien la ejerce es funcionario estatal o tercero privado. Se reafirma así la obligación del Estado de responder efectivamente frente a este flagelo, trayendo la violencia contra las mujeres al espacio de la imperativa acción pública frente a problemas que pueden ocurrir también en el ámbito de “lo privado”. Las consecuencias de esta Declaración se encuentran en la Convención de

Belem do Pará y en el Protocolo Africano sobre Derechos de las Mujeres.

Entre 1994 y 2000 los informes de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la mujer logran articular el discurso feminista con el de derechos humanos:

“... la violencia doméstica es una poderosa herramienta de dominación. La violencia contra las mujeres en general y la doméstica en particular, son componentes esenciales en sociedades que oprimen a las mujeres, dado que esta violencia no solo se origina sino que también sostiene los estereotipos de género dominantes y se utiliza para controlar a las mujeres en el único espacio tradicionalmente dominado por las mujeres, el hogar” (Naciones Unidas, 1996).

“La preponderancia de la ideología familística dentro y fuera de las paredes del hogar arraiga a las mujeres en roles de cónyuges y madres e impide su acceso a roles no tradicionales. Esta ideología expone a las mujeres a la violencia tanto dentro como fuera del hogar reafirmando su status de dependiente en particular entre mujeres pobres y trabajadoras, y exponiendo a aquellas que no encajan o adscriben a los roles tradicionales a crímenes de odio basados en el género. Esta estigmatización nutre y legitima la violencia contra las mujeres” (Naciones Unidas, 1999).

La violencia contra las mujeres se ha ido comprendiendo como un mecanismo brutal para el disciplinamiento de las mujeres, el cual se exagera en situaciones de conflicto armado o regímenes represivos.

El carácter estructural de la discriminación basada en el género y de la violencia como el dispositivo coercitivo para su subordinación y control hacen parte de los patrones de género preexistentes a las situaciones de anormalidad o de guerra. El *continuum* de la violencia contra las mujeres no puede ser conceptualmente capturado por lo tanto si no se comprende que los perpetradores operan sobre la base de formas de relaciones de género previamente establecidas, que sólo se exageran en estos contextos. De esta manera, la violencia contra las mujeres se normaliza y naturaliza haciéndose aceptable e inevitable (Naciones Unidas, 2006a). Más aún, se proyecta incluso después de terminado el conflicto, en los procesos de reconstrucción democrática y/o de paz (Naciones Unidas, Comité de DDHH, 2001).

La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, fue un hito histórico en la lucha contra la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado. Reconociendo la necesidad de aplicar plenamente las normas que protegen los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos armados y después de ellos, el Consejo de Seguridad instó a que se adoptaran medidas especiales para proteger a

las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género en situaciones de conflicto armado. En la resolución también se puso de relieve la obligación de todos los Estados de poner fin a la impunidad de los culpables (Naciones Unidas, 2006). Se ha adelantado mucho en respuesta a la resolución, pero nueve años después de su aprobación los progresos en su aplicación son limitados y el conflicto armado sigue ejerciendo un efecto devastador en la mujer y la niña. La violencia sexual y la violencia basada en el género continúan figurando entre las consecuencias más perniciosas del conflicto armado, así como su utilización como arma de guerra. (Naciones Unidas, 2009)

III. Reconocimiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe

La tendencia a incorporar la violencia doméstica en los códigos penales fue relativamente uniforme en la región en la década de los años noventa.

Una primera ola de reformas estuvo destinada a adecuar la legislación existente en aras de su modernización. “Delitos” como el adulterio, el rapto, la eximente para el marido que asesina a la esposa producto de la infidelidad, etc., fueron modificados en función de corregir la institucionalización de la discriminación contra la mujer que aquella legislación avalaba.

La segunda ola de reformas legales estuvo marcada por la dictación de leyes específicas sobre violencia intrafamiliar, ante las que muchos Estados optaron por modelos híbridos que combinaban el fuero penal con el fuero civil.

