

---

**Dossier sobre  
Violencia Doméstica  
en América Latina  
y el Caribe**

---



---

**CIADDEM**  
**CIADDEM**

Publicación del "Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer"

Jr. Estados Unidos 1295 Dpto. 702, Lima 11 - Perú

Telefax: (51-1) 463-5898

Página web: [www.cladem.org](http://www.cladem.org) <<http://www.cladem.org/>>

Correo electrónico: [oficina@cladem.org](mailto:oficina@cladem.org)

Depósito Legal - Biblioteca Nacional del Perú N° 2005-6139

Diseño y diagramación: JM Comunicaciones

Impresión: Forma&Imagen

Lima, Octubre de 2005

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de UNIFEM.

# Índice

1. Presentación
2. Balance sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Subregión Andina
  - a. Anexo N°1: Cuadro Comparativo de los Informes Nacionales
  - b. Anexo N°2: Cuadro Comparativo de los Grupos Focales
3. Estudio de caso de la Subregión Andina: Reporte del caso sobre la Violación Sexual de dos hermanas (menores de edad) en el Perú
4. Balance sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Subregión Brasil y Cono Sur
  - a. Anexo N°1: Estudio comparado sobre cambios normativos en el tema de la violencia contra la mujer en la Subregión Brasil y Cono Sur.
  - b. Anexo N°2: Guía de casos y guía para reportes subregionales
  - c. Anexo N°3: Guías para informes de balances nacionales
  - d. Anexo N°4: Formulario
  - e. Anexo N°5: Guías para entrevistas
  - f. Anexo N°6: Información institucional CLADEM/UNIFEM
  - g. Anexo N°7: Síntesis de la información recopilada mediante entrevistas
5. Estudio de caso de la Subregión Brasil y Cono Sur: Maria Da Penha
6. Balance sobre la Situación de la Violencia Doméstica en la Subregión Centroamérica, México y Puerto Rico
  - a. Anexo N°1: Cuadro de legislación sobre violencia doméstica o intrafamiliar
  - b. Anexo N°2: Cuadro sobre políticas y planes nacionales
  - c. Anexo N°3: Cuadro sobre políticas sectoriales sobre la violencia contra las mujeres.
7. Estudio de Caso de la Subregión Centroamérica, México y Puerto Rico: el caso Zoilamérica
8. Lecciones aprendidas del Balance





# Presentación

---

El movimiento feminista de la región ha trabajado de manera constante y consistente en la lucha por erradicar la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja —o violencia doméstica—, mediante el desarrollo de acciones de incidencia política y otras muchas y muy variadas estrategias.

El mayor trabajo en relación con la violencia contra las mujeres se dio en la década de 1990. En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. En junio de 1994, en el Sistema Interamericano se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, o Convención de Belém do Pará. Esta Convención, adoptada por la mayoría de los Estados americanos, tuvo una influencia considerable en la legislación y políticas de la región. Además, entre 1989 y 1998 se adoptaron leyes específicas sobre violencia contra las mujeres o violencia intrafamiliar en diversas naciones de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, pese a todas estas conquistas, aún prevalece una fuerte tensión entre los viejos valores tradicionales y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Tal tensión social queda secundariamente desplegada en la tensión entre una política más conservadora que se autodefine como de defensa de la familia y otra, vanguardista, en favor de los derechos de las mujeres.

Frente a este panorama, en setiembre de 2002 CLADEM y UNIFEM decidieron unir esfuerzos para hacer un minucioso balance del trabajo desarrollado, analizar críticamente los resultados obtenidos y sistematizar las lecciones aprendidas. El objetivo era contar con herramientas que permitieran diseñar las futuras actividades de manera más precisa y acordes con la compleja realidad geográfica, cultural y económica de las mujeres de la región. Ello supuso un profundo análisis en los propios lugares donde se actuó e incluyó el trabajo con actores e instituciones claves del sistema de administración de justicia y servicios conexos responsables del tratamiento de la violencia doméstica; las alianzas (exitosas o no y por qué razones) que se establecieron, y las estrategias que se usaron con ese fin.

Para lograr estos objetivos se decidió elaborar balances nacionales y entrevistas a operadores decisivos en tres subregiones: subregión Brasil y cono sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), subregión andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), y subregión América Central, México y Caribe hispanohablante (El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Puerto Rico). Además, se organizaron grupos focales con magistradas, mujeres indígenas, afrodescendientes, sectores rurales, organizaciones feministas, entre otras. En el caso de la subregión andina se organizaron, además de grupos focales, foros nacionales de evaluación en los que se discutieron los resultados preliminares de los balances nacionales.

Una vez concluida la etapa de estudio en los distintos países, se elaboraron tres balances subregionales que fueron contrastados con estudios de casos concretos, con el fin de dar cuenta de los problemas que, a pesar de los avances, aún se presentan en la erradicación de la violencia contra las mujeres. Esto ha permitido afinar el análisis, disponer de una sistematización de las lecciones aprendidas y trazar lineamientos o recomendaciones para el trabajo futuro.

Si bien es cierto que todos los productos nacionales y subregionales de este trabajo se encuentran disponibles en la página web <http://www.cladem.org/espanol/regionales/violenciadegenero/proyecto/index.asp>, consideramos necesaria la difusión en versión impresa de por lo menos el material subregional, para garantizar que el estudio llegue a un amplio sector de las activistas y defensoras de los derechos de la mujer que aún no cuentan con acceso a las herramientas de Internet.

Gracias al generoso apoyo de UNIFEM Región Andina, presentamos a ustedes en esta publicación los tres balances y estudios subregionales del estudio sobre violencia doméstica realizado por CLADEM en el marco del proyecto de CLADEM-UNIFEM. Esperamos que sea de provecho y utilidad, especialmente para quienes desde diferentes espacios, niveles y ámbitos de intervención nos dedicamos a la defensa y promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Lima, febrero de 2004

---

**Dossier sobre  
Violencia Doméstica  
en América Latina  
y el Caribe**

---



---

**CIADDEM**  
**CIADDEM**

# ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN

II. METODOLOGÍA

III. CAMBIOS INSTITUCIONALES

3.1 Normativos

3.2 Mecanismos e instancias

3.3 Servicios

IV. ALIANZAS

V. ESTRATEGIAS

VI. CONCLUSIONES

VII. LECCIONES APRENDIDAS

VIII. RECOMENDACIONES / HOJA DE RUTA

ANEXOS

1. Cuadro comparativo de los informes nacionales

2. Cuadro comparativo de los grupos focales

3. Reporte de caso - Perú



# Balance

## ■ Presentación

---

La violencia al interior de la familia es un problema que afecta gravemente los derechos humanos de muchas personas en el mundo —principalmente mujeres, niños, niñas y adolescentes—, sin diferenciar aspectos de carácter racial, económico, cultural ni geográfico. Además, perjudica la salud física y psicológica de las víctimas y de la sociedad en su conjunto, y destruye la posibilidad de vivir en un clima de paz y armonía.

En 1980 se celebró la II Conferencia Mundial de la Mujer en Copenhague. En esa oportunidad, se estableció como prioridad eliminar la violencia contra la mujer y la familia. Esto significó un importante hito en el desarrollo de normas internacionales vinculadas con los derechos de las mujeres, pues se aprobaron normas específicas relacionadas con el problema de la violencia doméstica.

En 1993, la Organización de las Naciones Unidas firmó la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Así, reconocía a ésta como un obstáculo no solo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, sino también para la plena aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979.

A iniciativa de la Organización de Estados Americanos, en 1994 se suscribió la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belém do Pará—, que convirtió a América Latina en la primera región del mundo que tiene una norma internacional específica al respecto.

Las instancias y servicios creados para garantizar la aplicación de las normas y políticas aprobadas en cada uno de los países de la región andina han sido múltiples y diversos; sin embargo, aún hace falta mucho trabajo para consolidar las importantes iniciativas emprendidas por la sociedad civil —como sucede en el caso de los servicios—, así como para afianzar los mecanismos impulsados recientemente desde los Estados.

En ese sentido, el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM, a solicitud del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, asumió la responsabilidad de elaborar un balance en la región andina para constatar los avances alcanzados en esta última década en el asunto de la violencia doméstica.

¿Qué cambios institucionales se han obtenido en materia normativa, de mecanismos y de servicios? ¿Qué tipos de alianza se establecieron para atender de manera integral el problema de la violencia doméstica? ¿Cuáles han sido las estrategias aplicadas para el desarrollo de las acciones contra la violencia doméstica? Las respuestas a estas interrogantes constituyen los objetivos del presente balance.

Cabe señalar que este documento se ha elaborado teniendo en cuenta el enfoque de género —pues reconoce roles, conductas e interacciones humanas diferenciadas socialmente entre hombres y mujeres, que suelen expresarse en relaciones inequitativas de poder en los espacios familiares y sociales<sup>1</sup>—, y el enfoque intercultural, pues reconocemos el valor intrínseco de la diversidad cultural existente en cada uno de los países de la región.

El resultado de este trabajo nos permitirá evaluar los logros alcanzados, las dificultades encontradas y los retos que deberán enfrentar en el futuro Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en materia de violencia doméstica.

Debemos señalar expresamente que este esfuerzo ha sido posible gracias al apoyo de las oficinas nacionales del CLADEM en los países de la región andina.

## ■ Metodología

---

Antes de elaborar este trabajo se consideró necesario preparar informes nacionales que estuvieron a cargo de especialistas integrantes del CLADEM en cada país de esta región. Estos organizaron foros nacionales, gru-

pos focales con mujeres líderes de comunidades andinas e indígenas<sup>2</sup> y entrevistas a operadores de justicia (policías y magistrados), autoridades y funcionarios públicos, así como a especialistas que laboran en los diversos sistemas de atención de la violencia doméstica del ámbito estatal y de la sociedad civil.

A partir de estos insumos, se elaboraron cuadros comparativos de los informes nacionales acerca de los cambios institucionales experimentados en la última década en cada uno de los países de la región, en lo que respecta a las modificaciones normativas, los mecanismos establecidos y los servicios destinados a la atención y prevención de la violencia doméstica. El objetivo era identificar las semejanzas y diferencias existentes en cada caso. Un trabajo similar se desarrolló con los informes de los grupos focales.

Los foros nacionales brindaron información cualitativa sobre las alianzas y estrategias, pues en ellos participaron interlocutores estatales y privados involucrados directamente en los servicios e instancias encargados de esta problemática. En la revisión de las entrevistas se identificaron algunas contradicciones entre las respuestas de los representantes de una misma institución, razón por la cual se rescataron las afirmaciones homogéneas y las que permitían un sustento mayor a las preguntas planteadas.

Cabe precisar que, por una cuestión de orden metodológico, en este trabajo se usa el término *violencia doméstica* como un término genérico, pero cabe señalar que cada país de la región andina usa denominaciones distintas.

## ■ Cambios Institucionales

Según el esquema coordinado para la elaboración de este documento —y teniendo en cuenta el objetivo de este balance—, se profundizó en el análisis de los cambios institucionales producidos en el sistema de administración de justicia y servicios conexos utilizados para la atención y prevención de la violencia doméstica en los países de la región.

La conveniencia de regular jurídicamente el problema de la violencia contra la mujer parte de la necesidad de encontrar mecanismos de protección a sus derechos fundamentales frente a los maltratos, insultos, humillaciones y agresiones sexuales que se producen cotidianamente contra ellas a lo largo de su ciclo vital y en los diversos espacios en los cuales transcurre su vida, especialmente en las relaciones al interior de sus familias.

La existencia de mecanismos legalmente institucionalizados garantiza la sostenibilidad en la ejecución y vigilancia de las políticas públicas destinadas a prevenir y atender este mal. En eso radica la importancia de la creación de estas instancias y la permanente capacitación del personal que en ellas labora.

La problemática de la violencia doméstica requiere una atención integral a las víctimas. Esta debe ser ofrecida por servicios especializados, de modo que permita una justicia eficaz y eficiente en favor de los justiciables. La creación y puesta en marcha de estos servicios involucra, por su naturaleza, costos significativos que, en su mayoría, no han podido ser asumidos por los Estados sino, más bien, por los organismos de cooperación internacional a través de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a defender los derechos humanos de las mujeres, como se verá a lo largo de este informe.

### \* **NORMATIVOS**

Los esfuerzos por erradicar el problema de la violencia contra la mujer han devenido en un proceso histórico cuyo inicio se encuentra en la CEDAW, en 1979.

En 1980, en la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer —realizada en Copenhague—, y cinco años más tarde en Nairobi, se reconoció que la violencia doméstica es un obstáculo para la equidad y una ofensa intolerable a la dignidad humana. En 1985, la asamblea general de las Naciones Unidas aprobó su primera resolución sobre la violencia contra la mujer e hizo un llamado a la acción concertada y multidisciplinaria para comba-

tir la violencia doméstica en todas las naciones. Sin embargo, en la década de 1990 la violencia se convertiría en un tema central en los diferentes foros nacionales e internacionales y cobraría relevancia en la legislación y políticas públicas.

Entre los esfuerzos más resaltantes por considerar la violencia contra la mujer como una parte importante de los derechos humanos se encuentra el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. En esa oportunidad, se declaró que los derechos de la mujer son una “parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales” y se reconoció que la violencia contra las mujeres constituía una violación de sus derechos humanos. Por recomendación de esta conferencia se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, adoptada por la asamblea general en diciembre de ese mismo año.

La Convención de Belém do Pará, aprobada en 1994 para la región americana, ha permitido dar un salto cualitativo al establecer la aplicación del análisis de género en la formulación de la legislación regional para proteger y responder a las necesidades de la población femenina expuesta a situaciones de violencia en todos los ámbitos de su vida.

En los países de la región andina, la normatividad nacional ha atravesado diferentes etapas y periodos que muestran importantes progresos: desde el reconocimiento normativo en el ámbito constitucional sobre el derecho de las personas a gozar de una vida libre de violencia —especialmente al interior de las familias—, hasta la aprobación de normas especiales que sancionan toda forma de violencia doméstica.

En la década de 1990 se empezó a incluir en las constituciones políticas de los países de la región el problema de la violencia y, de manera específica, aquella que se produce en el ámbito familiar. Así, se han logrado avances importantes por el reconocimiento constitucional de Bolivia, Ecuador y Colombia sobre el derecho de vivir libre de violencia que tiene toda persona al interior de su familia. Sin embargo, es preciso señalar que el proceso de la normatividad en general ha experimentado avances y retrocesos durante la última década, como se verá cuando se analice la situación en cada uno de los países de la región andina.

Es importante precisar que la denominación usada por estos países para referirse a la violencia surgida al interior de la familia no es homogénea: Perú la denomina violencia familiar; Ecuador y Colombia, violencia intrafamiliar, y Bolivia, violencia familiar o doméstica. En este documento, como ya dijimos, se usará el término *violencia doméstica* como denominación genérica para aludir al mismo problema.

La carta política de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, que reconoce la plena igualdad entre mujeres y hombres. En su artículo 13 dispone que: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, religión, opinión política o filosófica”.

Asimismo, establece que la familia es el “núcleo fundamental de la sociedad, y se constituye por vínculos naturales y jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer en contraer matrimonio o por voluntad propia en constituirla”.

Con respecto a las relaciones familiares, el artículo 42 dispone que estas “deben basarse en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y el respeto recíproco de todos los integrantes y cualquier forma de violencia en la familia destruye su armonía y unidad y debe sancionarse conforme a la ley”.

Por su parte, la constitución del Ecuador —aprobada en 1998— recoge el concepto de que la violencia doméstica es una violación a un derecho fundamental, conforme se reconoció al ratificar la Convención de Belém do Pará. En este caso, el Estado se compromete a adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra la mujer y otros colectivos, como las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores (artículo 23, numeral 2). También se incorpora (artículo 47) a las víctimas de violencia doméstica entre los grupos vulnerables que requieren atención prioritaria, preferente y especializada en los ámbitos público y privado, junto con las víctimas de maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos<sup>3</sup>.

En Bolivia, la ley 2410, de necesidad de reformas a la constitución política del Estado (2002), incorpora aspectos que concretan el concepto de igualdad entre hombres y mujeres, al añadir al artículo 6 de la constitución los incisos III y IV que señalan: “La mujer y el hombre son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos políticos, sociales, económicos y culturales” (inciso III). También afirma que “el Estado sancionará toda forma de discriminación y adoptará medidas de acción positiva para promover la efectiva igualdad entre todas las personas [...]” (inciso IV). Con estas disposiciones se ha superado la fórmula genérica que contenía el artículo 6 de la constitución. Esto también se incorpora en el artículo 12, referido a la prohibición de la tortura y de “toda forma de violencia en la familia”.

La constitución del Perú de 1993 es la única que no contempla una atención específica contra la violencia dirigida a las mujeres o la cometida especialmente en el ámbito familiar; sin embargo, en su artículo 1 establece que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Asimismo, prescribe el derecho de toda persona a gozar de libertad y seguridad personales, reconociendo su derecho a la no violencia en términos generales, como expresa el artículo 2, inciso 24, literal h: “Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad”.

La incorporación de las normas precedentes en los textos constitucionales supone un avance en la lucha contra la violencia de género y, en especial, de la violencia doméstica y la discriminación. No obstante, en el caso de Perú se hubiera esperado estar más a la vanguardia en la constitucionalización de la violencia doméstica.

Las leyes especiales que abordan la violencia contra las mujeres, y en particular las relacionadas con la violencia doméstica, fueron aprobadas sucesivamente en el Perú (1993), Bolivia (1995), Ecuador (1995) y, finalmente, Colombia (1996).

El primer país de la región que empezó a regular la atención al problema de la violencia doméstica fue el Perú, en el año 1993, mediante la ley 26260 —ley de protección a las víctimas de violencia familiar—. Es importante poner de relieve que esta norma fue el resultado de múltiples esfuerzos de organizaciones vinculadas con la problemática de la mujer<sup>4</sup>, que incluso afrontó la observación presidencial a la ley aprobada en un inicio. Esta ley aporta al ordenamiento jurídico peruano dos aspectos importantes: primero, la necesidad de adoptar decisiones de política por el Estado y la sociedad, y segundo, la consagración de mecanismos civiles de protección frente a la violencia doméstica, complementarios y no excluyentes de las sanciones penales existentes.

Además, independientemente del aspecto puramente jurídico, la ley 26260 contiene otra contribución: reconoce expresamente el papel que compete a la sociedad civil para que la violencia doméstica disminuya y desaparezca. El primer artículo de esta ley establece la política del Estado y la sociedad civil frente a la violencia familiar. De esta manera, la normatividad peruana ha abierto un importante canal de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, y pretende incorporar a un gran número de organizaciones cuyo trabajo y experiencia no deberán ser marginados. Es obvio que esta tarea forma parte de un proceso largo y difícil, pero necesario para asumir la atención real del problema.

Entre las carencias de la ley 26260 —a pesar de las modificaciones efectuadas—, está la falta de políticas y programas preventivos, así como la ausencia de procedimientos para un adecuado trámite en el caso de la violencia psicológica. Hasta hoy persisten en esta legislación —y en cierta medida en su aplicación— problemas con la canalización de denuncias, la medición del daño causado, la calificación y la tipificación penal.

La ley 26260 fue reglamentada en el año 2000. La regulación alude a la actuación e intervención de las diferentes instancias: Policía Nacional, Ministerio Público y Poder Judicial. En la aplicación de esta norma se ha concebido un tratamiento en el que intervienen dos partes consideradas iguales. El enfoque del procedimiento en la violencia doméstica se sigue viendo como un problema de resolución de conflictos. Entre los años 1998 y

2000, los centros de conciliación privados podían ver los casos de violencia doméstica, ocupándose de llegar a un acuerdo entre las partes. Lo más difícil se presenta cuando los operadores de justicia entienden que mediante la conciliación se trata de promover la reconciliación de la pareja o el perdón de la víctima hacia el agresor; peor aún en zonas rurales donde se entiende que con una compensación material se soluciona el conflicto. Por ello, la asunción de la violencia doméstica como materia conciliable significa la falta de conciencia de la violencia contra la mujer como atentado contra sus derechos humanos.

En 1994 se aprobó en Bolivia el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Este plan identifica cuatro problemas básicos que deben ser encarados desde el Estado: (i) necesidad de una legislación adecuada que permita la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer; (ii) insuficientes servicios integrales; (iii) falta de metodologías y de un sistema nacional de información que permitan conocer la magnitud de la violencia, y (iv) patrones culturales que normalizan la violencia en la familia, la sociedad y el Estado. Para ponerlo en marcha se crearon las unidades departamentales de género, UDG, y las oficinas municipales de la mujer en los nueve departamentos.

