

ESTUDIO SOBRE POLITICAS PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE PNUD Y ONU MUJERES

DEL COMPROMISO A LA ACCION- EL ESTUDIO

- Publicación elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres.
- Basado en las respuestas de 33 países a un cuestionario dirigido a los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y entrevistas bilaterales con algunas/os de sus representantes, llevados a cabo durante 2014 y 2015, además de la revisión de fuentes secundarias de información.
- Presenta los aprendizajes en materia de implementación de planes nacionales y políticas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y resalta 29 experiencias promisorias de los estados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación.

DATOS SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- La violencia contra las mujeres es un problema social de gravísima relevancia en el mundo y una violación flagrante de los derechos humanos.
- De acuerdo con un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2013, a nivel mundial, el 35% de las mujeres ha sido víctima de violencia física y/o sexual por parte de su pareja o de violencia sexual por parte de personas distintas de su pareja y casi un tercio (el 30%) de todas las mujeres que han mantenido una relación de pareja han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja.
- Según datos actualizados a diciembre del 2014, el número total de homicidios femeninos (femicidios o feminicidios) en la región asciende a 1906 casos (CEPAL- Comisión Económica de América Latina y Caribe-, 2016) y, según datos del 2013, el 38% de los casos se debe a la violencia conyugal (OMS 2013).
- Asimismo, 2 de cada 3 mujeres son asesinadas en Centroamérica por el hecho de ser mujeres y en 1 de cada 2 casos el asesino es su pareja o ex pareja (OPS, 2012).

AVANCES LOGRADOS- MARCO LEGAL

- Desde la década de los años '90, los países de América Latina y el Caribe han aprobado leyes de protección y promoción de los derechos de las mujeres.
- Las primeras normas que se sancionaron en la región son conocidas como leyes "de primera generación". Estas leyes establecen medidas de protección a las mujeres frente a la violencia que sufren en el ámbito privado (familiar, intrafamiliar, doméstico e íntimo).
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará) aprobada en el año 1994 representa un hito fundamental en materia de responsabilidad del Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

- En el 2013, 24 de los 33 países de la región (72%) ejecutaron políticas y/o planes para la erradicación de la violencia de género de los cuales 9 eran específicos para la erradicación de la violencia contra las mujeres. El 28% de la región no contaba con un plan de acción nacional.
- En 2016, 31 países de los 36 de la región (94%) cuentan con planes para la erradicación de la violencia de género, de los cuales 15 son específicos contra la violencia de las mujeres, un aumento del 66% con referencia a 2013.
- Al año 2016, la Convención de Belém do Pará ha sido adherida y ratificada por 32 de los 33 Estados de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba).

HALLAZGOS SOBRE SITUACION ACTUAL

- La investigación regional indica que 24 de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe (73%) cuentan exclusivamente con leyes 'de primera generación' que protegen solamente los derechos de las víctimas/sobrevivientes frente al ejercicio de la violencia doméstica (aquella perpetrada por un varón o una mujer exclusivamente en el ámbito privado,) y/o violencia intrafamiliar (expresión de violencia ejercida entre personas que integran una familia).
- Sin embargo, a pesar de contar sólo con leyes de primera generación, restringidas al ámbito intrafamiliar o doméstico, algunos de estos 24 países han logrado avances -y algunos de ellos muy significativos- en materia legislativa para enfrentar la violencia contra las mujeres.
- 9 de los 33 países (27%) han sancionado leyes de segunda generación (México, Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá), representando poco más de un cuarto de los países de la región.
- Según datos de CEPAL (Comisión Económica de América Latina y Caribe) 2016, y en relación con los avances en la consagración legislativa del femicidio/feminicidio, la región pasó de contar con 12 países con leyes que tipifican este delito en 2013 (33%) a 16 países en 2016 (48%):
 - o de éstos 16, 15 aprobaron leyes o reformas a los códigos penales para tipificar el femicidio o feminicidio (Brasil, Chile, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Rep. Bol. De Venezuela y República Dominicana)
 - o y 1 (Argentina y) ha tipificado legalmente la figura de homicidio agravado por razones de género

POLITICAS Y PLANES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA

- Además de impulsar reformas de los marcos normativos, la Convención de Belém do Pará alienta a los Estados Parte a que adopten, por todos los medios posibles, y sin dilaciones, políticas que estén orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres
- Para cumplir con este mandato, los Estados signatarios han aunado esfuerzos para formular políticas públicas y/o planes nacionales.
- Un primer hallazgo revela que en 2013, 24 de los 32 países (75%), estaban ejecutando políticas y/o planes nacionales, independientemente de si éstos eran planes específicos

para abordar la violencia contra las mujeres o no. En 2016 el estado de situación regional ha mejorado ya que 31 de los 33 países (94%) cuentan con planes de acción (aumento del 30% en 3 años).