Sin embargo, la constatación de las deficiencias en la implementación de las leyes específicas aprobadas y frente a las reformas procesal penal operadas en la región, nuevos debates y reflexiones abren la puerta en el 2007 a una tercera ola de reformas, en la cual ya –al menos en el enunciado– se visualiza un enfoque más integral para enfrentar legalmente la violencia contra las mujeres. A esta etapa responden las legislaciones aprobadas en Costa Rica, Guatemala, Argentina, México, la República Bolivariana de Venezuela, Colombia y España, las que intentan tanto superar el tratamiento fragmentado de la violencia como las prácticas discriminatorias en la aplicación de la justicia penal; el enfoque familiarista basado en el matrimonio que tiende más a la mantención de la violencia que a la protección de las personas; la falta de presupuesto para la aplicación de sanciones no privativas de libertad o para infraestructura específica (como Comisarías de la mujer, casas de acogida o refugio, deficiente implementación policial de las órdenes de protección, falta de tratamiento adecuado y de debida protección de las víctimas y testigos, etc.); y especialmente, el déficit en transversalización de la violencia en la política pública del Estado.

El informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas (2006) sobre el Principio de Debida

Diligencia se adelanta y da cuenta de los problemas que persisten en la aplicación de justicia, denuncia el excesivo papel que ésta ha jugado en desmedro de políticas de prevención que apunten al cambio de conductas en hombres y mujeres.

El tránsito de la penalización de la violencia contra las mujeres se ha visto tensionado por la opción entre lo particular y lo universal en que habitualmente se debaten las necesidades de institucionalización de las demandas de las mujeres. El tratamiento específico, particular, genera el riesgo de la remarginalización, mientras que la universalidad general el riesgo de la invisibilización.

La necesidad de visibilizar y particularizar la problemática fue central y, a la luz de la revisión actual, también debiera universalizarse dentro del campo de regulación. Un primer momento, en esta nueva etapa, es el enfrentamiento integral –prevención, tratamiento y sanción– y quizás un segundo momento será volver a los tipos penales universales, en combinación con otras normativas que permitan abarcar otros tipos de violencia que no hacen parte del campo penal como derecho de *ultima ratio*.

IV. La información sobre violencia en América Latina y el Caribe

La importancia de contar con información adecuada radica en que sólo al dimensionar la magnitud del problema de la violencia contra

las mujeres en los países de la región, podrá implementarse una política pública capaz de mitigarlo. El primer paso de una política integral lo constituye la creación de un registro único de víctimas, independientemente de cual haya sido su puerta de entrada a la institucionalidad para recibir respuesta frente a su demanda de ayuda.

En la mayoría de los países de América Latina es posible encontrar información –aún cuando ésta puede ser incompleta– con respecto al tipo de violencia (física o sexual), edad de la víctima y relación con el penetrador. Sin embargo, información sobre frecuencia de la violencia y femicidios, es más escasa. En el Caribe, la información es aún más reducida, ya que en la mayoría de los países sólo se encuentra información sobre el tipo de violencia perpetrada.

Aparentemente, seis países de la región han logrado utilizar o incluso instalar instrumentos de recolección de información que les han permitido contar con datos más completos acerca del problema de la violencia contra las mujeres. Ellos son Ecuador, Haití, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana. Probablemente de Argentina y Uruguay se podrá señalar lo mismo una vez que se implementen las nuevas leyes de violencia aprobadas.

La urgencia y alta visibilidad nacional e internacional que ha cobrado la violencia contra las mujeres en México en los últimos años ha llevado al Estado Federal a asumir de

manera integral el trabajo en éste ámbito. En 2007, a partir de la adopción de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, se crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que busca articular todos los esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales en esta materia, a través de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, así como de las secretarías y ministerios relacionados. Entre las obligaciones que tienen las entidades parte del sistema está la de publicar semestralmente la información general y estadística sobre los casos de violencia contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos de Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. Para ello, el Instituto Nacional de las Mujeres en México celebró un conjunto de acuerdos con los actores involucrados en la ley, en particular con la Secretaría de Seguridad Pública que lleva a este último a fijar los lineamientos que determinarán e integrarán la información de dicho banco de datos. Dentro de los aspectos que deben abordar para cumplir con el objetivo de la ley están un diagnóstico de manejo de información, el flujograma de información, instrumentos de captura, directorios y canalización de la información y la construcción de 80 indicadores.

Es pronto aún para conocer el verdadero impacto de este proceso que si bien se gatilla por una realidad urgente, da cuenta de las posi-

bilidades institucionales y procedimentales para el acopio, sistematización y análisis de la información existente. Por su parte, no hay registro de qué es lo que pasará a futuro con las encuestas sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) pero claramente constituyeron un insumo clave para dimensionar las necesidades que una ley integral debiera cubrir en términos de política pública.