Uno de los primeros resultados del Plan Nacional fue la ley 1674 contra la violencia en la familia o doméstica, aprobada el 15 de diciembre de 1995, en el marco del cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención de Belém do Pará. Esta ley declara como bienes protegidos la integridad física, psicológica, moral y sexual de cada uno de los miembros del núcleo familiar. Cabe resaltar que esta ley propone desarrollar acciones coordinadas a través de instituciones especializadas, como asociaciones de la sociedad civil e instituciones privadas relacionadas con la materia.

La ley 1674 define la violencia familiar como la agresión física, psicológica o sexual cometida por el cónyuge o conviviente; los ascendientes, descendientes, hermanos, parientes civiles o afines en línea directa y colateral, y los tutores, curadores o encargados de la custodia. Por su parte, la violencia doméstica es la cometida por ex cónyuges, ex convivientes o personas que hubieran procreado hijos en común, legalmente reconocidos o no, aunque no hubieran convivido<sup>5</sup>.

Las sanciones establecidas en esta ley para los agresores incluyen: la multa (desde 20 por ciento del salario mínimo nacional hasta veinte veces más esa suma, según las circunstancias), el arresto (cuatro días como máximo) y medidas alternativas, como el trabajo comunitario y la terapia psicológica. Se prevén, además, medidas cautelares destinadas a preservar la integridad física o psicológica de la víctima que deben ser adoptadas por el juez, a petición de parte o del Ministerio Público. Dentro de las medidas cautelares se cuentan la restricción temporal al denunciado para acercarse al hogar conyugal; la restitución de la víctima al hogar en caso de que hubiera sido alejada de sus efectos personales; disponer el inventario de los bienes comunes y prohibir la concurrencia del denunciado al lugar de trabajo de la víctima. Estas medidas pueden ser ampliadas, modificadas o sustituidas en cualquier momento por el juez, sea de oficio o a petición de parte. Asimismo, el juez que conoce la causa puede adoptar medidas provisionales como la asistencia familiar y la tenencia de los hijos. Estas deberán tener vigencia por el tiempo que dure el proceso.

Los servicios de salud pública y privada están obligados a denunciar los hechos de violencia que sean de su conocimiento. Los certificados médicos expedidos por profesionales de la salud estatal tienen el mismo valor probatorio que los expedidos por el médico forense, y gozan del beneficio de gratuidad.

Se establecen como delitos de orden público el estupro y la violación a personas que ya han pasado la pubertad, el abuso deshonesto, el ultraje al pudor y la corrupción de mayores, y deben ser tramitados a instancia de parte. Esto quiere decir que, para abrir un proceso penal por los delitos señalados, se requiere necesariamente de la denuncia de la víctima, excepto en aquellos casos en los que esta sea menor de edad y no tenga padres o representantes legales, o cuando el delito hubiera sido cometido por el padre, tutor, representante legal o el encargado de su custodia.

El artículo 276 del Código Penal ha quedado derogado<sup>6</sup>. Esta norma otorgaba impunidad a la violencia cometida por parientes consanguíneos directos y colaterales —incluso afines, si compartían el mismo domicilio— y los esposos y convivientes cuando las lesiones producían un impedimento menor de treinta días.

Bolivia reconoce en su constitución política las competencias de las autoridades indígenas y campesinas para administrar justicia. En concordancia con ello, la ley 1674 —ley contra la violencia en la familia o doméstica— señala que en las comunidades indígenas y campesinas las denuncias de violencia doméstica o familiar serán atendidas y resueltas por las autoridades comunitarias y naturales de conformidad con sus usos y costumbres, siempre que estos no sean contrarios a la constitución política del Estado y el espíritu de la ley<sup>7</sup>.

Esta ley contiene un enfoque más preventivo que punitivo, y parte del reconocimiento de los condicionamientos sociales, culturales y psicológicos que se hallan en la base de la violencia. Asimismo, reconoce la importancia de las costumbres y formas tradicionales de administrar justicia que persisten en las comunidades indígenas, por eso otorga competencia a las autoridades comunitarias.

En Ecuador se aprobó la ley 103 —ley contra la violencia a la mujer y la familia— en 1995, fecha en la que, coincidentemente, ese país ratificó la Convención de Belém do Pará. Ese es el único país de la región que reconoce en su legislación a la mujer como principal víctima de la violencia doméstica. Esta ley fue aprobada —como en el caso peruano— gracias al impulso del movimiento de mujeres y de las organizaciones no gubernamentales que venían trabajando esta problemática.

Existe el proyecto de ley 23-871, reformatorio del Código Penal, presentado en julio de 2002 al Congreso Nacional de Ecuador. En materia de violencia doméstica, este proyecto plantea cambios como la anulación de atenuantes en delitos sexuales e incorporación de circunstancias agravantes (considerando la edad de la víctima), la inclusión de un título sobre violencia de género y violencia intrafamiliar, la creación de nuevas contravenciones con penas privativas de la libertad mayores que las anteriores, la obligación del agresor de restituir los bienes destruidos o desaparecidos por efectos de la agresión y de pagar los gastos por atención médica y recuperación de las víctimas, entre otros. Esta iniciativa está en espera desde hace cerca de dos años y, por su importancia, es necesaria su pronta aprobación.

En Colombia, la ley 294 —ley de violencia intrafamiliar—, aprobada en 1996, surgió como resultado del trabajo realizado por las organizaciones de mujeres, las que encontraron en la constitución de 1991<sup>8</sup> la vía para la judicialización de la violencia doméstica, hasta entonces invisibilizada. En el año 2000, la ley 575 modificó la ley de 1996, pues se incorporó la tipificación de la violencia doméstica, el maltrato y la restricción de la libertad física. Si bien esta norma significó un avance en la tipificación de esta agresión, lamentablemente también contiene aspectos que constituyen retrocesos, como el hecho de haber trasladado la competencia del juez de familia para resolver los casos de violencia doméstica a las comisarías de familia, con lo que traslada el conocimiento y responsabilidad de esta problemática de una autoridad judicial especializada a una autoridad administrativa con algunas funciones policiales.

Este cambio en la ley colombiana restó importancia al problema de la violencia doméstica, pues dispersó las competencias en esta materia en vista de que gran parte de los municipios carece de comisarías. La ley asigna competencias también a los juzgados civiles o promiscuos municipales, así como a jueces de paz, figura aún sin reglamentar<sup>9</sup>. La dispersión atenta contra la eficacia, eficiencia y celeridad en la aplicación de la ley; es decir, contra la protección efectiva de las víctimas. Esto, además, trajo como consecuencia la ausencia de sanciones ejemplares aplicadas al agresor, algo que en estos casos genera impunidad. A ello se debe agregar que, al haber limitado el pago de los daños ocasionados a la víctima respecto de los gastos médicos y psicológicos sólo “si fuera necesario”, queda a juicio del encargado la evaluación de la severidad del daño psicológico y físico ocasionado.

Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional con relación al delito de abuso sexual conyugal, pues viola el principio de igualdad ante la ley, dado que señala una pena menor para este delito si la conducta es realizada por el cónyuge. Así, la ley 360 de 1997 consagró como causal de agravación punitiva la conducta delictiva realizada en contra del cónyuge, causal que se mantiene en el nuevo Código Penal.

Otro aspecto relevante en esta ley especial se vincula con la ampliación de las funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, en la prevención y protección contra la violencia doméstica, y anteriormente la creación de un banco de datos para develar y evaluar la problemática al interior de la misma institución.

En la región andina, Bolivia y Colombia reconocen en su legislación la intervención de las autoridades indígenas en el tema de la violencia doméstica. Sin embargo, ello no garantiza necesariamente la protección de los derechos de las mujeres indígenas frente a la violencia. Por ejemplo, la legislación colombiana reconoce la autonomía de las autoridades indígenas para asumir competencia en materia de violencia doméstica<sup>10</sup>, pero obvia la existencia de graves discriminaciones contra las mujeres indígenas basadas en tradiciones culturales, por lo que la protección a las indígenas afectadas por la violencia doméstica podría quedar en una simple apariencia.

También se sabe que en todos los países de la región andina el avance en la normativa que regula específicamente la violencia doméstica ha sido el resultado de iniciativas surgidas, en su mayoría, desde el movimiento de mujeres, y que aún no han podido ser asumidas por los órganos estatales en su real expresión. Así, es posible observar que la atención y preocupación en torno de esta problemática sigue estando a cargo de las organizaciones de mujeres, que se ven en la necesidad de ejercer continuas presiones para lograr resultados favorables desde los poderes Ejecutivo o Legislativo.

### Otras leyes

En Colombia, la ley 25, de 1992, estableció en su numeral 6 el nuevo régimen de divorcio y separación de cuerpos, admitiendo la posibilidad del divorcio para el matrimonio católico y reconociendo como una de sus causales el maltrato conyugal. En lo relativo a los delitos sexuales, en 1997 se promulgó la ley 360, que introduce avances en su penalización. En este caso, las penas se agravan cuando estos delitos son cometidos contra el cónyuge o contra la persona con quien se cohabita, se haya cohabitado, o con quien se haya procreado un hijo.

Otro de los cambios importantes en la legislación colombiana ha sido la eliminación de la extinción de la acción penal en aquellos casos en los cuales el autor del delito se case con la víctima. También se contempla la modificación de la denominación de “delitos contra la libertad y el pudor sexual” por la de “delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana”.

El nuevo Código Penal, aprobado por ley 599 del año 2000, modificó la ley 360 que consagraba, para el caso de los delitos sexuales, “la libertad, integridad y formación sexuales” como bien jurídico tutelado. En este caso, se elevaron las penas para este tipo de delitos, considerando los mismos agravantes reconocidos en la ley anterior. Luego de la entrada en vigencia del Código Penal, en el año 2002 se promulgó la ley 747, que hace algunas reformas y adiciones a este código. Entre estas se encuentra el capítulo de delitos sexuales —relacionado con la ampliación del delito de trata de personas—, que incluye como agravante el hecho de que esta falta se realice con personas menores de edad, o en contra de la cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil.

Sin embargo, cabe señalar que el nuevo Código Penal de Colombia también plantea un retroceso, pues consagra la violencia doméstica como un delito con una pena levísima por el cual sólo se responde cuando la conducta no constituya otro delito con pena mayor<sup>11</sup>. Así, le resta importancia y deja sin una clara protección a la familia y a sus miembros más afectados. Por su parte, en el nuevo Código de Procedimiento Penal, la ley 600 del año 2000, refuerza ese retroceso, pues establece que la violencia doméstica es un delito querellable, no investigable oficiosamente<sup>12</sup>. Aunque la violencia doméstica y la inasistencia alimentaria se consideran delitos contra la familia, sus penas son leves y la conducta conciliable. En la mayoría de los casos, este aspecto expone a las víctimas a presiones o amenazas del agresor, llevándolas a desistir de denunciar tales delitos.

Finalmente, es importante señalar que en Colombia el mecanismo jurídico más utilizado para la protección de los derechos de las mujeres contra todo acto de discriminación en los últimos años continúa siendo el recurso de amparo o acción de tutela, aplicado en áreas de familia y violencia doméstica. Por ser de carácter residual, este recurso procede siempre que se demuestre que las medidas de protección establecidas han sido interpuestas oportunamente, sin que se haya logrado la protección efectiva para la víctima.

En el Perú, la ley general de salud, aprobada en 1997, reconoció la violencia doméstica como un problema de salud pública. Esta inclusión fue polémica desde el debate del proyecto, pues colocó la violencia familiar junto



a problemas como el alcoholismo y los trastornos psiquiátricos. En ese mismo año se declaró la inconstitucionalidad parcial de la norma del Código Civil, la cual se consideraba discriminatoria. El dispositivo decía que un juez debía fallar en un proceso de separación de cuerpos y divorcio por las causales de violencia física y/o psicológica, injuria grave y conducta deshonrosa, tomando en cuenta la educación, costumbres y conducta de ambos cónyuges<sup>13</sup>. Esta apreciación se mantiene vigente sólo con relación a la injuria grave.

Mediante la ley 26788 de 1997, se modificó el Código Penal, incluyéndose como agravantes de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud la existencia de una relación conyugal, de convivencia y cualquier otro vínculo familiar.

En lo que respecta a la conciliación extrajudicial, cabía la posibilidad de realizar conciliaciones en los casos de violencia doméstica desde los centros de conciliación y las defensorías municipales del niño y del adolescente, DEMUNA. Esta disposición fue derogada ante ambas instancias: una privada y la otra pública. Asimismo, en junio de 2003 se eliminó la facultad de la fiscalía para realizar conciliaciones en el ámbito de la violencia doméstica. Hoy esto sólo puede hacerse desde el Poder Judicial.

En Bolivia, mediante el Decreto Supremo 24864 —Para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres—, aprobado en 1997, se establece que el Estado promoverá el perfeccionamiento de las leyes, así como los servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia, en la escuela y el trabajo, e impulsará reformas e iniciativas legales que superen la discriminación contra la mujer y garanticen un sistema judicial con capacidad de resolver conflictos con equidad para hombres y mujeres.

Por su parte, el Decreto Supremo 25087, de 1998, reglamenta la ley 1674 y se encarga la aplicación de políticas de prevención, detección y atención a víctimas de violencia a los ministerios de Desarrollo Sostenible, Salud, Educación, Justicia y la Dirección Nacional de Informaciones. Esta norma establece de manera expresa, como obligación de las prefecturas y municipios, crear lugares de acogida temporal para mujeres maltratadas.

En 1999 se aprobó la ley 2033, que regula la protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual. Su objetivo es proteger la vida, la integridad física y psicológica, la seguridad y la libertad sexual de todo ser humano. Entre las modificaciones más importantes se encuentran las siguientes: (i) la violación, el estupro y el abuso deshonesto dejan de ser delitos contra las buenas costumbres y se transforman en delitos contra la libertad sexual, y (ii) se amplía el tipo penal, en sentido de que ya no se entiende por violación el acceso carnal por vía genital, sino que también compromete la penetración anal y la introducción de objetos con fines libidinosos.

Sin embargo, una situación que no resultó del todo favorable fue que, no obstante los alegatos presentados por las organizaciones de mujeres y otras de la sociedad civil, se mantuvo vigente la disposición que otorga impunidad por matrimonio con la víctima, siempre que sea libremente consentido por ella.

Esta ley introduce, además, dos aspectos novedosos en lo que a tratamiento de los delitos y atención a las víctimas se refiere: por un lado, la responsabilidad del Ministerio Público de crear, en coordinación con la Policía Nacional, equipos interdisciplinarios que colaboren en las investigaciones de denuncias de delitos contra la libertad sexual y la instalación de centros de atención, protección y orientación psicológica y apoyo a las víctimas de delitos contra la libertad sexual<sup>14</sup>.

Por ley 1970 de marzo de 1999, el Estado boliviano se dotó de un nuevo Código de Procedimiento Penal a través de cuyas normas se intenta adecuar la legislación penal a los documentos internacionales de protección de los derechos humanos para, de esa manera, dar cumplimiento a los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional. Dicho código<sup>15</sup> otorga a las víctimas de violencia doméstica con lesiones inferiores a ocho días de impedimento, la facultad de optar por el procedimiento común previsto en este instrumento legal o por el procedimiento previsto en la ley de violencia doméstica o en la familia.

La ley orgánica de municipalidades de Bolivia determinó que es obligatorio organizar, reglamentar y administrar los servicios legales integrales de protección a la familia, la mujer y la tercera edad, así como organizar y reglamentar las defensorías de la niñez y la adolescencia<sup>16</sup>. De este modo, se garantiza asistencia legal, social y psicológica a las mujeres víctimas de la violencia. Por otra parte, se elaboró el *Manual de normas y procedi-*

mientos para la atención a víctimas de violencia intrafamiliar, así como la *Guía de vigilancia epidemiológica para el control de la violencia intrafamiliar*.

En 1998 se reformaron en Ecuador algunos artículos del Código Penal, entre ellos los atenuantes a delitos sexuales. Así, se amplió la edad de menores en riesgo de ser víctimas de delitos sexuales de doce a catorce años, así como el tipo penal de la violación, que incluía otros elementos. Se tipificó el acoso sexual como delito. Dos años más tarde, se publicó un nuevo Código de Procedimiento Penal, CPP, que entró en vigencia el año 2001. Su propósito fundamental era acelerar los procesos por medio de elementos como la oralidad o la mayor importancia que se da al papel del fiscal. En todo caso, en materia de juzgamiento de contravenciones, este código no presenta mayores cambios. Cabe resaltar, sin embargo, que el CPP<sup>17</sup> reconoce la posibilidad de transar en supuestos como el de contravenciones por lesiones. Esto contradice disposiciones internacionales que señalan que no se puede mediar sobre hechos de violencia, sino que hay que sancionarlos.

Mediante Registro Oficial 737 de 2003, se publicó el Código de la niñez y adolescencia que incorporó a la legislación nacional una normativa específica de protección de los niños, niñas y adolescentes. Este instrumento tiene un título específico destinado a la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes.

En 1998, mediante norma 01009, el Ministerio de Salud reconoce la violencia doméstica como un problema de salud pública. En el año 2000, por medio de la Ordenanza Municipal 043, se reconoce la violencia doméstica y de género como problema de justicia social y de salud pública.

## \* MECANISMOS E INSTANCIAS \_\_\_\_\_

En la región andina, la mayoría de países ha desarrollado mecanismos para prevenir y atender la violencia doméstica. Un avance importante fue la creación de instancias en los poderes Ejecutivo y Judicial y los gobiernos locales, a través de los cuales se instalaron oficinas especializadas dedicadas a la prevención y atención de la violencia doméstica.

En el Perú, en 1997 se modificaron las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público, lo que dio lugar a la creación de los juzgados y salas de familia en las cortes superiores así como las fiscalías de familia y las fiscalías superiores de familia. Antes de estos cambios, las instituciones encargadas de resolver los problemas relacionados con la violencia doméstica eran las fiscalías y juzgados penales, en casos de lesiones por maltratos; y los juzgados civiles, si el maltrato se daba en el marco de la causal de sevicia para demandar el divorcio o separación.

En 1999, el entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, PROMUDEH, hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, inauguró el primer Centro de Emergencia Mujer, CEM, que brinda un servicio integral para la atención de casos en los aspectos jurídico, psicológico y social, con posibilidad de denunciar los hechos de violencia formalmente ante la policía. En la actualidad, los CEM forman parte del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (programa "Contigo"), instancia especializada que cuenta con un presupuesto específico sobre el cual decide. Debemos señalar, también, que en el marco del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país a partir de 2002, los CEM serán transferidos a los gobiernos locales.

En 2001 se aprobó el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, que compromete a diversos sectores del Estado, como los ministerios de Salud, Justicia, Educación, Interior y el MIMDES. Aunque esta iniciativa aún no se termina de concretar, a mediados de 2003 se conformaron las comisiones técnicas para el seguimiento y supervisión de la ejecución del plan.

En cuanto al sector salud, se cuenta con el Programa de Salud Mental para ocuparse del problema de la violencia doméstica. Este ha sido reconocido como un problema epidemiológico de atención especial por la ley general de salud, que interviene en las áreas de prevención y rehabilitación en los establecimientos de salud.

Asimismo, el Ministerio de Educación cuenta con un Programa de Prevención Integral, uno de cuyos ejes es la prevención de la violencia familiar. Este programa promueve el desarrollo de habilidades sociales, actitudes y valores para la convivencia pacífica, fomentando una cultura de paz y la disminución de las diversas manifestaciones de la violencia. Actualmente, este programa es parte de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral, OTUPI, lo que implica un retroceso en la prioridad de la política para la atención de la violencia doméstica.

En Colombia, el Poder Ejecutivo se cuenta con la Policía Nacional y el ICBF, que tienen definidas las competencias en materia de violencia familiar. En el ámbito municipal y departamental, las secretarías de Salud y Educación pueden elaborar planes y programas para atender y prevenir la violencia al interior de las familias. Además, los municipios cuentan con las comisarías de familia.

En el Poder Judicial hay tres jurisdicciones con competencia para conocer de la violencia doméstica: la de familia, la civil y la penal. Como ente de control para vigilar la conducta de los funcionarios en la aplicación de la ley, está el Ministerio Público, del cual forma parte la Defensoría del Pueblo, cuya función es velar por el respeto de los derechos humanos en todo el territorio nacional. Por tanto, ante violaciones de los derechos humanos en el ámbito doméstico, la Defensoría se involucra remitiendo a las víctimas ante la autoridad competente o denunciando directamente el caso cuando no han sido adecuadamente protegidas.

En Colombia existe, además, una instancia especializada para la atención y prevención de la violencia familiar. El ICBF, creado mediante ley 75 de 1968, tiene como competencia directa el velar por el bienestar y mejoramiento de las condiciones de la familia y sus miembros en todo el territorio nacional, con dependencias en los 32 departamentos del país. Esta entidad, en acuerdo con los concejos municipales y departamentales, ha promovido e instaurado en el país los observatorios sociales de infancia y familia, que constituyen una estrategia metodológica participativa para generar procesos de información, formación e investigación sobre el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas, los y las jóvenes y las familias. Estos observatorios involucran tanto la participación de entidades estatales y locales como la de organismos internacionales. A la fecha se cuenta con 194 observatorios en el país.