- En este contexto, el estudio ha identificado 5 grupos de países de acuerdo con el tipo de violencia que aborda la política o el plan de acción nacional:
 - o Planes de acción nacionales *específicos* para la eliminación de la violencia contra las mujeres (9 países en 2013, 15 en 2016)- aumentó un 67%.
 - o Planes de acción nacionales de violencia doméstica (aquella perpetrada por un varón o una mujer exclusivamente en el ámbito privado,) (2 países en 2013, 2 en 2016).
 - o Planes de acción nacionales de violencia de género (cualquier violencia ejercida contra una persona en función de su identidad o condición de género, sea hombre o mujer, tanto en el ámbito público como en el privado). (4 países en 2013, 8 en 2016)- aumento del (100%).
 - o Políticas o planes nacionales que incluyen un componente específico para abordar la violencia contra las mujeres (8 países en 2013, 6 en 2016).
 - o Sin un plan de acción nacional de violencia contra las mujeres y/o de género (9 países en 2013, 2 en 2016)- reducción de casi el 80% a nivel regional (-78%).
- La totalidad de los países implementan acciones en referencia a los tres primeros ejes, prevención, atención y sanción, y en una muy menor medida implementan acciones vinculadas con el eje de la reparación de los derechos vulnerados (empoderamiento económico de las víctimas/sobrevivientes, la reintegración social, el acceso prioritario a una vivienda y a un empleo estable, el fortalecimiento de las capacidades y de su fuerza emocional para tomar decisiones autónomas, entre otras, lo cual sigue constituyendo un gran desafío en la región.
- En 14 de los 31 países de la región la legislación guarda consistencia con las políticas y/o planes nacionales (45%); es decir en casi la mitad de los casos analizados.
- En los 17 restantes hay inconsistencias que podrían explicarse por un bajo nivel jerárquico y la necesidad de mayor liderazgo de los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer, la poca capacidad de incidencia que poseen en los espacios políticos de toma de decisión (gabinetes ministeriales y ámbitos parlamentarios) y en la escasa articulación y trabajo coordinado del conjunto de los sectores en un contexto social y político caracterizado por patrones culturales patriarcales y misóginos que son con frecuencia resistentes a leyes de segunda generación o a reglamentar las leyes vigentes.

NUDOS CRITICOS PARA AVANZAR

- **Necesidad de robustecer el liderazgo de los Mecanismos Institucionales para el adelanto de las mujeres (MAM).**
Al año 2016, todos los países de América Latina y el Caribe (100%) han creado un MAM que incluye, como parte de su misión institucional de rectoría de las políticas de género, igualdad de oportunidades y equidad y trato entre los géneros, la función de desarrollar políticas y/o planes nacionales para enfrentar la violencia hacia las mujeres. Sin embargo, el desempeño institucional de los MAM exhibe diferencias significativas entre ellos debido, entre otras

causas, al 'nivel jerárquico que ocupan en la estructura organizativa del Estado' y a sus capacidades institucionales con implicancias en el ejercicio de tal función:

- Observamos un 39% (13 de los 33 países) con un MAM con un nivel de jerarquía alto, posee 'rango ministerial o el rango de la o el titular es de Ministra/o con plena participación en el Gabinete' (CEPAL).
- El segundo grupo de países está conformado por 2 de los 33 países (6%) (Colombia y Ecuador) los cuales poseen un MAM con un nivel de jerarquía medio (Estos MAM se corresponden con una 'entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia').
- El tercer grupo está compuesto por 18 de los 33 países (61%), es decir más de la mitad de los países de la región, que cuentan con un MAM con bajo nivel de jerarquía institucional ya que los MAM son entidades dependientes de segunda o tercera línea de un Ministerio.

- **Recursos presupuestarios insuficientes para la implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y/o de género**

La gran mayoría de los países de la región no etiquetan recursos públicos específicos para la implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres. Sin embargo, hay 2 experiencias promisorias: México, donde hay asignación de presupuesto dentro del Plan de Desarrollo 2013-2018 para los temas de Igualdad de Género; y el Estado Plurinacional de Bolivia, donde, gracias al Decreto 2145 de la Ley 348, se asigna un porcentaje del presupuesto de Seguridad Ciudadana (entre 25% y 30%) a los temas de violencia contra las mujeres.