En Ecuador, la *Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia* establece como parte del mandato del Ministerio de Bienestar Social a través de la Dirección de la Mujer (inexistente hoy) la obligación de llevar “*un banco de datos a nivel nacional sobre la violencia contra la mujer y la familia y mantener información cualitativa sobre la problemática*”. No obstante lo establecido por la ley, pareciera que son las leyes de tercera generación, posteriores al año 2007, las que más claramente se inclinan por explicitar los arreglos que permitan coordinar la información y con ello una mayor integración de la misma.

En este caso, y si bien Ecuador presenta más de un registro de información sobre violencia, sólo uno da lugar a la generación de una línea base. Durante el año 2004, se aplicó una encuesta demográfica y de salud materno infantil (ENDEMAIN) que incorporó un acápite en materia de violencia doméstica que considera la violencia física, psicológica y sexual. Con cobertura nacional (sobre 9.000 entrevistas) permitió establecer una base que

da cuenta de la magnitud y complejidad del problema pero que hasta ahora no ha tenido continuidad. En todo caso, la información que arroja la encuesta no permite total claridad respecto de la gravedad de la violencia puesto que distingue entre violencia física, psicológica y sexual en coherencia con la definición de violencia de la Ley 103, sin entrar a calificar si se trata de violencia grave o moderada.

En Honduras se aplicó una encuesta demográfica que incorporó un módulo sobre violencia. En este caso, se trata de encuestas cuya implementación es a través de los organismos del Estado pero cuyo financiamiento es internacional por lo que no necesariamente tienen continuidad en la política pública, en particular sobre violencia contra las mujeres.

Paraguay cuenta con una ley de Violencia que no mandata a organismos públicos para la recolección de información sobre violencia contra las mujeres. Se trata de una ley promulgada en el marco de la segunda ola de reformas que son las que buscan tipificar sus expresiones y sancionar judicialmente a los responsables, concentrándose allí los esfuerzos y sesgando por lo tanto el tipo de registros que se pueden lograr. En este sentido, si bien dicho país cuenta con información –la que proviene del esfuerzo desde el área de salud– no pareciera haber logrado transversalizar los esfuerzos por la generación de información. Así, Paraguay aplicó durante el año 2004 una encuesta de salud sexual y reproductiva (ENDSSR-2004) con

el apoyo financiero y metodológico del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *United States Agency for International Development (USAID)*, e *International Planned Parenthood Federation*, entre otros. Se trata de la quinta en su especie (salud sexual y reproductiva) que en sus dos versiones anteriores había introducido un módulo de violencia pero que se restringió a la violencia física y verbal en el ámbito familiar. Sólo a partir del 2004 incluye la violencia sexual fuera del ámbito privado y un conjunto de preguntas que permiten registrar además del tipo de violencia, la relación con el perpetrador y la edad de la víctima. Respecto de la gravedad de la violencia que se ejerce, no se establece la distinción entre moderada y grave si bien se recogen y agrupan por acción los hechos violentos. No consta que cuenten con información sobre femicidios o muerte de mujeres. No obstante, ya en el 2008 se excluyó la violencia contra las mujeres de la medición por falta de financiamiento para ello.

En Haití, al igual que en los países más pobres de América Latina se ha requerido el apoyo internacional para la generación de instrumentos que le permitan conocer la realidad y las necesidades de la población. El Instituto Haitiano de la Infancia (IHE) ha aplicado tres encuestas de salud sobre mortalidad, morbilidad y servicios (EMMUS) con inclusión de un módulo sobre violencia contra las mujeres en la última (2005-2006), aplicada por el Instituto Haitiano de la Infancia, que recoge información

de prevalencia de todos los actos cometidos por la pareja u otras personas sobre mujeres y niñas mayores de 15 años. En relación a la violencia conyugal, se pregunta por el tipo de violencia y el momento en que se inició la misma de manera de establecer el grado de control que el perpetrador tiene sobre la mujer y a quien ella recurre frente a estos actos. Respecto de la gravedad de los hechos violentos, se establece una clasificación que no está encuadrada en la distinción entre violencia grave y moderada, lo que sin embargo es posible de construir sobre la base de la información registrada.