El Ministerio de Defensa, por su parte, cuenta con un cuerpo armado civil, constituido por la Policía Nacional, cuya función específica es apoyar a las comisarías de familia en la ejecución de las medidas de protección, así como orientar a las víctimas.

En Colombia se han concretado medidas dirigidas a mejorar la calidad de atención a las víctimas de la violencia doméstica y sexual, y en especial a las mujeres, que son el grupo poblacional más afectado. En 1996 se aprobó el decreto 2174, sobre Calidad de atención en el sistema de seguridad social en salud, instrumento que pretende garantizar a las usuarias y usuarios de los servicios el mayor beneficio a un costo razonable y con el mínimo riesgo posible<sup>18</sup>.

Además, según acuerdo 117 de 1998 del Consejo Nacional de Salud, existe la responsabilidad de atender la salud tanto física como psicológica de las víctimas, mediante el Instituto de Seguridad Social. Todos están obligados a afiliarse a un Plan Obligatorio de Salud, POS.

En el año 2000, el Ministerio de Salud de Colombia expidió la “Guía de atención a la mujer maltratada”, que constituye un gran avance desde el punto de vista de las políticas del sector, por su enfoque interdisciplinario e intersectorial.

En el periodo de gobierno 1999-2002 se estableció en el Plan de Desarrollo denominado “Cambio para construir la paz” la política nacional de construcción de paz y convivencia familiar “Haz paz”, para la prevención y atención de la violencia doméstica, cuyo objetivo es apoyar las acciones estatales actuando como un instrumento articulador en la construcción de la paz y la convivencia familiar y convertirse en uno de los tres grandes pilares de la política nacional de convivencia<sup>19</sup>. Los propósitos fundamentales de esta política son unificar criterios y estrategias de diferentes programas y proyectos, públicos y privados, que trabajan en el mejoramiento de las relaciones domésticas y en la prevención de la violencia en la familia, y consolidar una política pública que permanezca en el tiempo a través de los planes y programas de las diversas entidades nacionales y territoriales públicas o privadas.

En cuanto a las competencias que corresponden a las alcaldías y gobernaciones, estas tienen la obligación de hacer cumplir las leyes, incluyendo las relacionadas con la violencia doméstica. Pueden desarrollar programas preventivos, educativos y prestar atención profesional a las víctimas y a los agresores, por medio de sus secretarías de Gobierno, Educación y Salud.

En Ecuador, se han creado formalmente los juzgados de familia (instancias de la administración de justicia con competencia privativa para conocer todos los casos relacionados con la filiación familiar), pero hasta el momento no se ha asignado un presupuesto para constituirlos. Por tanto, los casos de familia son asumidos por los juzgados de niñez y adolescencia, los juzgados civiles y las comisarías de la mujer y de la familia. Más que presupuesto, lo que falta es voluntad política para realizar estos cambios, pues si hubiera interés real por crear los juzgados de familia, se podría transformar algunos juzgados civiles, como ocurrió con aquellas comisarías nacionales que se convirtieron en comisarías de la mujer y la familia<sup>20</sup>.

A partir de la vigencia del Código de Procedimientos Penales<sup>21</sup>, se asignó a los agentes fiscales los casos según determinadas especialidades: ahora hay un área específica para atender casos de violencia doméstica y delitos contra la libertad sexual.

Existe una dependencia —la Policía Judicial— que tiene a su cargo la investigación y apoyo a los fiscales en las causas penales. Dentro de esta dependencia está la Oficina de la Defensa de los Derechos de la Mujer, ODMU, creada en mayo de 1994, que es un área que cuenta con personal especializado para proteger a las mujeres víctimas de la violencia doméstica. La ODMU tiene un manual interno de procedimientos para la aplicación de la ley 103, así como oficinas en las ciudades de Quito, Guayaquil, Ibarra, Ambato y Riobamba. En las ciudades donde no hay una oficina de la ODMU, los agentes de la Policía Nacional deben colaborar con las comisarías de la mujer y la familia. Sin embargo, por falta de personal especializado y de recursos, generalmente las víctimas de violencia doméstica no son debidamente atendidas en estas ciudades.

Al inicio del proceso de constitución de estas comisarías se crearon programas especiales que fueron el resultado de la intención de la antigua Dirección Nacional de las Mujeres, DINAMU, —ahora Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU— de incorporar a las políticas estatales la prevención y erradicación de la violencia.

En la ciudad de Cuenca, Ecuador, el municipio ha puesto en marcha un Plan de Igualdad de Oportunidades, uno de cuyos temas prioritarios es la violencia doméstica.

En Bolivia, la aprobación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994) tuvo como uno de sus resultados la ley 1674, contra la violencia en la familia o doméstica, y la creación de mecanismos orientados a la prevención y sanción de la violencia de género.

En cuanto a los mecanismos comunitarios, la constitución boliviana reconoce las competencias de las autoridades indígenas y campesinas. La ley 1674 señala que las denuncias de violencia doméstica serán atendidas y resueltas por las autoridades, como corregidores, sindicatos agrarios, *jilaqatas*, *mallcus* y capitanes. Según el artículo 28 del Código de Procedimiento Penal, en los casos de delito o falta cometidos en una comunidad indígena o campesina por un miembro en contra de otro, que hayan sido resueltos por sus autoridades naturales, la acción penal que correspondiera queda extinguida, por lo que se entiende que en caso de violencia doméstica, si la víctima no está satisfecha con la decisión tomada por sus autoridades naturales, nada puede hacer ante la jurisdicción penal.

Bolivia cuenta con juzgados de instrucción de familia, que reciben las denuncias de las víctimas a través de las Brigadas de Protección de la Familia. Estas brigadas son unidades especializadas del Comando General y comandos departamentales de la Policía Nacional, creadas en todas las capitales de departamento y algunas capitales de provincia. Para su funcionamiento cuentan con un manual de procedimientos policiales contra la violencia intrafamiliar y están a cargo de oficiales mujeres. En lugares donde aún no se han constituido estas brigadas, las funciones correspondientes son cumplidas por las autoridades policiales existentes.

En el ámbito del Ministerio Público, son los fiscales de familia o agentes fiscales los que resuelven este problema a través de la conciliación. De no resolverse a este nivel, los casos se remiten al juez competente al tiem-

po que se solicitan las medidas cautelares correspondientes.

En Bolivia, según la ley de municipalidades y la ley contra la violencia doméstica en la familia, los gobiernos locales tienen la obligación de crear y sostener mecanismos para la atención a las víctimas de violencia doméstica; por ello se crearon los Servicios Legales Integrales para la Mujer, SLIM.

Las prefecturas departamentales, por su parte, están obligadas a instalar centros de atención, protección y orientación psicológica y apoyo a las víctimas de delitos contra la libertad sexual, aunque hasta el momento no se conoce ningún centro que cumpla tal función. Sólo se informa que en la ciudad de Tarija se ha creado un espacio en el que se brinda atención a las víctimas de violencia doméstica, que es la única casa de acogida existente hasta la fecha.

En cuanto a la población afroboliviana —concentrada en el departamento de La Paz—, sus mecanismos de resolución de conflictos generados por la violencia doméstica son los mismos que en el caso de las poblaciones indígenas y mestizas existentes en la zona. El informe nacional menciona que no se conoce de autoridades específicas de esta cultura.

En 1996, se encargó al Ministerio de Salud la ejecución del proyecto “Violencia contra la mujer y la niña”<sup>22</sup>, enfocando el problema de la violencia como un problema de salud pública. Producto de este proyecto es la aprobación y puesta en marcha del “Manual de normas y procedimientos para la atención a víctimas de violencia intrafamiliar” (1998). Ese mismo año, se elaboró y publicó una guía para la organización de redes orientadas a la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, con el fin de unir los esfuerzos de las instituciones y organizaciones de la comunidad que trabajan por una vida libre de violencia. Luego, en 1999, se elaboró la “Guía de vigilancia epidemiológica para el control de la violencia intrafamiliar”, para identificar la frecuencia de la violencia doméstica, sus variables, las zonas geográficas donde se presenta, la prevalencia y las características de las personas afectadas y, de este modo, contribuir a la prevención de la morbilidad ocasionada por la violencia doméstica.

En el área educativa, se diseñó el Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela como parte del Plan de Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Este se aplicó en escuelas fiscales de Fe y Alegría, dependientes de la Iglesia Católica, pero no se pudo generalizar a todos los establecimientos del sistema educativo del país.

## \* **SERVICIOS** \_\_\_\_\_

Con excepción de Ecuador, en los países de la región andina hay instancias especializadas para la recepción, canalización de denuncias y orientación a las víctimas de violencia doméstica a cargo de personal capacitado y especializado en el tema. La mayoría de estas instancias son resultado de la transformación de comisarías nacionales de policía, que en cada país han sido denominadas de distintas formas: comisarías de familia (Colombia), comisarías de la mujer y la familia (Ecuador) y centros de atención de la violencia familiar, CAVIFAM (Perú).

En el Perú, la Policía Nacional (perteneciente al Ministerio del Interior) fue la primera institución pública en atender esta problemática, al inaugurar la primera Comisaría de la Mujer en Lima, en 1988. Progresivamente, hasta el año 2003 se lograron instalar ocho comisarías de la mujer en diversos departamentos y cuatro en la capital del país. Paralelamente, las 150 comisarías de la VII Región Policial (correspondiente al departamento de Lima) debían tener una Sección de investigación sobre violencia doméstica para el año 2001, haciéndose efectivas sólo seis al interior del país. Hasta marzo de 2003, el cambio operado en esta instancia ha sido la instauración de una División de la Familia, DIVIFAM, que agrupa a la División del Niño y el Adolescente, DIVIPOLNA, con las comisarías de la mujer ya existentes, y que actualmente se denomina CAVIFAM.

Asimismo, a través del MIMDES se han instalado 38 CEM, que cuentan con un sistema de registro de atención de los casos de violencia familiar y sexual. Hasta la fecha, hay diez CEM en Lima y 28 al interior del país.

A iniciativa de la sociedad civil se han realizado los primeros cursos de capacitación sobre violencia doméstica dirigidos a operadores de justicia, especialmente a policías. La continua rotación de este personal determina una mayor necesidad de desarrollar capacitaciones y actualizaciones en materia de violencia doméstica para garantizar una mejor calidad en la prestación del servicio. El MIMDES, junto con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y la Academia de la Magistratura, también ha capacitado a jueces, fiscales y personal que labora en la atención de la violencia familiar.

En Colombia, las comisarias de familia se crearon en 1989<sup>23</sup>, con el objetivo de abrir un espacio de atención integral jurídica y psicosocial a la problemática de la violencia doméstica, privilegiando la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos. Dentro de las disposiciones se estableció que su creación y jurisdicción compete a los concejos municipales y distritales. En el año 2000<sup>24</sup> se dispuso que en cada municipio del país debía existir por lo menos una comisaría de familia. Actualmente hay 470 que tienen jurisdicción cantonal y sólo existen en las capitales de provincia; de estas, 270 están en funcionamiento pero no todas cuentan con el equipo interdisciplinario necesario para la atención<sup>25</sup>.

Mediante la ley 294/96 se involucra a otras instancias, como las autoridades policiales, que tienen la obligación de asistir a las víctimas de maltrato doméstico con el fin de impedir la repetición de los hechos, remediar las secuelas físicas y psicológicas que se hubieran ocasionado y evitar las dilaciones por tales actos.

En el año 2000 se desarrollaron acciones para sensibilizar a las autoridades locales a fin de que incorporen en sus planes de desarrollo local la temática de la violencia doméstica, a través de la preparación y distribución de un documento diseñado para tal propósito. El texto fue distribuido al Consejo Nacional de Planeación y los servicios del Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF. El documento sirvió como material de trabajo para los procesos de capacitación a gobernadores y alcaldes que realizaron de manera conjunta la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración.

Con el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas, desde febrero de 2000 se desarrolló el proyecto “Diseño y aplicación de modelos de atención integral a víctimas de delitos sexuales”, con el objetivo de producir, validar y normar procedimientos de atención a víctimas de violencia sexual desde la perspectiva del restablecimiento de los derechos con todas las entidades comprometidas en el tema. Inicialmente, este proyecto fue desarrollado en cinco municipios —con trabajos previos del Fondo—, en derechos sexuales y reproductivos y mortalidad materna.

En Colombia, el decreto reglamentario 652, aprobado en 2001, manda realizar procesos de capacitación a operadores de justicia y funcionarios de las diferentes entidades locales y regionales comprometidas en la prevención, detección y atención a víctimas de la violencia doméstica. Cabe señalar, sin embargo, que esta iniciativa no siempre cuenta con los recursos económicos y técnicos necesarios para su implementación. Asimismo, a través del Programa de Casas de Justicia, liderado por el Ministerio de Justicia, fueron capacitados funcionarios de los equipos interdisciplinarios de las diversas entidades encargadas de la prevención, atención y sanción de la problemática, además de algunas organizaciones comunitarias e instituciones de educación superior que pertenecen a este programa, en todo el país. A la fecha se han realizado doce procesos de formación para funcionarios y funcionarias de las instituciones que integran “Haz paz”.

La rama judicial se encarga de resolver los conflictos sobre violencia doméstica como delitos, a través de los jueces penales y de los fiscales. En el ámbito de la jurisdicción penal existen dos instancias: la fiscalía, que se encarga de investigar los delitos, y el juez penal que juzga dichas faltas. Forman parte de la fiscalía las unidades de reacción inmediata, que funcionan las veinticuatro horas del día y están localizadas en diferentes sectores según el tamaño de la ciudad, permitiendo el acceso rápido.

Asimismo, con el fin de atender de manera integral a las víctimas de delitos sexuales, se ha creado la Unidad de Delitos Sexuales en el ámbito jurisdiccional. Sin embargo, estas unidades no cubren el territorio nacional sino solo las principales ciudades. Existe una propuesta para crear la Unidad de Delitos de Violencia Intrafamiliar.

Tanto los jueces de paz como los jueces indígenas se encuentran dentro de la categoría de jurisdicciones

especiales. No son funcionarios públicos ni pertenecen a la rama judicial, pero por facultad constitucional pueden resolver o ser competentes para conocer cierto tipo de asuntos. Una vez que se reglamente, la jurisdicción indígena podrá conocer de los conflictos que surjan en su comunidad, según las competencias que se definan.

Se han desarrollado experiencias de trabajo comunicacional a partir de la política “Haz paz”, con la finalidad de difundir sus objetivos. Para ello, se han elaborado programas de televisión, teleconferencias técnicas y producido *jingles* (cuñas radiales). Asimismo, se ha realizado la primera y segunda fase de la campaña publicitaria “Para el cambio cultural”, pautada a través de los espacios institucionales manejados por la Comisión Nacional de Televisión. La primera fase se transmitió en la franja “Colombia, nuestro común denominador”. La segunda se transmitió a través del código cívico\*, entre mayo y diciembre de 2001. Los recursos para el diseño y producción de esta campaña provinieron del Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Presidencia.

También se ha creado la página web del ICBF, que brinda información general sobre violencia doméstica, maltrato infantil y abuso sexual. A su vez, ofrece la oportunidad de presentar denuncias sobre violencia doméstica: entre noviembre de 2000 y agosto de 2002 se recibieron 3.200 denuncias procedentes de todo el país.

A través del proyecto “Prevención, vigilancia, detección y atención de la violencia intrafamiliar”, la ONG Sí, mujer capacitó a 235 funcionarios de aproximadamente quince instituciones públicas y ONG locales en modelos de atención. Asimismo, se construyó un modelo de atención en salud para mujeres víctimas de violencia doméstica, incluyendo niñas y niños, y se desarrolló otro de detección temprana de violencia doméstica para niños y niñas por el sector Educativo y de Bienestar. También se puso en marcha el modelo de vigilancia en salud pública de la violencia doméstica.

Por su parte, a través del Centro de Recursos Integrales para la Familia, CERFAMI, y con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, en 1999 se desarrolló en cinco departamentos de Colombia el proyecto “Mejoramiento de la calidad de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y sociopolítica”, con el propósito de contribuir al reconocimiento y erradicación de los factores estructurales, culturales y humanos que afectan negativamente la atención a las mujeres víctimas de diversos tipos de violencia. En este proceso participaron los ministerios de Salud, Gobierno, Bienestar Familiar, Justicia y Educación, así como mujeres usuarias del servicio. Los resultados más notables de la experiencia fueron, en los funcionarios participantes, el cambio en el grado del conocimiento y apropiación de conceptos relacionados con las normas sobre la violencia contra las mujeres, la calidad de atención, y el marco ético y de derechos que deben guiar la prestación de los servicios.

Respecto de la formación, se debe mencionar que los policías en Ecuador han sido capacitados en derechos humanos sin profundizar en el tema de género. Solo los agentes que pertenecen a las ODMU han recibido más entrenamiento. Por otro lado, los jueces no han sido objeto de capacitaciones estructuradas dentro de un programa específico en aspectos de género y violencia doméstica. Gracias al interés de algunas ONG, se ha capacitado a jueces de algunas provincias del país. En este mismo sentido, los médicos legistas no han sido formados para atender casos de lesiones o violencia sexual como consecuencia de la violencia doméstica. Esto podría mostrar la falta de interés del Estado.

Se debe señalar que, históricamente, en Ecuador, los médicos legistas han formado parte de la Policía Nacional; sin embargo, a partir del actual Código de Procedimiento Penal los profesionales de la salud pueden acreditarse en el Ministerio Público como médicos legistas.

---

\*El “código cívico” es una franja televisiva gratuita emitida por el canal del Estado en Colombia, y en la que se promocionan valores y principios constitucionales, bajo determinados parámetros comunicacionales. El horario es familiar y el tramo de mayor audiencia es entre las 8 y las 10 de la noche, de lunes a viernes. Las entidades sólo pagan la producción del comercial o video, pero la transmisión es gratis. La segunda fase de la campaña publicitaria para el cambio cultural se emitió entre mayo a diciembre del año 2001 por este medio.

En su mayoría, los jueces en lo penal con competencia para conocer los casos de violencia doméstica que constituyen delito no consideran que este tipo de violencia deba juzgarse con la gravedad de un delito; por esa razón suelen desestimar las causas que llegan a su conocimiento.

Desde la creación de las comisarías de la mujer y la familia, mediante la ley 103, se estableció el procedimiento que había que seguir en casos de violencia doméstica. De esta manera, se empezó a contabilizar el número de denuncias en las comisarías existentes. A partir de este ejercicio se pudo concluir que la recepción de denuncias se fue incrementando.

Con relación a las denuncias realizadas por diferentes grupos étnicos de mujeres, es necesario señalar que, tratándose de la población afroecuatoriana, esta ha tenido una respuesta positiva, pues acepta la función de las comisarías. Una de las cinco primeras que funcionaron en el país se instaló en la ciudad de Esmeraldas, capital de la provincia del mismo nombre, donde vive el mayor porcentaje de población afroecuatoriana del país. Por ello, las demandantes del servicio son, en su mayor parte, mujeres de este grupo racial.

La situación de las mujeres indígenas es diferente. Este colectivo se encuentra mucho más disperso en el territorio nacional y, si bien hay una importante población que paulatinamente ha ido poblando los centros urbanos, aún hay un gran porcentaje que vive en el campo. Según el balance de este país, la primera limitación que enfrentan las mujeres de este sector es la distancia en la que se encuentran los espacios de administración de justicia y la dificultad que hay en las zonas rurales para hacer efectivas las disposiciones emitidas por la autoridad.

Otra limitación importante para las mujeres indígenas es su relativa aceptación de estos espacios como legítimos para realizar sus denuncias, y su desconfianza respecto del procedimiento y los resultados que pudieran obtener accediendo a las comisarías.

Bolivia ha instalado, en el ámbito policial, las Brigadas de Protección a la Familia, que cuentan con un equipo de mujeres policía organizadas en tres turnos para cubrir las 24 horas del día, incluidos domingos y feriados. Han suscrito convenios con las universidades del país, para que estudiantes de las carreras de derecho, psicología y trabajo social colaboren en la atención de este problema, brindando un servicio interdisciplinario en las capitales de departamento.

De acuerdo con la ley orgánica de municipalidades de Bolivia, cada municipio debe tener servicios para la atención integral y de protección a la familia, mujer y tercera edad. En el país se han constituido 65 SLIM en 314 municipios. Muchos de ellos se han fusionado con las defensorías de la niñez y la adolescencia, y trece se encuentran en proceso de cierre.

Son muy pocos los países de la región andina que han logrado poner en funcionamiento centros de acogida para la atención de víctimas de violencia doméstica, aun cuando la legislación en cada uno de estos países así lo dispone. El único caso reportado es el de la “Casa de Acogida para Víctimas de Violencia Doméstica”, que funciona hace tres años en Bolivia —en la ciudad de Tarija—, sostenida directamente por la Prefectura de aquel departamento con capacidad para veinte mujeres.