- **Debilidad en la continuidad de las políticas y/o planes nacionales y respuesta institucional fragmentada**

Debe haber un debate profundo en los ámbitos sociales y parlamentarios para que la lucha contra la violencia hacia las mujeres no sea sólo una política del gobierno de turno, variable de acuerdo con la plataforma política y el perfil ideológico oficialista, sino antes bien, y siguiendo el ejemplo de Ecuador, que sea elevada a política de Estado con rango constitucional.

- **Falta de Sistemas de información y medición de la violencia contra las mujeres**

Otro grave problema en la región es la falta de medición confiable, sistemática y periódica de la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres, muchas veces debido precisamente a la falta de presupuesto y a que la medición de la violencia contra las mujeres no forma parte de las funciones y responsabilidades de los Institutos Nacionales de Estadísticas. Así, no hay posibilidades de diseñar seriamente políticas públicas ni proponer proyectos legislativos que se correspondan con las necesidades de la sociedad si no se cuenta con datos estadísticos confiables

- **Persistencia de patrones culturales patriarcales que naturalizan la violencia contra las mujeres-**

Persisten patrones fundados en las relaciones de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, enraizadas históricamente en tradiciones, costumbres, religiones, mandatos, sistemas de creencias y construcciones simbólicas, entre otros factores.

- **Falta de Monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales**

En 2013 se corroboraba que en 20 de los 32 países (62%) que brindaron información sobre actores, estrategias, mecanismos, metodologías y resultados de experiencias de monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales, se advertía una notable debilidad en el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que permitiera medir cualitativa y cuantitativamente la eficacia y eficiencia del desarrollo de las actividades.

Lamentablemente, la situación a nivel regional no ha prosperado al año 2016. Sólo 16 de los 33 países (45%), es decir menos de la mitad de los países en la región y un 17% menos que en 2013, brindaron información acerca de la fase de monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y/o de género.

El análisis de la información reconoce al menos tres experiencias promisorias en esta materia:

- México: El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) incluye indicadores para la medición de los temas prioritarios, en los Programas Sectoriales se determinaron los valores que deberán alcanzar los indicadores y en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dan seguimiento a estos indicadores, e informan de los resultados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que el Presidente de la República ponga en conocimiento al Honorable Congreso de la Unión sobre los resultados de su ejecución.
- Colombia: La Comisión Intersectorial para la Implementación de la Política Pública de Equidad para la Mujer y el Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias, ha elaborado un tablero de control con indicadores para medir el avance en la implementación de las acciones y el impacto de las políticas de prevención y atención a la violencia según la metodología de Indicadores Claves de Desempeño - ICD (*Key Performance Indicators*) que puede consultarse en el Sitio de Internet de la ACPPEM de manera interactiva.
- Uruguay: donde en el proceso de elaboración de su actual Plan de Acción 2016-2019: Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional, se consideró la evaluación del 1er. Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010), llevada a cabo en 2012. La V línea de acción del nuevo Plan corresponde a seguimiento y evaluación del mismo. Los reportes anuales de los organismos que se responsabilizan de llevar adelante el Plan, así como las Comisiones Departamentales, permitirán que el Consejo Nacional Consultivo, espacio interinstitucional que da seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en materia de violencia de género, tenga herramientas concretas para el monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas anuales. Para ello se establecen metas, indicadores y organismos responsables en materia de monitoreo y evaluación.

QUÉ PROPONEMOS

- Pactos sociales entre gobierno, sector privado y sociedad. para generar el compromiso de todos los actores relevantes para erradicar la violencia contra la mujer
- Planes nacionales a nivel local para garantizar que las autoridades locales y otros actores trabajen para abordar la violencia contra las mujeres en sitio.



Al servicio
de las personas
y las naciones



- Políticas con enfoque multidimensional con acciones priorizadas localmente
- Intervenciones estratégicas que tengan un efecto multiplicador
- Llevar el compromiso a la realidad: asignar recursos suficientes para la implementación de los planes
- Fortalecer las acciones de reparación para las víctimas, especialmente las de empoderamiento económico para ayudarlas a alejarse de situaciones de violencia
- Trabajar con los hombres para cambiar la percepción de las masculinidades: llevar las discusiones a las escuelas y lugares de trabajo, y tratar de que los hombres, especialmente los jóvenes, sean socios en la lucha para acabar con la violencia contra las mujeres
- Participación de las organizaciones de mujeres y los actores sociales en el diseño y monitoreo de las políticas y programas