La necesidad de requerir de apoyo internacional para la realización de encuestas que entreguen la información requerida para cuantificar y cualificar el problema de la violencia hace aún incierta su instalación permanente en los países. El caso de Paraguay (exclusión del módulo de violencia en la medición realizada en 2008) en un ejemplo dramático de la fragilidad que presentan las mejores experiencias de la región.

La información de la violencia contra las mujeres ha logrado un mayor desarrollo cuando aquella se refiere al ámbito de la pareja, manteniéndose en mayor invisibilidad la violencia contra las mujeres en el conjunto de la sociedad producto de su situación de discriminación.

En síntesis, a nivel global, América Latina y el Caribe aparecen como una región que ha dado relevancia a la problemática de violencia

contra las mujeres, y en particular a la necesidad de contar con niveles de información. Esto, sin embargo, debe ser matizado por las condiciones políticas, institucionales y económicas de los países que marcan un mayor o menor grado de avance para la construcción de los indicadores, de acuerdo a dichos factores.

Los niveles de información que se registran son dispares. Si bien se cuenta con información cuya fuente se concentra mayoritariamente en los Estados, no es menos cierto que los enfoques sobre la violencia implementados hasta el 2007 –cuando se inicia una ola de reformas legales– no han facilitado la tarea de registro de información que requiere la construcción de los indicadores del interés de este estudio.

La información ha transitado principalmente por dos vías, las de las encuestas demográficas o de población, y los registros administrativos en el ámbito judicial y de seguridad pero poca interrelación ha existido entre estos dos campos. Por lo tanto, la información es parcelada (no registra toda la información que se requiere como es el caso de los registros administrativos) o no mantiene una frecuencia que permita dialogar con las otras formas de producción de información.

Ningún país de América Latina y el Caribe cuenta en la actualidad con información acabada. No obstante, hay importantes avances tanto a nivel internacional como en los ámbitos nacionales que exponen que la región se mueve hacia marcos y sistemas de información

que den cuenta tanto de las necesidades del país como de los requerimientos de las Naciones Unidas: casos como los de México y Argentina en cuanto a marcos legislativos con inclusión de la obligación de establecer bases de datos y sistemas de análisis; o la constancia de Ecuador y del mismo México en la aplicación de sus encuestas demográficas con inclusión de módulos de violencia; el registro de la Fiscalía Nacional de Perú sobre femicidio el Observatorio de Criminalidad y Delincuencia en Uruguay, se encuentran a mitad de camino entre la instalación de la problemática en el Estado y la transversalización de la misma.

Una de las formas que aparecen como interesantes en varios países de la región es la conformación de observatorios sobre violencia contra las mujeres o sobre violencia contra las personas en general. Conformadas a convocatoria del Poder Ejecutivo, con inclusión de mujeres líderes y altas personalidades de organismos multilaterales residentes en el país, de centros académicos con prestigio, y con presencia de miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial, estos observatorios son lo más cercano a la constitución de un pacto nacional para la erradicación de la violencia, y su legitimidad puede constituirse en un fuerte impulso para avanzar hacia nuevos esfuerzos en el ámbito de la violencia y en particular para lograr contar con información que permita cuantificar y cualificar la violencia que se ejerce contra las mujeres.

La figura del observatorio viene configurándose a propósito de los diferentes temas que siguen marginalizados en el Estado. Muchas veces operan con bajo perfil pero esto no contribuye a darles el peso que requieren para que la violencia se transforme en un tema de alto impacto en la agenda política y mediática. De allí que sea muy relevante que, junto con la conformación de estos observatorios, se traspasen recursos que sean manejados de manera independiente, con procesos de rendición de cuentas que garanticen que la relevancia sea puesta en la violencia.

Aquellos países en los que se cuenta con leyes y en los que el tema de la violencia está exclusivamente anclado en el mecanismos de igualdad han demostrado tener tope ya sea por la pérdida de poder de los mismos o ya sea por la constante necesidad que éstos tienen de legitimarse entre sus pares.