En el ámbito de la salud, se cuenta con las redes para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, que se han constituido en todos los municipios de las capitales de departamento y algunas capitales de provincia. Los resultados han sido positivos, pero se menciona como dificultad la resistencia de algunas autoridades del Estado a dar cuenta de sus acciones a las organizaciones de la sociedad civil presentes en las redes.

Las organizaciones no gubernamentales han instalado consultorios jurídicos, psicológicos y de salud para la atención de mujeres víctimas de violencia; una limitación es que estos consultorios se ubican sólo en las zonas urbanas y resultan poco accesibles para las mujeres de zonas rurales.

Asimismo, las casas de refugio o acogida existentes, con excepción de Tarija, son el resultado del esfuerzo de varias ONG cuyos servicios incluyen la asesoría jurídica, el acompañamiento en el litigio, la capacitación en derechos y el desarrollo de destrezas y capacidades de autosubsistencia.

Otras actividades de las ONG son los talleres, los cursos de capacitación y los seminarios para la prevención



de la violencia dirigidos a autoridades estatales, mujeres líderes, profesionales de salud, personal de las fuerzas armadas, judiciales, estudiantes universitarios y otros. De igual forma, las ONG del área rural y urbana tienen programas dirigidos a mujeres líderes que cumplen tareas de vigilancia de derechos, denuncia de violaciones a estos, y que cada vez son más reconocidas por las comunidades.

Por los informes e investigaciones elaborados en los países de esta región —en su mayoría por entidades privadas—, se sabe que las denuncias formuladas por las víctimas de la violencia doméstica se han incrementado; sin embargo, esta es más probable en la zona urbana que en el área rural.

La capacitación y entrenamiento de operadores de justicia (policías, jueces, fiscales y personal de salud) es una necesidad permanente, debido a la alta rotación de este personal. Sin embargo, en las zonas rurales se identifica una falta de capacitación y preparación de los operadores que atienden el problema de la violencia doméstica.

La mayoría de servicios ha dirigido su atención al trámite y canalización de denuncias de las víctimas de violencia doméstica. Esta función no ha sido paralela con la acción preventiva y de rehabilitación a las víctimas y agresores de la violencia. Esto muestra una falta de atención multicausal de la problemática y la ineficacia de la atención integral dentro del sistema.

## ■ Alianzas

---

El establecimiento de alianzas con el sector gubernamental casi siempre ha sido una tarea difícil de concretar y mantener, debido a la falta de prioridad que se ha otorgado al tema en las políticas públicas. A esto habría que sumar los cambios en los decisores de política y funcionarios públicos, cuya frecuente remoción ha generado inestabilidad en la ejecución de estas políticas.

A pesar de ello, en la última década se han identificado esfuerzos por constituir alianzas que permitan atender de manera integral la prevención y atención contra la violencia doméstica. Algunas de estas iniciativas han logrado niveles de éxito.

En Bolivia, la primera gran alianza constituida para impulsar el tratamiento de la violencia doméstica como un problema social está conformada por el Movimiento Social de Mujeres. Asimismo, las organizaciones de mujeres se han movilizadas para crear redes contra la violencia de género y formar grupos de gestión y presión ante los órganos del Estado para la adopción de políticas públicas, la promulgación de leyes y, en ciertos casos, para sancionar a los agresores. A manera de ejemplo, podemos señalar la campaña “Sin los derechos de las mujeres no hay derechos humanos”, actividad que comprometió a muchas organizaciones del Estado y la sociedad civil. Contrariamente, campañas muy interesantes, encaradas por uno o varios grupos de la sociedad civil o del Estado, obtuvieron impactos limitados porque no comprometieron a quienes tienen el poder de decisión ni generaron adhesiones más allá de los círculos de “especialistas”.

Entre los actores involucrados en las alianzas, se encuentran también las redes de ONG, creadas luego de la aprobación de la ley contra la violencia en varios departamentos del país. Una de las acciones más importantes de las redes contra la violencia fue el apoyo y la capacitación brindados a las Brigadas de Protección a la Familia, mediante proyectos financiados por agencias de cooperación internacional y recursos del Viceministerio de Asuntos de Género. Las organizaciones de mujeres de base han sido otro grupo de actores que han intervenido en la conformación de alianzas. En un inicio, la discusión del problema de la violencia doméstica en las organizaciones de base de las zonas urbanas fue bien recibida y la difusión de los mensajes tuvo óptima aceptación. Sin embargo, donde aún se percibe resistencia es en las zonas rurales y las comunidades indígenas, las que tienen sus raíces en la rígida sensibilidad patriarcal, para la cual el ejercicio de la violencia está legitimado como un derecho masculino y justificado como los “usos y costumbres” por la comunidad.

Es preciso señalar, sin embargo, que la violencia doméstica ha generado interesantes grados de de movili-

zación de las mujeres de diferentes sectores de la sociedad y de sus organizaciones demandando sanciones efectivas contra los agresores. A la acción desarrollada por las ONG y las políticas del Estado, se suma la participación decidida de las promotoras y orientadoras legales, defensoras de derecho, entre otras<sup>26</sup>.

Una alianza necesaria e imprescindible para el éxito de cualquier proyecto es la que debe establecerse con los medios de comunicación. En este sentido, las redes de mujeres comunicadoras —como la Red Nacional de Trabajadoras de la Información y Comunicación, Red ADA— realizan esfuerzos para impedir que los temas que afectan la vida y los derechos de las mujeres sean eliminados de la agenda periodística.

Entre los actores del Estado involucrados se encuentran las instancias gubernamentales en sus diferentes niveles jerárquicos y de competencia. Así, el Viceministerio de Género, en coordinación con los municipios, ha emprendido acciones conjuntas a través del Programa Municipal de la Mujer, PMM, cuyo propósito era fortalecer la participación de las mujeres en la gestión local para incorporar sus demandas en los planes de desarrollo municipal y departamental y que, además, incluye el desarrollo de mecanismos de interrelación con las organizaciones de mujeres en los distintos municipios. En estos espacios se han enfrentado problemas porque, además de la falta de recursos económicos, en la distribución de los existentes tienen prioridad las obras que respondan a una presentación material del objeto.

Un modelo de alianza exitosa desarrollado en el ámbito gubernamental ha pasado por la puesta en marcha de los SLIM, pues estos comprometen a varios sectores y organismos públicos que trabajan con un mismo referente e igual enfoque de atención al problema de la violencia doméstica.

El Congreso y los ministerios —especialmente los de Salud y Educación— son actores importantes en este proceso. En el Congreso hay un comité incorporado en la Comisión de Políticas Sociales, encargada de los asuntos de género y generacionales; sin embargo, su trabajo resulta intrascendente para la actividad legislativa por la escasa importancia que le asignan. En 1996, el Ministerio de Salud, juntamente con la entonces Subsecretaría de Asuntos de Género, diseñaron el proyecto “Violencia contra la mujer y la niñas: una propuesta para establecer acciones coordinadas”, que logró la incorporación del tema de género en forma transversal a la Política Nacional de Salud. En el sector educación, el Programa para la Prevención de la Violencia en la Escuela es una de las manifestaciones de voluntad del Estado por tratar la violencia doméstica desde la prevención; sin embargo, los constantes cambios de autoridades nacionales, departamentales y distritales de educación y la falta de asignación de recursos han obstaculizado su avance.

Otros actores de estas alianzas han sido la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo, las que, por su propia función han mantenido un trabajo permanente con la población afectada.

Los esfuerzos realizados desde el movimiento social de mujeres y desde el organismo rector de políticas de género del Estado para incorporar a actores en las alianzas no han alcanzado los resultados esperados, particularmente en el Poder Judicial. Los gremios del magisterio urbano y rural —actores clave— tampoco se han integrado a ellas. Las actividades de capacitación y sensibilización a un gremio tan numeroso tendrían más impacto si los instructivos de las direcciones departamentales y distritales de educación fueran respaldados por ellos. Las mujeres indígenas y afrobolivianas tampoco han articulado sus acciones de manera contundente con mujeres de otros sectores.

Entre las modalidades de alianzas constituidas en Bolivia, la más importante fue, sin duda alguna, la alianza entre las ONG que trabajan con mujeres. Inicialmente, fueron las de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, y luego se sumaron otras. Una vez constituido el organismo rector de políticas de género, se fueron desarrollando alianzas entre éste y las ONG establecidas en la ciudad de La Paz. Con el paso del tiempo, la coordinación de las representaciones departamentales de la Subsecretaría de Asuntos de Género con las ONG y organizaciones de base se hizo indispensable para alcanzar la legitimidad social requerida por aquella. Un momento importante fue la elaboración del Informe Nacional para la Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing.

El motivo de las alianzas varía según el momento y las fortalezas de cada uno de los actores. Así, las alianzas se conformaron para la búsqueda y obtención de recursos, para la aprobación o modificación de las leyes,

y para la difusión, capacitación y sensibilización del contenido de las alianzas. En ocasiones, las alianzas han mostrado un fuerte contenido de demandas de sanción contra los agresores, especialmente cuando los afectados son niños o niñas.

En Colombia, los actores involucrados en la constitución de alianzas son el Estado —a través de los diversos sectores o ministerios y los gobiernos locales— y la sociedad civil, representada en su mayoría por organismos no gubernamentales que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres. Entre los actores clave con los que no se ha podido realizar alianzas se encuentran las iglesias, especialmente la Católica, que cumplió un papel fundamental en la búsqueda de un arreglo negociado al conflicto armado colombiano y también podría aportar a la prevención de la violencia doméstica. Dicha ausencia tiene que ver con que este no es un tema prioritario en su agenda, a pesar de que conoce la gravedad y frecuencia de la problemática a través de sus propios feligreses.

Un avance en la constitución de alianzas es el trabajo realizado en los concejos distritales para la atención a víctimas, especialmente de delitos sexuales. Esta es una coordinación recientemente creada, orientada a mejorar la calidad de la atención a las víctimas.

La alianza conformada dentro de la política nacional “Haz paz” está integrada por representantes de diversos sectores de los poderes Ejecutivo y Judicial, universidades, medios de comunicación, ONG, gobiernos municipales, instituciones públicas (policía, Defensoría del Pueblo) y agencias de cooperación internacional. Aun cuando esta experiencia se encuentra en su etapa inicial, permite reconocer la apuesta nacional de Colombia en el tema. Sin embargo, aún no puede recoger sus frutos, debido a que la cobertura es mínima en relación con el número de habitantes.

Asimismo, hay redes del buen trato o para la convivencia familiar integradas por autoridades del gobierno local, ONG, organizaciones populares y miembros de la comunidad, que vienen funcionando en algunas ciudades desde 1994. Estas redes tienen una importante función de prevención, en la medida en que sensibilizan no sólo a los operadores de justicia sino también a la comunidad en general.

En Ecuador, entre los actores involucrados en las alianzas se encuentran, en primer lugar, las ONG que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres, que se constituyeron en parte sustantiva del proceso de lucha contra la violencia doméstica al impulsar, por ejemplo, la creación de las comisarías de la mujer y la familia; tanto porque se comprometieron a dar capacitación a los operadores de estos espacios de administración de justicia, como porque asumieron gran parte del costo que el mantenimiento de estos servicios ha generado.

La precorporación de ONG, creada en 1996 a instancias de la DINAMU<sup>27</sup> como un mecanismo para velar por el cumplimiento de los acuerdos y compromisos para la creación de las citadas comisarías, propició que cinco ONG contrapartes<sup>28</sup> se unieran. En ese mismo año, la precorporación negoció un proyecto importante con USAID para brindar asistencia técnica y financiera a las cinco comisarías creadas en 1994. Este proyecto fue aceptado y se empezó a ejecutar en 1997; cubría los rubros de asistencia técnica, mejoramiento de la infraestructura y capacitación. Al terminar ese proyecto, se presentó otro, que era la continuación del primero y que fue solventado por la financiera alemana Pan para el Mundo. Este fue aprobado y desarrollado hasta el año 2003.

Las organizaciones populares de mujeres han sido uno de los puntales del proceso de toma de conciencia respecto de la violencia de género y la violencia doméstica. En algunas provincias del país, donde no existen ONG que se dediquen exclusivamente a tratar estos temas, estas organizaciones han movilizad a la población para buscar soluciones. Sin embargo, debido a una limitación legal, las asociaciones no pueden ser contrapartes de las comisarías, y al no haber ONG especializadas, determinadas ciudades se quedaron sin estos espacios de administración de justicia. A partir de noviembre de 2002, sin embargo, tras contar con un nuevo reglamento para su funcionamiento, ya no es necesario que para la creación de estas comisarías se cuente con una ONG contraparte. Las últimas seis comisarías no disponen de apoyo técnico brindado por una ONG.

Las alianzas en el ámbito estatal se encuentran identificadas, en primer orden, por los espacios municipales. Inicialmente se había previsto la participación directa del Ministerio de Gobierno a través de sus estructuras en

el ámbito local. Durante el proceso de creación, se constató que la escasez de recursos obliga a la búsqueda de nuevas alternativas que permitan combinar recursos provenientes de otras fuentes que no sean el CONAMU y el Ministerio de Gobierno. A partir de la redefinición del modelo sustentable de comisarías, en julio de 1997, se tomó conciencia de la importancia de realizar alianzas estratégicas con las municipalidades, con el fin de garantizar recursos para el local de la comisaría. En ese sentido, se han hecho convenios con el Municipio de Quito y el de Otavalo para obtener una infraestructura adecuada para el funcionamiento de las comisarías<sup>29</sup>.

Desde el Poder Legislativo, las acciones relacionadas con la violencia contra la mujer han estado concentradas en la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia, la Comisión de lo Civil y Penal, así como en las autoridades del parlamento, sobre todo el presidente y el secretario. Sin embargo, debido a que el Congreso Nacional no ha institucionalizado políticas específicas sobre los derechos de las mujeres, el trabajo no es continuo ni sistemático y está sujeto a la voluntad política de las autoridades de turno, tanto en el congreso como de las comisiones permanentes y especiales que trabajan en él.

Por la naturaleza de sus funciones, el Ministerio de Gobierno y Policía es un ministerio político más que técnico, en el que se produce una alta movilidad de autoridades, por tanto la sensibilización de los funcionarios es un proceso que debe reiniciarse constantemente. Ahora bien, a pesar de los cambios, se han obtenido logros parciales en la institucionalización y se mantienen otros estancamientos: los últimos seis ministros apoyaron el cumplimiento de los reglamentos aprobados relativos a las comisarías, con excepción del reglamento a la ley 103 y del “Manual de procedimientos en casos de violencia intrafamiliar”, que, como ya se comentó, siguen reposando en el archivo de los funcionarios de este ministerio que deben aprobarlo. Por otro lado, a través de la Dirección Nacional de Género se presiona para que, desde Quito, se ofrezcan directrices a los gobernadores en materia de violencia intrafamiliar, que son tomadas en cuenta cuando el gobernador tiene la apertura necesaria para colaborar.

En el sector salud, a partir de la publicación del acuerdo ministerial que declaró la violencia doméstica como un problema de salud pública, en 1998 se asumió que estos servicios, en su calidad de receptores iniciales de muchos casos de mujeres víctimas de violencia o detectores de esta en los procesos de atención primaria de salud, deben cumplir un papel activo en el desarrollo de los modelos de servicios integrales, en su registro y prevención. Sin embargo, se trata de un proceso largo, puesto que la formación profesional de los médicos, en general, no permite incorporar con facilidad en el imaginario de este colectivo la obligatoriedad de denunciar —o, por lo menos, visibilizar— antecedentes de violencia en las pacientes a las que atienden.

En 1980, gracias al trabajo de mujeres organizadas, se creó un espacio al interior del Estado, que empezó a asumir y a desarrollar algunas propuestas de las mujeres. Se trató de la Oficina Nacional de la Mujer que en 1986 se convirtió en la DINAMU, lo que constituyó un adelanto significativo en este proceso. En 1997 se creó el CONAMU, pero ha perdido autonomía en los últimos años: su estatus ya no es el de instancia adscrita a la Presidencia de la República y su presupuesto se ha reducido considerablemente.

La Policía Nacional siempre ha estado presente como actor inminente en este proceso de atención a la violencia doméstica a través de la ODMU.

Otros actores que intervienen en el proceso de alianzas son la Dirección de la Mujer y la Niñez de la Defensoría del Pueblo y la Asociación Nacional de Juezas, cuya organización surge como el resultado de un proceso de organización de mujeres comprometidas con la lucha por los derechos humanos de las mujeres al interior de la función judicial.

En Ecuador, las modalidades de alianzas están referidas a los objetivos que se perseguían en determinados momentos. Así, la primera alianza que se constata entre las ONG feministas y las redes de ONG que trabajan en el tema de la violencia doméstica es la que se realizó para presentar la propuesta de creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia. En el proceso de creación de estas instancias, las ONG lograron negociar un modelo sui generis en el cual al Estado le correspondía la administración de justicia, y a las ONG especializadas, brindar el apoyo técnico a la comisaría y a las usuarias. En esta alianza, el CONAMU como institución del Estado y ONG como la fundación María Guare, el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer,

CEPAM, o el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, fueron claves para su constitución y posterior mantenimiento.

Por su parte, las alianzas con los municipios para enfrentar el problema de la violencia doméstica han tenido distinta intensidad. Así, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (con la concejala Margarita Carranco como una de las principales impulsoras) trabaja desde 1997 en un proceso de concertación ciudadana a través de la Red de Violencia Intrafamiliar, o Red VIF, que en los últimos dos años ha ganado espacio al interior del municipio, del Ministerio de Salud Pública y de diversas ONG especializadas. Desde hace dos años, esta red cuenta con el aporte financiero de un proyecto apoyado por la Organización Panamericana de la Salud, OPS, y ejecutado por el CEPAM; sin embargo, este proyecto terminó a fines de 2003. Actualmente, se están buscando fondos para continuar coordinando esfuerzos con el citado municipio para el mantenimiento de la red. Paralelamente, es preciso mencionar los esfuerzos de otros municipios por enfrentar la violencia doméstica mediante la publicación de ordenanzas municipales en ese sentido o de la creación de oficinas especializadas, como ocurre con los casos de Cuenca, Guaranda y Cotacachi.

La Comisión Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional cumplió una importante labor en impulsar la aprobación de la ley 103, ley contra la violencia a la mujer y la familia, Asimismo, ha apoyado importantes proyectos relativos a la niñez y la adolescencia, así como la inclusión de tipos penales específicos por violencia de género, como el acoso sexual, y la actualización de otros delitos, como la violación. Sin duda, este impulso ha correspondido a las integrantes de la comisión.

El CONAMU, por su parte, firmó un convenio con el Ministerio Público el 8 de agosto de 2002, por dos años, para procurar la transversalización de género en los planes, proyectos y programas del Ministerio Público, con el fin de evitar sesgos de género durante las investigaciones, la acusación y el juicio, y un subconvenio en la misma fecha de un año de duración.

Por otro lado, a fines de 2001 la Dirección Nacional de Género firmó un convenio de dos años con las ONG contrapartes de las comisarías de primera creación, que tiene como marco de acción el proyecto “Promoción de los derechos humanos de las mujeres a través del fortalecimiento de las acciones desarrolladas por las contrapartes de las comisarías de la mujer y la familia, capacitación, comisarías itinerantes y redes comunitarias de prevención de violencia intrafamiliar”, y como objetivo coordinar acciones para que el personal dependiente del Ministerio de Gobierno que presta servicios en dichas comisarías y el personal técnico participen de todas las actividades previstas dentro del proyecto.

Las alianzas han sido de distinto contenido, en función de los objetivos que las motivaron, y han incluido estrategias conjuntas de prevención y enfrentamiento de la violencia doméstica. La mayoría ha estado dirigida a sancionar los hechos de violencia cuando estos se han cometido, y a intentar frenar los actos que la originan por medio de la separación del agresor. Sin embargo, en los últimos años también se ha dado prioridad a la capacitación y sensibilización en los contenidos de las alianzas.

En general, las alianzas identificadas han obtenido resultados en el enfrentamiento y prevención de la violencia doméstica. Ahora bien, dado que, en la mayoría de los casos, responden a financiamiento extranjero, han estado ligadas a los fondos existentes para tales fines, lo que además ha determinado que sean coyunturales. En ese sentido, en algunos casos, una vez terminados los proyectos ha sido difícil continuar en las mismas condiciones.

Pese al interés del CONAMU y del Ministerio Público y al trabajo realizado por la Dirección Nacional de Género, no existe en el resto de instituciones políticas del Estado una apuesta real por enfrentar la violencia de género y doméstica, sino que los esfuerzos siguen siendo parciales —y algunas veces paralelos—, por lo que no tienen resultados integrales ni homogéneos que puedan visibilizarse en todos los espacios, tanto públicos como privados del país.

El Consejo Nacional de la Judicatura es un actor institucional importante para la aplicación de políticas de género. Lamentablemente, este organismo del Estado no tiene mujeres entre sus miembros con poder de decisión. Es imprescindible que se incluya en la vocalía de esta institución a mujeres que tengan enfoque de géne-

ro. Sólo de esa manera será posible pensar en estrategias sostenidas de inserción de género entre los operadores de justicia, sean estos jueces, secretarios u otros.

Es imprescindible contar con un mayor número de mujeres pertenecientes a grupos indígenas y negros. Tradicionalmente, el movimiento de mujeres en el Ecuador ha sido impulsado por mestizas y aún no ha sido posible que importantes colectivos de mujeres indias y negras se sientan parte de él, pues en ellas todavía pesa más la pertenencia étnica y racial que la de género.

Otros actores claves que deben incorporarse en la lucha por una vida libre de violencia son los centros educativos primarios, secundarios y universitarios. Es preciso sensibilizar e interesar por el tema primero a las autoridades y docentes, para que la equidad de género sea incorporada en los currículos o pensums académicos y no sea tratada solo como un tema excepcional en fechas conmemorativas, como el 8 de marzo o el 25 de noviembre.

En el Perú, se han conformado alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado, entre organizaciones e instituciones de la sociedad civil y entre sectores estatales. Los actores de estas alianzas han sido, principalmente, aquellos que brindan servicios para la atención de la violencia doméstica.

Entre los principales actores de las alianzas formadas a partir de la sociedad civil, se ha identificado a diversas ONG y, entre ellas, a las organizaciones feministas, que desde un inicio han estado dedicadas a analizar las causas de la violencia doméstica, identificándolas como un abuso de poder reflejado en los estilos de crianza autoritaria y en las diferencias de género. Estas organizaciones también han desarrollado formas de respuesta desde las promotoras legales, quienes orientan a las mujeres víctimas de la violencia doméstica desde un primer nivel.

Otras ONG que también han actuado en la atención de esta problemática han sido las de derechos humanos. Sin embargo, cabe señalar que, en el Perú, estas organizaciones no consideraron por iniciativa propia el tema de la violencia doméstica. Fue a partir de 1993, con ocasión de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, cuando se inició una corriente para el trabajo de esta problemática entre las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones de mujeres.

Por otro lado, los centros parroquiales han instalado consultorios jurídicos y espacios de consejería para los casos de violencia doméstica. Sin embargo, su propósito ha estado sesgado a la salvaguarda de la llamada unión familiar, a costa del perdón de la violencia y el sufrimiento ocasionado.

Los colegios de abogados de las distintas ciudades del país también han incorporado la temática de la violencia doméstica a sus consultorios jurídicos. Pero la mayor parte de estos no cuenta con personal con conocimiento de la perspectiva de género, hecho que no permite que se constituya en un servicio que atienda de manera adecuada este problema.

También se han conformado redes y colectivos entre ONG, con especial atención a la lucha contra la violencia doméstica. Estas redes se han estructurado según la competencia territorial de decisión política hacia la cual avanza el Perú. Así, en el ámbito local hay mesas contra la violencia doméstica en distritos como La Victoria, San Juan de Lurigancho y Villa María del Triunfo, en la ciudad de Lima. Cabe resaltar que, si bien estas iniciativas están a cargo de ONG, la coordinación se realiza con instituciones estatales, pues se busca sensibilizar a los funcionarios que directamente tratan con las usuarias para originar un cambio de actitud.

En la región andina hay una sola red relacionada con el tema de las casas de refugio<sup>30</sup> para mujeres maltratadas. Entre las redes integradas sólo por organizaciones de la sociedad civil que han trabajado la violencia doméstica en el ámbito nacional, se encuentran la Red Nacional de Promoción de la Mujer, el Grupo de Iniciativa "Mujeres por la Igualdad Real", CLADEM-Perú, y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Entre las organizaciones populares de mujeres, habría que distinguir a las que se encuentran en el ámbito urbano, rural e indígena. Entre las primeras están las organizaciones populares de mujeres de zonas urbanas y urbanas marginales que han trabajado el problema de la violencia doméstica en segundo orden. Algunas ONG,

como el Movimiento Manuela Ramos, han desarrollado un trabajo sostenido de capacitación y promoción de derechos con promotoras legales en zonas periurbanas, con el fin de prevenir y atender los casos que se presentan en primer orden.

En el ámbito rural, algunas organizaciones populares de mujeres campesinas han puesto en práctica grupos de reflexión y ayuda frente a la violencia doméstica. En ciertos casos se han establecido mecanismos de reacción inmediata en defensa de la mujer víctima o de sanción social contra el agresor. En las comunidades campesinas, los temas se resuelven en el ámbito comunal y el problema de la violencia doméstica se ha considerado como un asunto que debe ser asumido por mujeres. Por ejemplo, cuando las organizaciones campesinas no se ocupan directamente del problema, las asambleas comunales lo derivan a los comités femeninos.

Las organizaciones populares de mujeres indígenas son escasas en el Perú. Existen organizaciones y redes indígenas de distintos niveles, como federaciones y confederaciones formadas en torno de la problemática indígena, en las que la participación femenina es mínima. El reconocimiento de la conducta del agresor como impropia por las organizaciones indígenas es determinante para erradicar el estereotipo de las relaciones de género marcadas por la frase “más me pegas, más te quiero”. Las mujeres indígenas que trabajan organizadamente por sus reivindicaciones, se encuentran en medio de la lucha contra tres formas de discriminación: por ser mujeres, por ser indígenas y por ser víctimas de la violencia doméstica.

Los sindicatos o gremios femeninos que más han destacado en el Perú son los de enfermeras, profesoras y algunos grupos de trabajadoras domésticas, no autodeterminados como sindicatos propiamente. Este último es el que ha tenido participación activa frente al llamado de otras organizaciones de la sociedad civil para la atención de esta problemática.

En lo que respecta a los gobiernos locales, las municipalidades han establecido alianzas interesantes frente a la violencia doméstica. El reconocimiento de la problemática por estos gobiernos ha generado distintas manifestaciones. En el Perú, hay más de 1.600 municipios distritales y 194 municipios provinciales. Los gobiernos municipales actuales iniciaron su gestión en 2003, y aún son pocas las autoridades que han mostrado interés en el tema. En esto se nota un claro retroceso con respecto a la gestión anterior.

Las defensorías municipales son obligatorias desde fines de 1997<sup>31</sup>. Su objetivo la defensa de la niñez y la adolescencia. Las DEMUNA brindan atención en casos de violencia doméstica que afectan a los niños, las niñas y los y las adolescentes de una familia o un hogar. No se ocupan directamente de los efectos de la violencia doméstica en las mujeres.

El Congreso de la República es otra de las instituciones públicas que ha participado en el tema de la violencia doméstica. La posición de los diversos grupos parlamentarios ha sido más por conciencia individual que por consigna grupal. Es probable que, a diferencia de los temas de “trascendencia nacional”, el de la violencia doméstica no haya sido debatido por los grupos congresales, los que están más preocupados por la coyuntura política. Además, ese problema ha sido vinculado al aspecto moral, por lo cual las opiniones sobre el asunto, supuestamente, son personales. Sólo la Comisión de la Mujer del Congreso, creada en 1996, ha tenido una mayor participación e interés al respecto.

El Poder Ejecutivo, a través de los ministerios, ha tenido una participación intersectorial importante que, al parecer, no ha sabido aprovecharse para un mejor resultado de coordinación y acción. Una de las primeras experiencias de alianzas establecidas para atender este problema entre el Estado y la sociedad civil fue a iniciativa de esta última y a través de las organizaciones feministas, que impulsaron la constitución de la Mesa Nacional contra la Violencia Familiar, MENAVIF, en 1996; y lograron integrar a sectores del Estado, ONG y la cooperación técnica internacional.

En 1998 se creó el Grupo de Apoyo contra la Violencia Familiar, GRUPFAM, integrado por representantes de los ministerios de Educación, Justicia, Salud, Interior y Mujer. Posteriormente, en el año 2002, se constituyó una Comisión de Alto Nivel conformada por los ministros de estos mismos sectores para el seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, que a la fecha ha sesionado apenas tres veces.

Cabe resaltar que el sector salud reservó al Programa de Salud Mental el problema de la violencia doméstica, dentro de los lineamientos incluidos en la ley general de salud. Asimismo, este sector ha previsto procedimientos específicos ante los casos que se presenten en los centros de salud. Por ejemplo, el personal de salud está obligado a registrar en las historias clínicas los efectos del maltrato. En el año 2001, este ministerio encontró que la violencia doméstica afectaba más a los varones en los primeros años de su vida y a las mujeres mayores. El Programa MAMIS es otra experiencia importante, aunque su competencia se limita a la atención de menores de 18 años que sufren violencia en sus hogares.

El MIMDES tiene actualmente la rectoría para atender los problemas que afectan a las mujeres y que perjudican el logro de un desarrollo sostenido para la población en general. Asimismo, este sector se ocupa del monitoreo del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y cuenta en su estructura con el Programa contra la Violencia Familiar y Sexual (programa Contigo).

Uno de los organismos públicos especializados en la atención de la problemática de las mujeres ha sido la Defensoría Especializada de la Mujer de la Defensoría del Pueblo, que ha emitido opiniones sobre los proyectos de ley presentados sobre la materia ante la Comisión de la Mujer del Congreso y ha emitido resoluciones defensoriales que constituyen recomendaciones para los sectores involucrados.

El Poder Judicial no ha sido un actor trascendental en la atención de esta problemática, que requiere ser tratada de manera específica para conocer su verdadera dimensión, lo que demanda capacitación y sensibilización en la materia.

En el caso de la policía, al hacer un balance de su intervención puede afirmarse que aún no le ha dado la importancia debida a la violencia familiar, a pesar de los muchos esfuerzos realizados desde la sociedad civil y el propio Estado en la capacitación de sus integrantes. La alta rotación del personal policial impide la sostenibilidad adecuada del servicio. La policía no considera la violencia doméstica como un hecho de gravedad similar a la de otros delitos, sino es vista como un problema que no está dentro de su espacio de intervención —la calle—, por lo que aún perdura en su imaginario como un problema privado.

Pese a que los medios de comunicación tienen un papel primordial frente a la violencia doméstica, lamentablemente, la mayor parte de veces tratan el problema de manera irresponsable y negativa, y sólo le dedican una cobertura extraordinaria el Día de la No Violencia contra la Mujer.

Entre las modalidades de alianzas utilizadas en esta problemática se encuentran la de suscripción de convenios y acuerdos, la constitución de mesas y la presión para la aprobación de determinadas normas legales.

Con respecto al contenido de las alianzas, estas responden a los fines que tengan los actores que intervienen, y sus objetivos pueden ser la prevención, atención o sanción.

## ■ Estrategia

En los países de la región andina se han aplicado diversas estrategias; las más utilizadas son las siguientes: la negociación entre las ONG y el Estado, que ha llevado a suscripción de acuerdos y convenios; la movilización y presión, que ha sido muy usada desde la década de 1980 y ha obtenido logros importantes en materia de reconocimiento de derechos de las mujeres; la conformación de redes; la sensibilización a la población mediante campañas y actividades en fechas específicas; la capacitación dirigida a operadores de justicia y funcionarios de diversos ámbitos estatales; la concertación; la convocatoria, entendida como una estrategia clave al momento de identificar a los actores sociales de mayor relevancia en la atención de la violencia doméstica; los servicios de atención a las víctimas, y la aplicación y uso de sistemas de referencia y contrarreferencia.

Una de las estrategias que ha sacado a luz situaciones de gran importancia para el tratamiento de la violencia doméstica, así como para medir los avances o retrocesos en la materia, es la elaboración de investigaciones y estudios sobre esta problemática. En su mayoría, estos han sido realizados por ONG y sus resultados han sido



tomados como información sustentatoria para las propuestas presentadas por legisladores y funcionarios públicos.

En Bolivia, las ONG han utilizado como estrategia la constitución de redes con el fin de movilizar a las mujeres para la modificación o aprobación de leyes, sanciones para los agresores y designación de autoridades. Cabe resaltar que estas redes se han mantenido en el tiempo. Es el caso de la Plataforma de la Mujer, la Coordinadora de la Mujer y la Red ADA.

La sensibilización ha sido una estrategia desarrollada a través de campañas de comunicación y difusión, en trabajo conjunto con agencias de cooperación, entidades estatales y otros.

Las convocatorias, que inicialmente fueron realizadas por las ONG para unir esfuerzos y encarar el problema de la violencia doméstica, fue posteriormente utilizada por la Subsecretaría de Asuntos de Género, que convocó a todas las organizaciones de la sociedad civil a aportar con sus observaciones al proyecto de ley contra la violencia doméstica.

En cuanto a los sistemas de referencia y contrarreferencia, aún no hay un sistema formal ejecutado por el Estado. Las ONG y las redes han desarrollado las propias, y se sabe que solo en El Alto de La Paz y en Sucre hay un sistema formal que facilita la atención integral de las víctimas de violencia doméstica.

Según el Balance Nacional de Bolivia, una estrategia que falta desarrollar en el ámbito de las comunidades indígenas y campesinas es la capacitación y sensibilización<sup>32</sup>. Asimismo, la presentación de denuncias por violación de derechos humanos de las mujeres ante organismos internacionales de derechos humanos es una estrategia poco conocida y utilizada por el movimiento de mujeres, y que permitiría visibilizar los problemas de las mujeres del país a los ojos de la comunidad internacional con repercusión en el ámbito nacional.

En el marco de la política “Haz paz” de Colombia, se diseñaron estrategias comunicacionales en diferentes niveles. En primer lugar, se aplicaron estrategias territoriales de comunicación en tres departamentos del país con el objetivo de concertar planes de trabajo conjunto para la atención del problema de la violencia doméstica. También se han aplicado estrategias de comunicación mediante el desarrollo y difusión de programas televisivos, foros, teleconferencias y un *jingle* difundido por la radio. Además, se desarrollaron programas de información radial, así como el proyecto “Mejor hablemos”, en quince comunas de la ciudad de Cali, para promover la resolución pacífica de los conflictos. Por otra parte, hubo dos fases de campañas publicitarias sobre el problema de la violencia doméstica, para promover un cambio cultural, y se grabaron 45 capítulos de una miniserie televisiva —“Francisco, el matemático”— que incorporaba situaciones de violencia doméstica y presentaba alternativas pacíficas y constructivas en la resolución de conflictos familiares.

En materia de formación y sensibilización, las capacitaciones estuvieron dirigidas a funcionarios y operadores de justicia, así como al personal de las comisarías y a la Policía. Con relación al sistema de referencia y contrarreferencia, solo existe una propuesta en el ámbito de salud para unificar el sistema de información sobre violencia doméstica y delitos sexuales en el distrito capital. Se busca articular los diferentes sistemas de reporte manejados por la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de Bienestar Social y Medicina Legal; incorporar las variables de abuso y explotación sexual; unificar variables mínimas que deben reportarse entre los sistemas y establecer el flujo de la información.

Una estrategia importante para enfrentar el problema de la violencia doméstica en Ecuador ha sido la conformación de redes. Las primeras en constituirse fueron ONG y tuvieron como objetivo asumir el papel de contraparte de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Fue entonces cuando se conformó la precorporación de ONG. Paralelamente, se crearon las redes interinstitucionales en las respectivas ciudades, las redes locales o comunitarias y la del municipio para el Distrito Metropolitano de Quito.

La primera estrategia desarrollada por las organizaciones que asumieron la tarea de constituir una red de apoyo a las referidas comisarías fue la identificación de actores sociales, instituciones y servicios cuya participación se consideraba relevante para la atención de la violencia doméstica. En ese sentido, se convocó a representantes de los sectores salud y educación, de la policía, de servicios jurídicos, psicológicos, sociales y de fundaciones u organizaciones de mujeres o que trabajan en temas afines.

En cuanto a los sectores salud y educación, fueron más convenientes los acuerdos con servicios o instancias específicas como hospitales, centros de salud, escuelas, colegios y universidades.

Una de las fortalezas más importantes en el proceso de consolidación de las comisarías —en el que han contribuido los proyectos referidos al tema de la Comisión Nacional de la Mujer y las ONG como contraparte— es la información y capacitación dirigidas a agentes fiscales y operadores de justicia.

También se han organizado campañas, marchas, actividades y material específico para difundir la ley 103 o resaltar fechas específicas con el fin de sensibilizar a la población en torno de esta problemática y colocar o reforzar en la agenda pública la necesidad de impulsar acciones desde el Estado y diversos sectores de la sociedad.

La creación, organización y operativización de los sistemas de referencia y contrarreferencia de casos de violencia doméstica ha sido un eje de funcionamiento de las redes interinstitucionales de apoyo a esta problemática con una doble finalidad: brindar apoyo integral a las mujeres que acuden a los servicios, y poder remitirlas a otras instituciones a través de un mecanismo eficiente y que permita el seguimiento en cada caso.

Contar con personas sensibles y comprometidas con la problemática de las mujeres y de género que ocupen cargos de confianza en el gobierno es una estrategia que podría aprovecharse más para dar sostenibilidad a los temas de gran preocupación para las mujeres en la agenda pública. En Bolivia, por ejemplo, se ha logrado la elección de una integrante de CEPAM como Directora Provincial de Salud en la provincia de Pichincha.

Las estrategias propuestas son las de movilización y presión, con objetivos concretos y dirigidos a las autoridades y medios de comunicación. Luego, la de negociación con autoridades decisoras del gobierno, y la prevención a través de la educación en colegios y universidades.

En el Perú, las estrategias más eficaces han sido las de concertación, tanto las de trato directo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado como las desarrolladas entre organizaciones no gubernamentales para incidir en el propio Estado. Esta última estrategia ha contribuido a una mayor respuesta en la convocatoria, porque los diferentes actores han visto las tareas pendientes para enfrentar el problema, lo que ha permitido que se involucren.

Una estrategia importante fue la negociación con la Policía Nacional para ofrecer el servicio de asesoría jurídica en sus instalaciones y luego la capacitación al personal policial, iniciada por ONG feministas y asumida posteriormente por el Estado.

Con respecto al Ministerio de la Mujer, la estrategia fue convencer a partir de la realidad y presionar para la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. El Poder Judicial y el Ministerio Público, por su parte, realizaron negociaciones para capacitar a jueces y fiscales. El Poder Legislativo fue un actor que acogió los planteamientos de las organizaciones de mujeres, de allí la dación de la ley en 1993. Luego, se consiguió incorporar una norma en la ley específica del sector salud, para que se considerase el problema de la violencia doméstica como una problemática específica. Se continúa con la presión y presentación de propuestas concretas.

Las estrategias utilizadas por las organizaciones de mujeres fueron la concertación y el trabajo conjunto por un propósito común. Con relación a los grupos específicos, en muy poca medida se han seguido estrategias específicas. Es el caso de la capacitación a jueces de paz y los esfuerzos realizados para la promulgación de la ley sobre la niña rural.

Las estrategias puestas en marcha en el Perú han sido diversas, dependen de los actores involucrados y se definen según la función de cada entidad estatal. Al mismo tiempo, se ha medido el interés de cada una de las entidades inmersas en el problema de la violencia doméstica. Otro componente que ha matizado el contexto para la aplicación de estrategias ha sido la coyuntura política durante la década de 1990 y la que corresponde al milenio actual.