América Latina y el Caribe cuentan con registros administrativos fundamentalmente en el ámbito policial, judicial, de seguridad, salud, a veces trabajo, que dan cuenta de niveles básicos de información a partir de denuncias o de atenciones prestadas en los servicios públicos involucrados. Sin embargo esta información, dentro del mismo ámbito o sector es disímil. Principalmente en el ámbito judicial y de seguridad pública, la información se registra a partir del marco legal que establece la posibilidad de denunciar y que constituyen crímenes, delitos o faltas. Sin embargo, el que operen bajo un

mismo marco conceptual y jurídico, no necesariamente implica que se puede mirar el fenómeno al menos integralmente en dicho sector. Así por ejemplo, los registros policiales no requieren la misma información que los judiciales o que los del Ministerio Público ya sea porque agrupan las conductas en categorías que no son homologables aunque legales (delitos violentos o delitos contra las personas) o porque los tiempos de procesamiento de una y otra varían al punto tal que no hay posibilidad de integrarlos.

Entre sectores, esto es por ejemplo entre salud y seguridad, entre el ámbito judicial y el de los centros de emergencia para mujeres en los países en los que los hay, no se logra identificar la existencia de protocolos de intercambio de información que pudieran ir construyendo una mirada más integral sobre el fenómeno de la violencia y, por tanto, quedan como dos formas de generar información paralelas.

Las encuestas demográficas o de salud, con inclusión de un módulo sobre violencia, han sido implementadas por varios países de América Latina (entre otros, Honduras, Haití, Ecuador y México) que las han aplicado contribuyendo a generar información clave para determinar el impacto y la prevalencia de la violencia contra las mujeres. Ello sin embargo, no parece articularse en ningún país en las que se ha realizado con un esfuerzo de análisis mayor y que involucren datos que no provengan sólo del campo de salud o de las oficinas

nacionales de estadísticas, instancias en las que se anclan dichas encuestas.

Cabe señalar el vínculo que existe entre la realización de estas encuestas, su sistematicidad y el financiamiento internacional y por otro lado el que países que aparentemente podrían contar con los recursos para hacerla no lo hayan hecho.

En el ámbito jurídico, la adopción de “leyes integrales” en siete países de la región establecen el nuevo rumbo que adquieren las agendas públicas en materia de violencia contra las mujeres. En el caso de México –y España que es la precursora de este tipo de leyes–, la realidad de la violencia y su actual visibilidad ha permitido evaluar los problemas y desplazarse hacia posturas que buscan poner la violencia en el centro de la política pública.

Se trata de leyes que redefinen la violencia en términos de lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres y en la Declaración de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres. Superan la división entre violencia doméstica y otras formas de violencia pública contra las mujeres para definirla en sus variantes física, sexual y psicológica y perpetrada en el seno de la familia, la comunidad y/o el Estado. Esta definición mínima a la que algunos países incorporan la violencia económica o patrimonial, permite superar los problemas de registro administrativo entre aquella violencia que se registraba por ser perpetrada en el seno

familiar y esa otra en la que el eje estaba dado por la acción violenta y en el que el vínculo no era objeto de registro.

Se trata también de leyes que integran, como ya se ha dicho antes, un conjunto de medidas de política pública ligadas a la prevención y al tratamiento, saliendo del foco central que hasta ahora han tenido las leyes de violencia contra las mujeres.

Un aspecto relevante de estos cuerpos legales es que junto con establecer los órganos o instancias (consejos interministeriales, observatorios) competentes, establecen las facultades y atribuciones que tienen en esta materia, siendo la generación de información, su análisis y permanente actualización, una de éstas. Más aún, en algunos casos se establece con precisión los indicadores que deberán aplicarse y por tanto la información que debe registrarse o producirse para cumplir con este mandato. En otros se establece la obligación de contar con un sistema de información o banco de datos integrados sobre violencia contra las mujeres, el que incluso podría referir a la violencia contra las personas.

Asimismo, la difusión de la información sobre violencia también es una obligación legal que cumple con el fin de nutrir el diseño y ajustes de las políticas públicas en la materia, así como a la prevención de la violencia por la vía de la generación de pisos inhibidores de este tipo de conductas, profundamente arraigadas en nuestra cultura.

V. Palabras finales

Si bien la región cuenta con información sobre violencia contra las mujeres, aún se requiere un mayor trabajo por parte de los Estados para contar con la información que permita aplicar los indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas, incluido el indicador sobre muerte de mujeres de manos de sus parejas o exparejas incorporado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La información que se registra refiere mayoritariamente al tipo de violencia, seguido por la edad de la víctima, y la relación con el perpetrador (esta última en el marco de las leyes que sancionan la violencia intrafamiliar), existiendo muy poca información sobre muerte de mujeres de mano de sus parejas o exparejas (feminicidio).