## ■ Conclusiones

---

1. Un avance importante en el ámbito normativo alcanzado en el trabajo contra la violencia doméstica es haberla trasladado del espacio íntimo y privado al espacio público, reconociéndola como un problema social. Esta situación se ve reflejada en la constitucionalización de la violencia doméstica en la mayoría de países de la región andina.
2. Los países de esta región cuentan con un mayor número de normas y leyes en materia de prevención de la violencia, aunque no necesariamente se ha avanzado lo mismo en la creación de instancias y mecanismos para la ejecución y cumplimiento de dichas normas. En todo caso, estos últimos son de más reciente data y aún se encuentran en proceso de consolidación.
3. El enfoque que predomina en las leyes y políticas dirigidas a atender el problema de la violencia familiar es de protección de la familia más que de la persona, lo que genera graves perjuicios a las mujeres, quienes son las principales víctimas. Esto ocurre porque la atención de la violencia doméstica no ha sido planteada desde una óptica de derechos humanos ni ha tomado en cuenta la perspectiva de género.
4. Las acciones realizadas en materia de prevención y atención a la violencia doméstica están dirigidas, en su mayoría, a las zonas urbanas, con lo que se deja relegada a gran parte de las poblaciones que habitan en las zonas rurales.
5. Las acciones para combatir la violencia doméstica desde el Estado y las ONG se concentran en las zonas urbanas más grandes, por lo que se deja de lado el área rural o indígena.
6. Las leyes de protección a víctimas de violencia doméstica y los mecanismos creados por estas parten de una concepción urbana del problema, hecho que determina que sus beneficios no se ajusten necesariamente a las situaciones de las mujeres en el campo.
7. Si bien el problema de la violencia doméstica ha alcanzado una visibilización y posicionamiento considerables, no ocurre lo mismo con la violencia sexual, que aún resulta invisible y con grandes carencias en lo que respecta a la elaboración de propuestas normativas para impedir la impunidad.
8. Es importante notar que los países de la región en los que existen o han existido altos índices de violencia interna se han desarrollado un mayor número de normas y mecanismos tendientes a erradicar la violencia doméstica. Sin embargo, aún no se ha hecho la debida asociación entre los efectos de la violencia política y la manera en que se estructuran y reordenan las familias, así como los hechos de violencia desarrollados a su interior.
9. El principal propósito de ocuparse de la problemática de la violencia doméstica radica en institucionalizar la creación de instancias y mecanismos que permitan atender de manera especializada el tema; solo así se logrará, progresivamente, la reducción, en mayor medida, de la violencia doméstica, en especial de la dirigida contra las mujeres.
10. Una situación problemática que se repite en estos países es no haber trabajado la parte preventiva de la violencia doméstica sino, prioritariamente, la canalización de denuncias y la atención de los hechos una vez ocurridos. En ese sentido, es prioritario modificar los currículos o pensums académicos en las escuelas, colegios y universidades, para lograr cambios culturales en el mediano y largo plazo.
11. El uso de la conciliación en los procesos de violencia familiar es un medio para aliviar la carga procesal y no un acto voluntario solicitado por las partes. El fundamento principal para no avalar la conciliación en procesos de violencia doméstica obedece a la necesidad de sancionar estos hechos y de garantizar de manera efectiva que no se repitan.
12. La violencia doméstica ha sido asumida como un problema de salud pública en dos de los cuatro países de la región, situación que da cuenta de un avance en la concepción multidimensional del problema, pues de

esta manera se reconoce que afecta al Estado y a la sociedad en su conjunto.

13. La falta de conocimiento y compromiso de algunos operadores y funcionarios encargados de los sistemas de atención de la violencia doméstica es producto, en gran medida, de los constantes cambios y rotaciones a los que están expuestos; de allí la necesidad de organizar capacitaciones permanentes para mejorar la calidad de los servicios y una estrategia que permita afrontar estas situaciones coyunturales de cambios.
14. Una de las mayores dificultades enfrentadas radica en la falta de presupuesto para atender el problema de la violencia doméstica. Si bien la mayoría reporta haber financiado los sistemas de atención a través de fondos privados, a la fecha los Estados asumen los presupuestos para estos servicios de manera insuficiente. La situación se agrava debido a que los fondos privados están restringiendo sus aportes y no existe una estrategia que permita afrontar la necesidad presupuestal para atender esta problemática.
15. En general, las alianzas identificadas han tenido resultados favorables, pero su continuidad depende en gran medida del financiamiento externo. El tesoro público asigna recursos limitados para la ejecución de políticas de género y las iniciativas que surgen de las organizaciones de la sociedad civil sólo pueden enfrentarse con recursos que éstas gestionan ante organismos internacionales.
16. Las alianzas entre el Estado y la sociedad civil han sido, en primer lugar, iniciativas de la sociedad civil, concretamente de las organizaciones de mujeres, las que actualmente siguen luchando por conseguir los avances necesarios en materia de prevención y atención de la violencia doméstica.
17. En cuanto a las estrategias, resultan aisladas las iniciativas puestas en práctica para que un mayor número de mujeres sensibles a este tema puedan insertarse en los cargos de decisión política y, de esa manera, garantizar el avance de estas políticas.
18. La estrategia de capacitación dirigida a diferentes grupos es permanente, en especial en lo que respecta a la sensibilización de los operadores estatales; sin embargo, se reconoce que la importancia mayor no está en el aprendizaje de la ley sino en la toma de conciencia de género y en la comprensión del aspecto cultural de la violencia doméstica.
19. Han sido insuficientes las estrategias desarrolladas en el ámbito comunicacional y de realización de campañas masivas que permitan sensibilizar a la población en su conjunto con respecto a la prevención de la violencia doméstica.
20. Es evidente que asumir y resolver el problema de la violencia doméstica es una tarea que corresponde a las mujeres, pues, a pesar de los avances, este tema no está en la mayoría de las agendas públicas de los Estados. Por ello, es preciso establecer mayores y mejores estrategias entre las diversas organizaciones de mujeres, especialmente entre las del ámbito urbano con las campesinas y nativas, y así fortalecer una agenda mínima de las mujeres.

## ■ Lecciones aprendidas

- Es importante el avance normativo logrado en materia de violencia doméstica en la región andina; sin embargo, esto no es suficiente si deseamos disminuir efectivamente la violencia al interior de las familias. Debemos, por tanto, evaluar el problema de manera integral y sistémica y proponer, además, nuevas alternativas creativas que permitan responder de manera más eficiente.
- El involucramiento de la sociedad civil —y en especial de las organizaciones de mujeres— en la lucha contra la violencia doméstica ha contribuido a despertar el interés sobre este problema. En general, en estos países las alianzas exitosas se han dado a través de instituciones de la sociedad civil, que en algún momento han conseguido involucrar a instituciones del Estado.
- Si bien se han experimentado cambios como producto de campañas comunicacionales dirigidas a informar

y sensibilizar sobre el problema de la violencia doméstica, éstas no se han convertido en una práctica en la mayoría de países de la región, y mucho menos han sido estrategias continuas en el país donde se realizaron; por lo tanto, y aunque los logros alcanzados en estas acciones son importantes, se debe prever la realización de estas prácticas en forma permanente, continua y masiva.

- Las primeras alianzas formadas para atender la violencia doméstica fueron impulsadas por las organizaciones feministas. En el caso del Perú, estas se iniciaron con la Policía Nacional sin que hubiera legislación al respecto. La primera Comisaría de la Mujer se creó en 1988 con el objetivo de ofrecer un servicio de asesoría legal, y fue asumida por las organizaciones de mujeres en las propias instalaciones policiales.
- La investigación y difusión de sus resultados y hallazgos ha sido una estrategia de gran importancia para la visualización y sensibilización de la violencia doméstica por los decisores de política, los medios de comunicación y la opinión pública. Esta vía muestra de manera objetiva la real situación de la problemática y permite establecer una hoja de ruta que debe ser asumida por el Estado.

## ■ Recomendaciones/Hoja de Ruta

- Una necesidad presente en todos los países de la región es prevenir la violencia familiar a través del sistema educativo desde la niñez, en escuelas y colegios, especialmente en las zonas donde se encuentran las poblaciones más excluidas.
- Es prioritario impulsar la realización de un gran debate por un acuerdo nacional relacionado con las medidas que deben tomarse para prevenir y atender el problema de la violencia doméstica, con intervención de todos los actores sociales interesados, proponiendo la tolerancia cero.
- Es urgente atender la carencia de conocimiento e información acerca de las leyes y su derecho a vivir una vida libre de violencia en favor de las mujeres que habitan en las zonas rurales y amazónicas de los países andinos. Para ello, es preciso contar con mecanismos que permitan su difusión y capacitación en los diversos idiomas nativos.
- Es preciso evaluar de manera urgente el desarrollo de acciones que el Estado y las ONG se planteen realizar para combatir la violencia doméstica en el área rural e indígena.
- Se requiere organizar campañas comunicacionales permanentes dirigidas a sensibilizar y difundir el problema de la violencia doméstica, así como los derechos de las personas frente a este problema. Estas también deben transmitirse en los idiomas nativos de las poblaciones más excluidas.
- Se constata la necesidad de establecer alianzas entre el movimiento de mujeres y las organizaciones sociales de las áreas rurales, para trabajar la prevención y atención de la violencia doméstica.
- Es preciso lograr que en los códigos penales se reconozca como delito a la violencia familiar, aplicando normas más drásticas contra los agresores. En el caso de Colombia, debe restituirse la judicialización para estos procesos.
- También hay que evaluar la figura de la conciliación, aplicada en los procesos de violencia doméstica, por las consecuencias contrarias que produce esta medida.
- Hay necesidad de generar espacios de sensibilización y aprendizaje sobre la violencia doméstica dirigidos a mujeres y varones.
- Debe incorporarse obligatoriamente en los programas de capacitación dirigidos a operadores de justicia el enfoque de derechos humanos y género, para una mayor comprensión de las normas y un mejor entendimiento de la dimensión multicausal que involucra la violencia doméstica. Asimismo, es preciso desarrollar prácticas para conocer más acerca de la aplicación de medidas cautelares a favor de las víctimas.

- Deben reafirmarse las alianzas entre las organizaciones sociales de base para lograr mayor adhesión y presión frente a la violencia doméstica y para asentar con mayor fuerza la vigilancia social que permita mantener en agenda pública y como prioridad este tema.
- Se requiere estudiar y analizar mayores casos de denuncia de violencia doméstica y presentarlos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a fin de evitar la impunidad de los hechos denunciados y, por otro lado, posibilitar la existencia de jurisprudencia internacional que permita resolver, en el ámbito interno, de mejor manera estos casos.
- Es necesario definir indicadores que permitan medir el impacto basándose en los derechos humanos de las personas afectadas.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Scout, J. "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *El género: construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG-UNAM, 1996.
- <sup>2</sup> Sólo Ecuador desarrolló dos grupos focales: uno dirigido a mujeres indígenas y otro dirigido a mujeres afrodescendientes.
- <sup>3</sup> Es importante resaltar que el artículo 34 de la constitución ecuatoriana establece la igualdad de género.
- <sup>4</sup> Organizaciones del movimiento de mujeres como Manuela Ramos, Flora Tristán y Demus tuvieron una activa participación en el impulso de la Ley 26260.
- <sup>5</sup> Artículos 4 y 5 de la Ley 1674.
- <sup>6</sup> Artículo 44 de la Ley 1674.
- <sup>7</sup> Artículo 16 de la Ley 1674.
- <sup>8</sup> Artículo 42 de la constitución colombiana de 1991.
- <sup>9</sup> Ley 294 de Colombia, artículos 1, 2 y 11.
- <sup>10</sup> Artículo 1 de la Ley 575 de Colombia.
- <sup>11</sup> Artículos 229 y 230 del Código Penal de Colombia.
- <sup>12</sup> Artículo 35 del Código de Procedimiento Penal de Colombia.
- <sup>13</sup> Artículo 337 del Código Civil de Perú.
- <sup>14</sup> Artículos 16 y 17 de la Ley 2033 de Bolivia (1999).
- <sup>15</sup> Código de Procedimiento Penal de Bolivia, artículo 390.
- <sup>16</sup> Artículo 8, V.8, 9 de la Ley 2028 de Bolivia (1999).
- <sup>17</sup> Artículo 401 del Código de Procedimiento Penal del Ecuador (2000).
- <sup>18</sup> Artículo 4, inciso 1, del decreto 2174 de 1996 de Colombia.
- <sup>19</sup> Política "Haz paz". Sistema de Evaluación de la Política Nacional de Construcción de Convivencia Familiar "Haz paz". Consejería Presidencial para la Política Social - Presidencia de la República, 2002.

- <sup>20</sup> En opinión de la doctora Nelly Jácome, Dirección Nacional de Género, Ecuador.
- <sup>21</sup> Abril de 2001.
- <sup>22</sup> En el marco del convenio firmado con el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacional y de Familia, la Organización Panamericana de Salud y la Organización Mundial de la Salud.
- <sup>23</sup> Mediante decreto 2737, artículo 295.
- <sup>24</sup> Mediante Ley 575.
- <sup>25</sup> Según el Informe de seguimiento a la creación y puesta en marcha de las comisarías de familia, elaborado por la Procuraduría Delegada para el Menor y la Familia, 2000.
- <sup>26</sup> Las primeras experiencias de formación de promotoras legales como mujeres que brindan “primeros auxilios legales” en la comunidad fueron desarrolladas en el ámbito de América Latina por Perú-Mujer, ONG de Perú, y la Oficina Jurídica para la Mujer de Cochabamba, de Bolivia. Los resultados positivos logrados por ambas instituciones impulsaron a otras ONG de la región —y en la actualidad, aun a las instituciones gubernamentales— a incorporar en sus planes la capacitación de mujeres líderes como orientadoras, promotoras o defensoras legales.
- <sup>27</sup> Antes Dirección Nacional de las Mujeres, ahora Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU.
- <sup>28</sup> El Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, CEPAM, en Quito, la Fundación María Guare en Guayaquil, la Corporación Mujer a Mujer en Cuenca, la Fundación Nuevos Horizontes en Portoviejo y el Foro Permanente de Mujeres en Esmeraldas.
- <sup>29</sup> Rosero Garcés, Rocío y Ariadna Reyes, *Políticas públicas para la equidad de género: Proyectos y modelos de gestión*, CONAMU, 1998, página 51.
- <sup>30</sup> RECARE: Red de Casas de Refugio.
- <sup>31</sup> Con la Ley orgánica de municipalidades.
- <sup>32</sup> El Balance Nacional de Bolivia refiere una experiencia exitosa desarrollada por la Oficina Jurídica para la Mujer en el departamento de Cochabamba.



# Anexos



## Cambios Institucionales: Normatividad

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p><b>CONSTITUCIÓN</b></p> <p>La Constitución de 1993 establece que: "Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura, a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquella inhabilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea incurre en responsabilidad" (art. 2, inc. 24, lt. h).</p>	<p><b>CONSTITUCIÓN</b></p> <p>La Constitución Ecuatoriana aprobada en 1998 incorpora algunos derechos de las mujeres; entre ellos, el derecho a una vida libre de violencia.</p> <p>El Estado se compromete a adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra la mujer y contra otros colectivos, como los niños, adolescentes y personas de la tercera edad (art. 23, numeral 2).</p> <p>Establece la igualdad de género (art. 34).</p> <p>Incorpora a las víctimas de violencia intrafamiliar entre los grupos vulnerables que requieren atención prioritaria, preferente y especializada en los ámbitos público y privado, junto con las víctimas de maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos (art. 47).</p>	<p><b>CONSTITUCIÓN</b></p> <p>La Carta Política de 1991 dispone que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, religión, opinión política o filosófica" (art. 13).</p> <p>Asimismo, establece que "la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada" (art. 43).</p> <p>Sobre el papel de la familia, la considera: "núcleo fundamental de la sociedad, y se constituye por vínculos naturales y jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer en contraer matrimonio o por voluntad propia de constituirlo". Con respecto a las relaciones familiares, establece que "estas deben basarse en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y el respeto recíproco de todos los integrantes, y cualquier forma de violencia en la familia destruye su armonía y unidad y debe sancionarse conforme a la ley" (art. 42).</p>	<p><b>CONSTITUCIÓN</b></p> <p>En el artículo 6 de la Constitución vigente, la ley 2410 (1 de agosto de 2002) de necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado incorpora lo siguiente:</p> <p>Inc. III: "La mujer y el hombre son iguales ante la ley y gozan de los mismos derechos políticos, sociales, económicos y culturales".</p> <p>Inc. VI: "El Estado sancionará toda forma de discriminación y adoptará medidas de acción positiva para promover la efectiva igualdad entre todas las personas".</p> <p>Art. 12: Referido a la prohibición de la tortura y de "toda forma de violencia en la familia".</p>
<p><b>LEYES Y NORMAS</b></p> <p>-Ley 26260: ley de protección a las víctimas de violencia familiar (1993).</p>	<p><b>LEYES Y NORMAS</b></p> <p>-Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia (1995). Actualmente está</p>	<p><b>LEYES Y NORMAS</b></p> <p>-Ley 28 (1932). Derogó normas del Código Civil que limitaban la capacidad</p>	<p><b>LEYES Y NORMAS</b></p> <p>A partir de la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Preven-</p>



## Cambios Institucionales: Normatividad

<p>Contemplaba la violencia de pareja y señalaba una audiencia de conciliación.</p> <p>-Ley 26763. Promulgada el 25 de marzo de 1997, modifica la ley 26260. Hasta el 2001 fue modificada varias veces para perfeccionarla.</p> <p>-Texto único ordenado según decreto supremo 006-97-JUS, publicado el 27 de junio de 1998.</p> <p>-Reglamento según decreto supremo 002-98-JUS, en 2000.</p> <p>-Ley general de salud (1997). Reconoce la violencia familiar como un problema de salud mental.</p> <p>-Art. 337 del Código Civil. En 1997 este artículo fue declarado inconstitucional por el discriminador. Establecía el maltrato como causal de divorcio y separación de cuerpos, tomando en cuenta la educación, conducta y creencias religiosas de las partes. Hoy puede argumentarse en casos de injuria grave.</p> <p>-Ley 26788 del Código Penal. En 1997 se incluyó como agravante de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud a la existencia de una relación conyugal, de convivencia y de cualquier otro vínculo familiar.</p> <p>-Ley de Conciliación Extrajudicial. Brindaba la posibilidad de conciliar en casos de violencia familiar desde los centros de conciliación y DEMUNA. Más adelante se eliminó en ambas instancias: una pública y la otra privada.</p> <p>En junio de 2003 se promulgó la norma que eliminó la conciliación en fiscalías. Hoy solo se hace desde el Poder Judicial.</p>	<p>pendiente de publicación el reglamento de aplicación de la ley y el manual de procedimientos para las autoridades que conozcan casos de violencia intrafamiliar.</p> <p>-Registro Oficial 365 (1998). Modifica algunos artículos del Código de Procedimiento Penal. Amplia la edad de menores en riesgo como víctimas de delitos sexuales de 12 a 14 años y eleva el tipo penal de la violación. Tipifica el acoso sexual y la pornografía como delito dentro del título "el proxenetismo y la corrupción de menores".</p> <p>-Registro Oficial 360 (2000). Crea un nuevo Código de Procedimiento Penal, que entró en vigencia en 2001. Acelera procesos, pero incluye el transar en hechos de violencia (art. 401), contraviniendo las leyes internacionales, que demandan sanción.</p> <p>-Proyecto de ley 23-871 (2002), reformatorio del Código Penal. Plantea cambios en materia de violencia intrafamiliar. Amplía el ámbito del derecho protegido y las penas de los delitos sexuales e incorpora un título sobre violencia de género y violencia intrafamiliar.</p> <p>-Creación de la Oficina de Defensa de la Mujer Ultrajada (1994), dependencia de la Policía Nacional, que luego cambia a Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres.</p> <p>-Acuerdo Ministerial 3548 (1994). Transforma las comisarías nacionales en comisarías de la mujer y la familia (Guayaquil, Quito, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas).</p>	<p>jurídica de la mujer casada, otorgando a esta plena capacidad civil, manteniendo la noción de la sociedad conyugal y privando al marido de la administración excluyente de los bienes sociales.</p> <p>-Acto legislativo 3 (1954). Otorga el derecho al voto a las mujeres a partir de 1957.</p> <p>-Decreto 2820 (1974), establece la igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres dentro del matrimonio. Reconoce la obligatoriedad de la atención conjunta de las necesidades domésticas ordinarias.</p> <p>-Ley 54 (1990). Reconoce uniones maritales de hecho y la existencia de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.</p> <p>-Ley 25, numeral 6 (1992). Establece el nuevo régimen de divorcio y separación de cuerpos y admite la posibilidad del divorcio para el matrimonio católico, aceptando como causal el maltrato conyugal.</p> <p>-Ley 82 (1993). Establece una protección especial a la mujer cabeza de familia.</p> <p>-Decreto 2737 (1989). Organiza lo relacionado con la protección de los(as) niños(as) a través del Código del Menor. Por recomendación del Comité sobre los Derechos del Niño este debe ser reformado, pues algunas de sus disposiciones son contrarias a dicha convención.</p> <p>Ley 294 (1996). Ley de violencia intrafamiliar. Consagra una serie de medidas provisionales y definitivas de protección. Establece para las autoridades</p>	<p>ción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994), se aprueban las siguientes medidas de carácter legal e institucional:</p> <p>-Ley 1674. Contra la violencia en la familia o doméstica (15 de diciembre de 1995). Declara como bienes protegidos la integridad física, psicológica, moral y sexual de cada uno de los integrantes del núcleo familiar. Tiene un enfoque más preventivo que punitivo. Otorga competencia a las autoridades indígenas.</p> <p>-Decreto Supremo 25087 (6 de julio de 1998). Reglamenta la ley 1674 e involucra al Ministerio de Desarrollo Sostenible, Salud, Educación, Justicia y Dirección Nacional de Informaciones.</p> <p>-Ley 2033 de protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual (29 de octubre de 1999). Su objetivo es proteger "la vida, la integridad física y psicológica, la seguridad y la libertad sexual de todo ser humano".</p> <p>-Ley 1551 de participación popular (15 de diciembre de 1994). Expresa la voluntad de igualdad de oportunidades y funciones con el hombre en los espacios municipales y comunales; sin embargo, desconoce la tradición organizativa de las mujeres, obligándolas a insertarse en las nuevas organizaciones.</p> <p>-Ley 2028, orgánica de municipalidades (28 de octubre de 1999). Organiza y reglamenta los servicios legales integrales de protección a la familia, mujer y tercera edad y administrar dichos servicios. También organiza y reglamenta las defensorías de la</p>
--	--	---	---

## Cambios Institucionales: Normatividad

### NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

La Ley sobre violencia familiar alude a la intervención de la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Los centros de conciliación privados se ocuparon de las partes entre 1998 y 2000.

Hasta hoy, los juzgados de familia y los juzgados de paz tienen la facultad de realizar audiencias de conciliación.

-Acuerdo Ministerial 0751 (1995).

Emite el Reglamento Sustitutivo para el Funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Incluye la participación de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU, ahora CONAMU). Este acuerdo derogó el A. M. 410.

-Acuerdos ministeriales 235, 305 y 380 (1997). Aprueban la creación de comisarías de la mujer y la familia (catorce más, aparte de las cinco existentes) en las capitales de provincia y en cantones con alta densidad poblacional. Determinan su estructura orgánica y funcional.

-Acuerdo ministerial 01009 (1998), en el Ministerio de Salud. Reconoce la violencia intrafamiliar como un problema de salud pública.

-Acuerdo ministerial 1187 (2000). Crea la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, que en 2002 se transforma en Dirección Nacional de Género.

-Ordenanza municipal 043 (2000), Distrito Metropolitano de Quito. Reconoce la violencia intrafamiliar y de género como un problema de justicia social y de salud pública.

-Acuerdo ministerial 341 (2002). Expide el Reglamento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

-Acuerdos ministeriales 340 y 358 (2002). Transforman administrativamente las comisarías nacionales en comisarías de la mujer y la familia (Quito, Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil, Milagro y Rumiñahui).

deberes específicos cuyo incumplimiento es sancionado.

Ley 360 (1997). Establece como agravante punitivo las conductas delictivas contra el cónyuge; dicha causal se mantiene en el nuevo código penal. Cambia el nombre de "delitos contra la libertad y el pudor sexual" por el de "delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana", y crea los derechos de las víctimas.

Amplía las funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en cuanto a prevención y protección contra la violencia intrafamiliar y prevé la creación de un banco de datos.

Ley 575 (2000). Modifica la ley 294, al tipificar como delito la violencia intrafamiliar, el maltrato y la restricción de la libertad física. Entre los aspectos negativos de esta ley se encuentra que quita competencias al juez de Familia para tomar medidas legales de protección a las víctimas; asigna competencias a los juzgados civiles o promiscuos municipales y a los jueces de paz (artículos 1, 2 y 11); limita el pago de daños a la víctima a gastos médicos y psicológicos "si fuere necesario" (artículo 2) y, dado que el Estado colombiano reconoce autonomía a la jurisdicción indígena, asigna a las autoridades indígenas competencia para conocer de la violencia intrafamiliar (artículo 1), obviando las grandes discriminaciones basadas en tradiciones culturales.

Ley 599 (2000), modificatoria de la ley 360. Para los delitos sexuales, declara como bienes jurídicos tutelados "la libertad, integridad y formación

niñez y la Adolescencia.

-Ley 1818, del defensor del pueblo (22 de diciembre de 1997). Para las mujeres, esta institución significa la posibilidad de demandar el cumplimiento de las normas de protección contra la violencia dado que algunas de sus atribuciones son "investigar y denunciar, de oficio o como consecuencia de una queja, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos humanos, de las garantías, derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenios internacionales aprobados por el Estado Boliviano".

-Ley 1983, de partidos políticos, (25 de junio de 1999). Introduce una serie de normas orientadas a garantizar la participación de las mujeres en todos los niveles de la organización partidaria.

-Decreto supremo 24864, para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (10 de octubre de 1997). En relación con el tema de la violencia, señala que la acción del Estado está dirigida a promover el perfeccionamiento de las leyes, así como los servicios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en la familia, en la escuela y el trabajo. Asimismo, impulsa reformas e iniciativas legales para superar la discriminación contra la mujer y garanticen un sistema judicial con capacidad de resolver conflictos con equidad para hombres y mujeres.

-Ley 1970 (25 de marzo de 1999). El Estado boliviano dota de un nuevo



## Cambios Institucionales: Normatividad

<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará.</p>	<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> -Ratificación de la Convención de Belém do Pará.</p>	<p>sexuales: Establece como agravante la condición de cónyuge; de aquel con quien se cohabita o se ha cohabitado, y de aquel con quien se haya procreado un hijo (artículo 211). Ley 747 (2002). Propone reformas y adiciones al código penal en el capítulo de delitos sexuales en lo relacionado con la trata de personas: incluye agravantes si afecta a menores de edad, al cónyuge, al compañero permanente o a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. Pero retrocede al consagrar la violencia intrafamiliar como delito con pena levisima (art. 229 y 230). Decreto 2174 (1996), sobre calidad de atención en el sistema de seguridad social en salud. Pretende mejorar la calidad de atención a las víctimas de Vi y sexual, garantizando a los(as) usuarios(as) "el mayor beneficio, a un costo razonable y con el mínimo riesgo posible" (art. 4, inc. 1). En septiembre de 2000, el Ministerio de Salud expidió la Guía de atención a la mujer maltratada. Acuerdo 12 (1998), Concejo de Bogotá. Crea el Consejo Distrital para la Atención Integral a los(as) Niños(as) Víctimas de Abuso y Explotación Sexual.</p>	<p>Código de Procedimiento Penal. El artículo 390 otorga a las víctimas de violencia doméstica con lesiones inferiores a ocho días de impedimento la facultad de optar por el procedimiento común o el procedimiento previsto por la Ley de Violencia Doméstica o en la Familia.</p>
<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> -Aprobación de la "Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer" mediante ley 1100 (1989). -Ratificación de la Convención de</p>	<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> -Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, incorporada en su legislación por ley 051/81 y reglamentada por decreto</p>	<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> -Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, incorporada en su legislación por ley 051/81 y reglamentada por decreto</p>	<p><b>NORMATIVIDAD INTERNACIONAL</b> -Ratificación de la Convención de</p>



## Cambios Institucionales: Normatividad

<p>Belém do Pará mediante ley 1599 (1994).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW mediante ley 2103 (20 de junio de 2000).</li> <li>-Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993.</li> <li>-Programa de Acción aprobado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, CIPD, El Cairo, 1994.</li> <li>-Plataforma de Acción de Beijing, 1995.</li> </ul>	<p>1398/90.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ratificación de la Convención de Belém do Pará, incorporada en su legislación por ley 248/95.</li> <li>-Suscripción del Estatuto de la Corte Penal Internacional (no ratificado hasta la fecha).</li> <li>-Suscripción del Protocolo Opcional a la Convención sobre los Derechos del Niño, con énfasis en las víctimas del conflicto armado.</li> <li>-Suscripción del Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de las Formas de Discriminación contra la Mujer.</li> </ul>	
--	---	--





# Cambios Institucionales: Mecanismos e Instancias

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p><b>MINISTERIO DEL INTERIOR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Secciones de investigación sobre violencia familiar en 150 comisarías de la VII Región para el 2001.</li> <li>-En 1988 se fundó la primera Comisaría de la Mujer en Lima. Hay ocho comisarías de la Mujer en distintas ciudades del interior del país y cuatro en Lima. Hubo secciones especializadas en seis ciudades de provincias.</li> <li>-A la fecha, las políticas apuntan hacia un cambio dirigido a la familia. En marzo de 2003, la policía se reestructuró y se instauró la DIVIFAM (División de la Familia), que agrupa a la DIVIPOLNA (División del Niño y el Adolescente) con las comisarías de la mujer.</li> </ul> <p><b>MINISTERIO PÚBLICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En 1997, los juzgados de familia iniciaron su labor. Se crearon salas de familia en las cortes superiores y, paralelamente, la Ley orgánica de esta entidad incluyó las fiscalías provinciales de familia y las fiscalías superiores de familia.</li> </ul>	<p><b>POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR</b></p> <p>Tiene una dependencia –la Policía Judicial– dentro de la cual está la Oficina de la Defensa de los Derechos de la Mujer (para atender a los menores está la DINAPEN). La ODMU cuenta con un manual interno de procedimientos policiales y tiene oficinas en Quito, Guayaquil, Ibarra, Ambato y Riobamba.</p> <p><b>PODER JUDICIAL</b></p> <p>No se han producido cambios. Jurídicamente están creados los juzgados de familia, pero no tienen presupuesto asignado. Por tanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Los casos de menores de edad se tratan en los Tribunales de Menores, que dependen del Ministerio de Bienestar Social.</li> <li>-Los casos de matrimonio, filiación, parentesco y divorcios se tratan en los juzgados civiles.</li> <li>-Los casos de violencia intrafamiliar se tratan en las comisarías de la mujer y la familia y en las comisarías nacionales.</li> </ul>	<p><b>CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA SOCIAL</b></p> <p>El nuevo régimen (1999-2002) formuló el plan de desarrollo “Cambio para construir la Paz”, que plantea la necesidad de trabajar la violencia intrafamiliar desde el plano político. Esto contribuyó a formular una política nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar “Haz paz”, que admite el conflicto como parte inherente de la dinámica familiar y social y factible de solucionar por medios no violentos.</p> <p>La Consejería Presidencial para la Política Social, a través de la Unidad Coordinadora Nacional, emitió el documento Conpes 3077 (2000), que otorga al ICBF la responsabilidad de conformar una unidad “Haz paz”.</p> <p>Las dependencias del Estado que participan como instancias de soporte y forman parte de la estructura operativa de la política “Haz paz” son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ministerio de Educación. Dirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media.</li> <li>-Ministerio de Salud. direcciones de Salud Pública y Desarrollo de Servicios.</li> <li>-Ministerio de Comunicaciones. Dirección General de Comunicación Social.</li> <li>-Ministerio de Justicia y del Derecho. Despacho del Ministro en el grupo de asesores.</li> <li>-Ministerio de Cultura. Dirección de Infancia.</li> <li>-Instituto Nacional de Medicina Legal y</li> </ul>	<p><b>MECANISMOS ESTATALES</b></p> <p>En el marco del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994), que tuvo como resultado la ley 1674 contra la violencia en la familia o doméstica, se contemplan mecanismos orientados a la prevención y sanción de la violencia de género en los siguientes niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nivel judicial. Otorga competencia a jueces de instrucción de familia y jueces de instrucción, y si hay delito a jueces penales.</li> <li>-Nivel policial. Las Brigadas de Protección a la Familia (conducidas por oficiales mujeres), que son unidades especializadas dependientes del Comando General y comandos departamentales de la Policía Nacional. En los lugares donde no estuvieran constituidas, sus funciones son asumidas por las autoridades policiales existentes. Cuentan con un Manual de procedimientos policiales contra la violencia intrafamiliar.</li> <li>-Ministerio Público. Se otorgan atribuciones a fiscales de familia o agentes fiscales.</li> </ul>
<p><b>MINISTERIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DESARROLLO HUMANO (PROMUDEH), hoy MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES)</b></p> <p>En 1999 inauguró el primer Centro de Emergencia Mujer, CEM, donde se brinda atención integral (jurídica, psicológica, social y la posibilidad de denuncia formal ante la policía). En el 2003 ya había 36 CEM: nueve en Lima y 27 en el resto del país. Hoy, estos</p>	<p><b>MINISTERIO PÚBLICO</b></p> <p>Los casos son asignados a los agentes fiscales si hay indicio de delito. Hay un área específica para casos de violencia intrafamiliar y delitos contra la libertad sexual. Los casos de contravención son competencia de las comisarías de la mujer y la familia.</p>	<p><b>MECANISMOS COMUNITARIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comunidades indígenas o campesinas. La Constitución Política reconoce competencias a las autoridades indígenas y campesinas para administrar justicia según sus usos y costumbres, siempre que estos no sean contrarios a la Constitución y el espíritu de la ley. Según la zona, estas autoridades pueden ser los corregidores, sindicatos agrarios, jilaqatas, mallcus o capitanes.</li> </ul>	<p><b>MECANISMOS COMUNITARIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comunidades indígenas o campesinas. La Constitución Política reconoce competencias a las autoridades indígenas y campesinas para administrar justicia según sus usos y costumbres, siempre que estos no sean contrarios a la Constitución y el espíritu de la ley. Según la zona, estas autoridades pueden ser los corregidores, sindicatos agrarios, jilaqatas, mallcus o capitanes.</li> </ul>



## Cambios Institucionales: Mecanismos e Instancias

<p>centros forman parte del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).</p>	<p>Ciencias Forenses. Subdirección de Servicios Forenses en la División Médica y en el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.</p>	<p>–Comunidades afrobolivianas. Concen- tradas en el departamento de La Paz, para casos de conflictos generados por violencia doméstica acuden a las mismas autoridades de las poblaciones indígenas y mestizas de la zona: el corregimiento, sindicatos agrarios, jueces, etcétera. No se conocen autori- dades específicas de esta cultura.</p>
<p><b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b> En 1997 inauguró la Defensoría de la Mujer, que plantea quejas formales ante irregularidades de función de las diversas instancias del Estado.</p>	<p>–Policía Nacional. Dirección General, en Gestión Comunitaria. –Fiscalía General de la Nación. Dirección General de Fiscalías y Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Sexuales. –Procuraduría General de la Nación. Delegada del Menor y la Familia. –Defensoría del Pueblo. Delegada para la Juventud, el Menor y la Familia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Creado por ley 75 (1968), incluidos los cargos de defen- sores de familia. Su competencia es velar por el bienestar y mejoramiento de la familia y sus miembros. En la práctica, su actividad está dirigida a proteger a los niños y niñas. Realiza algunas actividades de prevención del maltrato con madres.</p>	<p>–Área de Salud, mediante la ejecución del Proyecto violencia contra la mujer y la niña, el Manual de normas y proce- dimientos para la atención a víctimas de VIF, la conformación de redes para la prevención y atención de la VIF y la Guía para Organización de Redes para la Prevención y Atención de la VIF. –Área de Educación, mediante su Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela.</p>
<p><b>PROGRAMAS ESPECIALES</b> –Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIIMDES. Es un ente especializado, con presupuesto específico sobre el que decide el programa. Brinda servicio multidiscipli- nario de atención y asesoría directa. –Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. Compromete a los ministerios de Salud, Justicia y Educación, así como a la Defensoría del Pueblo. En 2001 el PROMUDEH emitió la normativa, y en 2002 se firmó su regulación. Al 2003, aún no se ha puesto en práctica. –Programa de Salud Mental del Ministerio de Salud. Realiza acciones de prevención y rehabilitación en los establecimientos de salud. Reconoce la violencia familiar como un problema epidemiológico de atención especial.</p>	<p>Privilegia la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos. Compete a los concejos municipales o distritales su creación y jurisdicción. Por ley 575 (2000), se establece que debe existir por lo menos una en cada municipio del país. Autoridades policiales. Por ley 294/96, artículo 20, se involucra a las autori- dades policiales, quienes tienen la obligación de asistir a las víctimas de maltrato intrafamiliar, y se establecen</p>	<p><b>MECANISMOS PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA</b> Municipio. Brinda atención a las víctimas de violencia doméstica a través de: –Servicios legales integrales para la Mujer. –Defensorías de la niñez y la adolescen- cia. Poder Ejecutivo. Brinda atención a través de: –Prefecturas; a la fecha solo se aplica en la ciudad de Tarija, donde funciona la “Casa de Acogida para Víctimas de Violencia Doméstica”.</p>
<p>–Programa de Prevención Integral del Ministerio de Educación. Promovió el desarrollo de habilidades sociales, actitudes y valores para una conviven- cia pacífica, asumiendo una cultura de paz y la disminución sustantiva de las diferentes manifestaciones de la violencia. Hoy forma parte de las funciones de la Oficina de Tutoría y Prevención Integral, OTUPI, que promo- ciona valores de justicia, paz y derechos humanos en el alumnado, con el fin de</p>	<p>Comisarías de familia. Creadas por Decreto 2737, artículo 295 (1989), como un espacio de atención integral jurídico y psicosocial a la problemática de VI. Comite a los concejos municipales o distritales su creación y jurisdicción. Por ley 575 (2000), se establece que debe existir por lo menos una en cada municipio del país. Autoridades policiales. Por ley 294/96, artículo 20, se involucra a las autori- dades policiales, quienes tienen la obligación de asistir a las víctimas de maltrato intrafamiliar, y se establecen</p>	<p>–Área de Salud, mediante la ejecución del Proyecto violencia contra la mujer y la niña, el Manual de normas y proce- dimientos para la atención a víctimas de VIF, la conformación de redes para la prevención y atención de la VIF y la Guía para Organización de Redes para la Prevención y Atención de la VIF. –Área de Educación, mediante su Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela. <b>MECANISMOS CREADOS POR LAS ONG</b> –Consultorios jurídicos, psicológicos y</p>



## Cambios Institucionales: Mecanismos e Instancias

<p>eliminar la violencia en adolescentes. No tiene alcances de programa.</p>	<p>medidas específicas que se deben cumplir para con la víctima y el agresor. Dirección nacional de equidad para la mujer. Creada entre 1994 y 1998, con el cambio de gobierno cerró después de cuatro años de funcionamiento. Observatorios sociales de infancia y familia. Promovidos por el ICBF en asociación con los concejos municipales, departamentales y municipales, han sido concebidos para facilitar la investigación participativa y suministrar información sobre el cumplimiento de los derechos de los(as) niños(as), jóvenes y familias. Departamento administrativo de bienestar social del distrito. Se han desarrollado proyectos en el marco del plan de desarrollo de la capital: -Redes para la democracia familiar (7321). -Atención integral a niños(as) víctimas de delitos sexuales y las peores formas de explotación (7310). -Proyectos de vida para personas en situación de prostitución (7310). Concejo Distrital para la Atención Integral a los(as) Niños(as) Víctimas de Abuso y Explotación Sexual. Está conformado por: -Alcaldía Mayor de Bogotá. -Policía Metropolitana de Bogotá. -Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. -Secretaría de Gobierno Distrital. -Secretaría de Salud Distrital. -Medicina Legal. -Personería Distrital.</p>	<p>de salud, en los cuales se brinda orientación legal, acompañamiento en el litigio y apoyo psicológico a la víctima, niños y niñas. Limitación: están ubicados solo en centros urbanos. -Casas de refugio o acogida para las víctimas y sus hijos, asesoramiento jurídico, acompañamiento en el litigio, capacitación en DD y desarrollo de destrezas y capacidades. -Prevención de la violencia, a través de cursos, seminarios, etcétera, sobre violencia de género, derechos humanos y sexualidad, dirigido a organizaciones de mujeres, estudiantes de secundaria, universitarios, autoridades varias, etcétera. -Gestión y cabildeo ante autoridades de todos los poderes del Estado. -Capacitación a autoridades estatales, brigadas de protección a la familia, SLIM y demás operadores de la ley. También a mujeres líderes. -Promoción y difusión de derechos y leyes de protección contra la violencia de género, mediante actividades masivas como encuentros, seminarios, etc., unido a distribución de material y uso de los medios de comunicación.</p>
--	--	---





## Cambios Institucionales: Mecanismos e Instancias

		<ul style="list-style-type: none"><li>-IDIPRON.</li><li>-Organizaciones religiosas.</li><li>-ONG.</li><li>-Representantes de la población rehabilitada.</li><li>Invitados permanentes:<ul style="list-style-type: none"><li>-Fiscalía Regional, CTI.</li><li>-ICBF regional Bogotá.</li><li>-Defensoría del Pueblo regional Bogotá.</li><li>-Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia.</li></ul></li><li>Invitados:<ul style="list-style-type: none"><li>-Programa de Desarrollo Local.</li><li>-Policía Nacional DIJIN.</li><li>-Clínica Colsubsidio.</li><li>-FNUAP.</li><li>-"Haz paz".</li></ul></li></ul>	
--	--	--	--