El predominio de información sobre violencia doméstica no permite aún contar con información sobre violencia fuera del ámbito privado y/o a manos de terceros no familiares o sin vínculo afectivo con la víctima. Esta tendencia de contar con información sobre este tipo de violencia podría tener su explicación en el proceso de visibilización que tuvo el fenómeno en la década de 1990 de legitimidad social y jurídica y acerca del cual no existía información alguna. Con el mayor conocimiento de la problemática, e instalada globalmente la violencia doméstica contra las mujeres, se empieza a privilegiar información

que permita mirar el fenómeno en toda su magnitud y amplitud.

En este sentido se observan avances en términos de un mayor consenso sobre el registro de información en violencia física y sexual, el que en particular se viene aplicando en encuestas de población y salud, y está siendo incorporado en las nuevas leyes de violencia contra las mujeres impulsadas en la región.

No existe, de acuerdo a lo que se observa en la información analizada, un enfoque coordinado e intersectorial para la elaboración de información en violencia contra las mujeres y donde pudiera ir produciéndose información en materia de violencia física y sexual más integrada. Los ámbitos de estudio (policial, judicial, económico, seguridad, etc.) dan cuenta de entradas múltiples a la producción de información, con poca periodicidad.

En América Latina y el Caribe la información se encuentra fundamentalmente ligada a las estadísticas administrativas en salud, seguridad y judicial, mientras que la información demográfica que tiene peso en la región se encuentra ligada a las oficinas nacionales de estadísticas. Esto plantea dos caminos paralelos de producción de información ligado a la respuesta estatal frente al problema –en el caso de las estadísticas administrativas– y al mandato legal de producción de estadísticas censales o demográficas –en el caso de las oficinas nacionales de estadísticas–. La presencia de acuerdos o de mandatos legales que permitan la

entrega de información de los ministerios u organismos judiciales a las oficinas nacionales es heterogénea y depende de cada país.

América Latina y el Caribe presentan un panorama heterogéneo en materia de información sobre violencia contra las mujeres. Mientras las capacidades de producción de información estadística son bajas en el Caribe, y han requerido la intervención de bloques regionales para la cooperación o de agencias especializadas de Naciones Unidas, en América Latina se observa una sostenida producción de información sobre violencia contra las mujeres, fundamentalmente anclada en el ámbito de la salud. Esto da cuenta posiblemente de dos fenómenos, el primero referido a la permeabilidad de los sistemas de salud y en particular de los sistemas estadísticos frente a los temas de salud de las mujeres/género, y el segundo referido a la resistencia masculina presente en las estructuras vinculadas al quehacer judicial y de seguridad.

En particular, se observa un avance sostenido en la inclusión de módulos de violencia en las Encuestas Demográficas y de Salud, las que aún sin embargo no han sido incorporadas en todos los países de la región. La frecuencia con que éstas se aplican también se consigna como un problema que debiera superarse.

Las encuestas demográficas y de salud con incorporación de un módulo de violencia son relevantes para establecer una línea base. En efecto, existe una tendencia promovida

desde las Naciones Unidas para incorporar módulos de violencia en este tipo de encuestas, facilitándose con ello la tarea de generar información acorde con los indicadores aprobados por la Comisión de Estadísticas de Naciones Unidas. Se recomienda a los Estados que han aplicado este tipo de encuestas darles proyección en el tiempo. Respecto de aquellos Estados que no las han aplicado se recomienda hacerlo con inclusión de dicho módulo. Para ello la Comisión Estadística de Naciones Unidas está por aprobar un módulo de violencia contra las mujeres diseñado para su aplicación en este tipo de encuestas y que facilita la tarea a los Estados.

En relación con los registros administrativos, éstos provienen fundamentalmente del Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía y el sistema de salud. Sin embargo no se observa la existencia de estudios que digan relación con un análisis integrado de la respuesta estatal en materia de violencia contra las mujeres. Más aún, se ha consignado en este estudio que incluso entre instituciones de un mismo sector, no necesariamente hay un enfoque integrado en materia de generación de información sobre el tema.

El tipo de información que se consigna (estudios, encuestas, datos administrativos) y su dispersión da cuenta de la ausencia de una estrategia de producción de dicha información, que de existir habría significado disponer de información censal, periódica y necesaria

para contar con un registro que permita la aplicación de los indicadores establecidos en el Informe de Amigos de la Presidencia sobre indicadores de género contra la mujer y aprobados por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas en febrero de 2009, además del indicador de violencia seleccionado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

La producción de estadísticas es un elemento base para el diseño de políticas públicas, en la medida que permite al Estado conocer la realidad e intervenirla a partir de información imparcial y objetiva. De allí que la generación de este tipo de información se encuentre a la base del cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos humanos y constituya en sí un derecho (acceso a la información pasiva o activa) que tiene la ciudadanía y que posibilita el seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y programas.

En los últimos años se han adoptado en la región leyes de transparencia y acceso a la información que hacen al Estado exigible en esta materia. Asimismo, los sistemas de protección de derechos humanos regionales y de Naciones Unidas han señalado que se trata de un derecho ligado a la libertad de expresión y al derecho a estar informado. El foro internacional multilateral es un espacio clave para exigirle a los Estados que cualifiquen la información, en particular en materia de violencia,

donde junto con esta obligación los Estados responden al principio de debida diligencia que los hace responsable de no impedir la violencia contra las mujeres que perpetran en su mayoría agentes particulares .

Referencias bibliográficas

- CHARLESWORTH, H., C. CHINKIN y S. WRIGHT (1991), "Feminist Approaches to International Law", *American Journal of International Law*, 85 N°4.
- CEPAL (2007), "¡Ni una Más! El Derecho a Vivir una Vida Libre de Violencia", (LC/L.2808), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2007), "Informe sobre Acceso a la Justicia para Víctimas de Violencia", OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 20 de enero.
- FORCINITO, Ana (2004), *Memorias y Nomadías: géneros y cuerpos en los márgenes del posfeminismo*, Santiago de Chile, Editorial Cuarto Propio.
- GOMEZ ISA, Felipe (2003), "The Optional Protocol for the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women: Strengthening the Protection Mechanism", en *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol 20 N°2, University of Arizona.
- KOUVO, Sari (2005), "The United Nations and Gender Mainstreaming: Limits and Possibilities", en Doris Buss y Ambreena Manji (eds.) *International Law: Modern Feminist Approaches*, Hart Publications, Oregon, USA.
- MACKINNON, Catherine (1989), *Towards a Feminist Theory of the State*, Harvard University Press.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea general (2007), "Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer", A/RES/61/143, enero.
- NACIONES UNIDAS, Secretario General (2009), "La mujer, la paz y la seguridad", Doc. S/2009/465
- (2006), "Estudio en Profundidad sobre Violencia contra las Mujeres", Doc. A/61/122/Add1.
- (2005), "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing", Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.
- NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos (2006), Ertuk Yakin, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres: "The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women", Doc. E/CN.4/2006/61.
- (2001), UNCDH, "La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado, en tiempos de conflicto armado (1997-2000)", Doc. E/CN.4/2001/73.
- (1999) "Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/44", E/CN.4/1999/68/Add.4, enero.
- (1998), "Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas en Violencia contra las Mujeres. Violencia contra las Mujeres perpetrada o condonada por el Estado", Doc. E/CN.4/1998/54, enero.
- (1996), "Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias", Doc. E/CN.4/1996/53
- (1995), Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, Doc. A/CONF.177/20/Rev.1.
- (1994), Res/1994/45, adoptada el 4 de marzo.
- (1993), "Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos", Doc. A/CONF/157/23, junio.
- (1993), "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer", Doc. A/RES/48/104, diciembre.
- (1992), "Recomendación General N° 19", 11° período de sesiones (A/47/38), enero.
- NACIONES UNIDAS (1979), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, diciembre.
- NACIONES UNIDAS, Comité CERD (2000), "Recomendación General N° 25: Dimensiones de Género relacionadas con la discriminación racial", adoptada en su período de sesiones 56°, marzo.

NACIONES UNIDAS, Comité CEDAW (1994),
Recomendación General N° 21, 13° período de
sesiones.

Organización de la Unidad Africana (2005),
Protocolo a la Carta Africana de Derechos
Humanos y de los Pueblos sobre Derechos de
las Mujeres en África, adoptada el 11 de julio
de 2003 y entrada en vigor en noviembre del
año 2005.

OEA (1995), Convención Interamericana para
Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia
contra las Mujeres, adoptada el 6 de Septiembre
1994 y con entrada en vigor en 1995.