# Cambios Institucionales: Servicios

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p><b>COMISARÍAS DE MUJERES (HOY CAVIFAM)</b> Doce en todo el país: ocho en provincias, tres en Lima y una en el Callao.</p> <p><b>CENTROS DE EMERGENCIA MUJER (CEM)</b> -36 en todo el país: nueve en Lima y 27 en provincias. -Fiscalías de Familia. -Juzgados de Familia. -Oficinas médicas y legales. -Defensoría de la Mujer.</p>	<p><b>COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA</b> Veinticinco en funcionamiento, ubicadas en capitales de provincias de competencia cantonal. -Comisarías nacionales. -Comisarías itinerantes. -Intendencias de policía. -Tenencias políticas. -Juzgado penal.</p>	<p><b>INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR</b> Cuenta con dependencias en los 32 departamentos del país.</p> <p><b>OBSERVATORIOS SOCIALES DE INFANCIA Y FAMILIA</b> Tiene 194 observatorios en el país. <b>COMISARÍAS DE FAMILIA</b> Se crearon 470 en diferentes municipios y ciudades capitales del país; funcionan 270 y no todas cuentan con equipo interdisciplinario. La ciudad de Bogotá tiene veinte comisarías, distribuidas en diferentes localidades.</p> <p><b>FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b> Ha creado centros de atención integral a víctimas de delitos sexuales en Bogotá DC y Villavicencio, en el Meta.</p> <p><b>PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA</b> Interviene a través de las redes de prevención y atención al menor maltratado y abusado sexualmente, apoyando a las redes departamentales y distritales de prevención del maltrato infantil.</p>	<p><b>SERVICIOS LEGALES INTEGRALES</b> Hay 41 SLIM en el país, algunos fusionados con las defensorías de la niñez y la adolescencia.</p> <p><b>PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO</b> -Área de Salud. Se cuenta con el proyecto “violencia contra la mujer y la niña” (Viceministerio de Asuntos de Género, Generacional y de Familia, OPS, OMS).</p>
<p><b>CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO A OPERADORES DE JUSTICIA</b> -PROMUDEH (hoy MIMDES). Ha capacitado a 2.500 miembros de la Policía Nacional de distinta jerarquía entre 1997 y 2000. Los comisaríos tienen como requisito seguir cursos sobre violencia familiar</p>	<p><b>CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO A OPERADORES DE JUSTICIA</b> -Los policías reciben capacitación en derechos humanos en general. -Agentes de la ODMU reciben capacitación especial en violencia intrafamiliar. -La capacitación a los jueces está a</p>	<p><b>CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO A OPERADORES DE JUSTICIA</b> Se han dado en el marco de la política nacional “Haz paz” e involucran a diferentes funcionarios de todas las regiones y agencias, sensibilizándolos sobre política social territorial, consejos de política social y control social para la</p>	



## Cambios Institucionales: Servicios

<p>para acceder a ascensos. Se han sugerido cambios en la estructura curricular de la Escuela de Policía.</p> <p>–Ministerio de Salud. Se ha capacitado a 1.800 personas entre 1997 y 2000 y se ha hecho un trabajo de sensibilización permanente con 34 direcciones de Salud.</p> <p>–Ministerio Público. El Instituto de Medicina Legal promueve la permanente capacitación de los médicos legistas mediante talleres, congresos y seminarios, tanto en Lima como en las regiones.</p> <p>Se ha capacitado a jueces y fiscales desde la sociedad civil y la Academia de la Magistratura.</p> <p>La receptividad de los cursos en la policía es alta, especialmente en las mujeres, pero las constantes rotaciones constituyen un problema que repercute en un mínimo impacto. En el personal del Poder Judicial y del Ministerio Público, esta ha sido diversa: en algunos casos predominan las creencias religiosas y/o morales sobre las normas internacionales, y en otros predomina lo que dicta el sistema jurídico.</p>	<p>cargo de ONG; no hay interés del Estado.</p> <p>–Lo mismo ocurre con los médicos legistas: se rescata la inclusión de formatos de violencia sexual y lesiones por violencia doméstica en los protocolos facultativos de la fiscalía (Ministerio Público).</p> <p>–Agentes fiscales del Ministerio Público han recibido capacitación en derechos humanos, género y violencia doméstica.</p>	<p>gestión territorial.</p> <p>–Capacitación a gobernadores y alcaldes en el tema de VIF.</p> <p>–El Ministerio de Salud, en el marco del sistema intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, capacitó a 37 epidemiólogos de las direcciones departamentales y distritales de salud, y se entregó el modelo, el software y el manual de usuario.</p>	
---	---	---	--



## Alianzas: Actores

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p>Se han establecido alianzas entre la sociedad civil y el Estado, entre instituciones de la sociedad civil y entre sectores estatales.</p> <p><b>ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-De mujeres, feministas.</li> <li>-De derechos humanos.</li> <li>-En general, organizaciones sociales de base, centros parroquiales y colegios de abogados.</li> </ul> <p><b>REDES DE ONG U OTRAS INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Locales. En algunos distritos se han instalado mesas contra la violencia doméstica en coordinación con instituciones del Estado, con el fin de promover una sensibilización ante el tema.</li> <li>-Regionales. Casas de Refugio, RECARE, y Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real.</li> <li>-Nacionales. Red Nacional de Promoción de la Mujer, RNPM, Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real, CLADEM-Perú y, en menor medida, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.</li> </ul> <p><b>ORGANIZACIONES POPULARES DE MUJERES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organizaciones de base.</li> <li>-Organizaciones campesinas comunales.</li> <li>-Organizaciones indígenas a través de las federaciones y confederaciones en donde existen secretarías femeninas o comisiones de la mujer.</li> <li>-Sindicatos, en especial los de</li> </ul>	<p><b>ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Centro de Información y Apoyo a la Mujer.</li> <li>-Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer.</li> <li>-Centro de Planificación y Estudios Sociales.</li> <li>-Otras.</li> </ul> <p><b>REDES DE ONG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-CEPAM (Quito), María Guare (Guayaquil), Corporación Mujer a Mujer (Cuenca), Fundación Nuevos Horizontes (Portoviejo) y Foro Permanente de Mujeres (Esmeraldas).</li> </ul> <p><b>ORGANIZACIONES POPULARES DE MUJERES</b></p> <p><b>MUNICIPALIDADES</b></p> <p><b>CONGRESO NACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia.</li> <li>-Comisión Especializada Permanente de lo Civil y Penal.</li> <li>-Presidente y secretario.</li> </ul> <p><b>MINISTERIOS – OFICINAS PÚBLICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ministerio de Gobierno y Policía Nacional.</li> <li>-Ministerio de Salud Pública.</li> <li>-Consejo Nacional de las Mujeres.</li> </ul> <p><b>POLICÍA NACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Oficina de la Defensa de los Derechos de la Mujer.</li> </ul> <p><b>OTRAS INSTITUCIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Defensoría del Pueblo Adjunta de la Mujer y la Niñez (1998).</li> </ul>	<p>En el marco de la política "Haz paz":</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Unidad Coordinadora Nacional.</li> <li>-Ministerio de Comunicaciones.</li> <li>-Ministerio de Educación.</li> <li>-Ministerio de Justicia.</li> <li>-DAPRE.</li> <li>-SECAB.</li> <li>-Fondo de Solidaridad y Garantía.</li> <li>-Comisión Nacional de Televisión.</li> <li>-Universidades.</li> <li>-ONG.</li> <li>-Municipios.</li> <li>-Policía Nacional.</li> <li>-Fiscalia General de la Nación.</li> <li>-Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</li> <li>-Defensoría del Pueblo.</li> <li>-Procuraduría General de la Nación.</li> <li>-Agencias de cooperación internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ONG y redes de ONG.</li> <li>-Organizaciones de mujeres de base.</li> <li>-Municipios.</li> <li>-Congreso.</li> <li>-Ministerio de Salud Pública.</li> <li>-Ministerio de Educación.</li> <li>-Policía Nacional.</li> <li>-Defensoría del Pueblo.</li> <li>-Viceministerio de Asuntos de Género, Generacional y de Familia.</li> </ul>



## Alianzas: Actores

<p>enfermeras y profesoras. También están las trabajadoras domésticas organizadas.</p> <p><b>ESPACIOS MUNICIPALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-DEMUNA. Atiende casos de violencia en niños, niñas y adolescentes.</li> <li>-Comisiones de la Mujer. Están conformadas por regidoras que trabajan en la prevención y promoción de derechos frente a la violencia doméstica. En conjunto con ONG como Demus y el Centro Flora Tristán, realizan talleres de capacitación. En la Municipalidad Metropolitana de Lima se puso en marcha el Programa Pro Equidad de Género.</li> <li>-Programas de Seguridad Ciudadana.</li> <li>-Programa de Participación Vecinal o Participación Ciudadana.</li> </ul> <p><b>CONGRESO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisiones de la Mujer.</li> <li>-Parlamentarias.</li> </ul> <p><b>MINISTERIOS –OFICINAS PÚBLICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ministerio de Justicia.</li> <li>-Ministerio de Salud.</li> <li>-Ministerio de Educación.</li> </ul> <p>-Defensorías especializadas: Defensoría de la Mujer.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Magistrados.</li> </ul> <p><b>POLICÍA NACIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisarías de la mujer y oficinas especializadas dentro de otras comisarías.</li> <li>-Academia de formación.</li> </ul> <p><b>OTRAS INSTITUCIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Organizaciones religiosas: consulto-</li> </ul>	<p>-Asociación Nacional de Juezas.</p>	
---	--	--



## Alianzas: Actores

rios jurídicos y espacios de consejería.

- Colegios profesionales: de abogados, psicólogos y médicos.
- Universidades: Programas de Proyección Social (Universidad Católica a través de consultorios jurídicos); Educación (Católica: Programa de Estudios de Género desde 1992. Cayetano Heredia: Maestría en Violencia en 1998 y 1999. San Marcos: Maestría en Género y Salud Reproductiva desde el 2000).
- Medios de comunicación: Lo más serio que han hecho es entrevistar cada año, en el Día de la no violencia contra la mujer, a la titular de la Comisaría de mujeres y a denunciantes.



## Alianzas: Modalidad

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p>–Mesas y redes de trabajo en torno al problema, con el fin de intercambiar experiencias y concertar.</p> <p>–Convenios relacionados con la ejecución de proyectos conjuntos.</p> <p>–Acuerdos interinstitucionales para actividades concretas o prestación de servicios.</p> <p>–Documentos oficiales, como decretos, resoluciones o actas, que reflejan la coparticipación de sectores.</p> <p>–Propuestas elaboradas y presentadas en conjunto ante órganos con poder de decisión.</p>	<p>–ONG feministas y redes de ONG proponen crear las comisarías de la mujer y la familia. Negocian con el Estado para que este administre justicia y las ONG brinden apoyo técnico a la comisaría y usuarias. Luego, desarrollan alianzas específicas con donantes, para financiar el apoyo técnico. Cada ONG cumple objetivos propuestos a través de actividades previstas.</p> <p>–ONG y municipios, a través de la Red VIF, coordinada por el Municipio de Quito, elaboran pautas metodológicas de intervención en VIF; crean sistemas de vigilancia epidemiológica en VIF, sexual y de género; desarrollan procesos de sensibilización del problema e incrementan la cobertura de atención de VIF, sexual y de género.</p> <p>–La Comisión Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia impulsó la aprobación de la ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia, así como proyectos referidos a niñez, adolescencia y violencia de género.</p> <p>–El Ministerio de Gobierno firmó un convenio indefinido con el CONAMU y la policía para brindar asistencia técnica en la aplicación del enfoque de género en planes y proyectos del ministerio.</p> <p>–Se firmó un convenio entre el CONAMU y el Ministerio Público para procurar la transversalización de género en los planes, proyectos y programas de este ministerio.</p> <p>–Se aplicó un subconvenio para capacitar a operadores del sistema penal en</p>	<p>–Convenios interinstitucionales en el marco de la política “Haz paz”.</p> <p>–Convenios nacionales.</p> <p>–Negociaciones para la obtención de recursos.</p> <p>–Apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.</p>	<p>–Alianzas entre ONG.</p> <p>–Alianzas de las ONG con el ente rector de las políticas de género del Estado.</p> <p>–Alianzas del ente rector de las políticas de género del Estado con la cooperación internacional.</p> <p>–Alianza entre el Estado y la Iglesia.</p>



## Alianzas: Modalidad

medicina legal, con especificidad en delitos de VI y sexuales, para aplicar protocolos médicos legales en delitos sexuales y VI de manera conjunta con la Fiscalía General del Estado.

-La Dirección Nacional de Género y las ONG contrapartes de las comisarías de la mujer y la familia (de primera creación) firmaron un convenio de dos años de duración para que el personal técnico y personal dependiente del Ministerio de Gobierno que presta servicios en estas comisarías participe en todas las actividades previstas dentro del proyecto de fortalecimiento de las comisarías.

-También está en ejecución un Plan Piloto Provincial impulsado por el CONAMU para prevenir la VI en Manabí, cuya primera fase es de concertación y creación de capacidades locales para la ejecución del Plan. Cuenta con autoridades de la provincia, mujeres con las que trabaja en sensibilización y capacitación.

### **ODMU**

-Se firmó un convenio con el Centro de Estudios e Investigaciones de la Mujer Ecuatoriana, CEIME, que fue ratificado por el Comando General de Policía, para capacitación, asesoría técnica y sensibilización en VI.

-Se firmó un convenio con la Fundación María Guare y la Universidad Técnica de Ambato para ampliar el radio de actividades a otras ciudades del país.

### **COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

-Financiamiento.



## Alianzas: Contenidos

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p>Responden a objetivos de prevención, atención o sanción. Pueden estar dirigidos a víctimas o a agresores.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–Capacitación a operadores de justicia o particulares.</li> <li>–Actividades y conferencias de análisis y reflexión.</li> <li>–Atención a usuarias/os a través del servicio jurídico, social, o de salud física o mental.</li> <li>–Impulso de procesos y defensa judicial.</li> <li>–Promoción de derechos humanos frente a la violencia doméstica.</li> <li>–Anteproyectos de ley y sustentaciones de proyectos de ley.</li> <li>–Propuestas de iniciativa o modificación de políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Se incluyeron estrategias de prevención y enfrentamiento de la Vi.</li> <li>–Se sancionan hechos de violencia y se frenan los actos que la producen mediante la separación del miembro que produce la Vi.</li> <li>–Se dio prioridad a la capacitación y a procesos de sensibilización.</li> <li>–En general, las alianzas han tenido distinto contenido, en función de los objetivos que las motivaron.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Movilización de recursos nacionales y de cooperación para sensibilización, apropiación y toma de conciencia de la VIF para su prevención y detección.</li> <li>–En el marco del Plan Colombia, y a través del Fondo de Inversiones para la Paz, se negociaron recursos para el proyecto Prevención, vigilancia, detección y atención de la VIF. Se capacitó a personal de instituciones públicas y ONG locales.</li> </ul>	<p><b>PARA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–Búsqueda y obtención de recursos.</li> <li>–Aprobación o modificación de las leyes.</li> <li>–Difusión, capacitación y/o sensibilización.</li> <li>–Demanda de sanción contra agresores.</li> <li>–Servicios de atención a usuarias.</li> <li>–Vigilancia epidemiológica.</li> </ul> <p><b>BALANCE</b></p> <p>En general exitosas, pero dependen del financiamiento externo para su continuidad.</p> <p><b>Exitosas:</b> institucionalización del enfoque de género, la ley contra la violencia doméstica, la puesta en marcha de los SLIM, incorporación del principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la ley de participación popular, ley de protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual, propuesta de equidad de género para la reforma educativa, aprobación de la ley de cuotas para la participación política.</p> <p><b>Actores claves no participantes en las alianzas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–<i>Poder Judicial</i>, a pesar de haberse constituido la Asociación de Juezas y Magistradas.</li> <li>–<i>Gremios del Magisterio Urbano y Rural</i>.</li> <li>–<i>Mujeres indígenas y afrobolivianas</i>.</li> </ul>

# Estrategias

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p>Están aplicadas a las alianzas referidas y según la coyuntura política.</p> <p><i>Policia Nacional.</i> Negociación para ofrecer servicios en sus instalaciones y capacitación a su personal.</p> <p><i>Ministerio de la Mujer.</i> Convencimiento a partir de la realidad, y luego presión para poner en marcha el Plan de Acción de Violencia hacia la Mujer.</p> <p><i>Ministerio Público y Poder Judicial.</i> Presentación de recursos legales para alcanzar dictámenes fiscales y resoluciones judiciales favorables. Negociación para la capacitación de jueces y fiscales.</p> <p><i>Sector Salud.</i> A través del Poder Legislativo se propuso incorporar una norma a la ley principal de salud a partir de casos presentados en sus centros de salud.</p> <p><i>Poder Legislativo.</i> Inicialmente acogió las propuestas de las organizaciones de mujeres y se promulgó la ley en 1993. Actualmente se presentan propuestas concretas y se hace presión.</p> <p><i>Entre organizaciones de mujeres.</i> Concertación y trabajo conjunto, sumado a alianzas con otros grupos, como los que trabajan por los derechos del niño y los derechos humanos clásicos.</p>	<p>ONG</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Presionan a las instancias de decisión.</li> <li>-Ofrecen servicios de calidad y garantizan la administración de justicia a las mujeres que han sufrido violencia y que demandan atención.</li> <li>-Dan información y capacitación.</li> <li>-Negocian a través de la precorporación de ONG y contrapartes de las comisarías de la mujer y la familia para buscar apoyo de la cooperación internacional.</li> <li>-Conforman redes con otras instituciones, organizaciones y servicios de participación relevante, para cubrir las demandas de las usuarias de las comisarías.</li> </ul> <p><b>INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES</b></p> <p><i>Municipios.</i> Promueven la concertación ciudadana a través de la Red VIF.</p> <p><i>Direcciones provinciales de educación y salud.</i> Se llegó a acuerdos con servicios o instancias específicas (hospitales, centros de salud, escuelas, colegios, universidades).</p> <p><i>Sistemas de referencia y contrarreferencia.</i> Fueron creados por las redes interinstitucionales para brindar apoyo integral a las mujeres que acuden a los servicios y remitirlas a otras instituciones, a través de mecanismos eficientes que permitan el seguimiento de cada caso.</p> <p><i>Elaboración de materiales</i> (trípticos, directorios, catálogos de servicios, fichas y formularios), para apoyar el trabajo del sistema de referencia y</p>	<p>En el marco de la política "Haz paz" se diseñaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Estrategias territoriales de comunicación en tres departamentos del país, con el objetivo de concertar planes de trabajo conjunto para los temas de violencia intrafamiliar, discapacidad y envejecimiento. Se hizo a través de convenio suscrito entre el Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Administrativo de Presidencia, DAPRE, y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, SECAB.</li> </ul> <p><i>Acciones comunicacionales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se realizaron programas televisivos, foros, teleconferencias y un <i>jingle</i> para la campaña por radio.</li> <li>-El Ministerio de Salud emitió 58 programas de televisión en el país (2001), en el que se resaltaron, entre otros temas, los factores de riesgo para la violencia intrafamiliar, con énfasis en mujeres, niños y niñas.</li> <li>-También se diseñaron programas de información radial y el proyecto "Mejor hablemos" en quince comunas de Cali, para promover la resolución pacífica de conflictos.</li> <li>-Esta misma entidad diseñó el modelo de un sistema intersectorial de vigilancia en salud pública de la VIF.</li> <li>-Hubo dos fases de campaña publicitaria para el cambio cultural.</li> <li>-Se realizaron 45 capítulos de una serie televisiva: "Francisco, el Matemático", de RCN, que incorporaba situaciones de violencia intrafamiliar y presentaba alternativas pacíficas y constructivas en</li> </ul>	<p>Se constituyeron redes, algunas estables en el tiempo y con funcionamiento similar a una ONG, con el fin de movilizar a las mujeres tras un objetivo específico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plataforma de la mujer.</li> <li>Coordinadora de la Mujer.</li> <li>Red ADA.</li> <li>Grupo 28 de septiembre.</li> <li>Otras de carácter coyuntural.</li> </ul> <p>Además:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Trabajo conjunto con las brigadas de protección a la familia.</li> <li>-Impulso y fortalecimiento a la organización de mujeres parlamentarias y concejalas municipales a través de capacitaciones y asesorías.</li> <li>-Campañas de comunicación y difusión en coordinación con agencias (Naciones Unidas, UNIFEM, UNFPA, OPS/OMS, UNICEF) o instituciones locales (Ministerio de Justicia, Defensor del Pueblo, Viceministerio de la Mujer, otros).</li> </ul> <p><b>Convocatorias:</b> Buena respuesta desde las ONG cuyo eje de trabajo es violencia de género y derechos humanos, es utilizada también por la Subsecretaría de asuntos de género, que pidió el apoyo de la sociedad civil para aportar con observaciones al proyecto de ley contra la violencia doméstica.</p> <p><b>Referencia y contrarreferencia:</b> No existe un sistema formal salvo en Sucre y El Alto. Las ONG han formado sus propios sistemas.</p>

## Estrategias

	<p>contrarreferencia.</p> <p><i>Sensibilización</i> a la población mediante campañas, marchas y actividades en fechas específicas (25 de noviembre) para colocar el problema en la agenda pública.</p> <p>Otros. Presencia de personas claves, sensibles o comprometidas con la situación de las mujeres y el problema de la violencia, en cargos directivos gubernamentales.</p>	<p>la resolución del conflicto familiar.</p> <p>-Se produjo material de apoyo pedagógico, así como siete módulos temáticos que permiten interpretar la problemática de una forma integral y tener un marco conceptual común para los diferentes sectores de Justicia, Educación, Cultura, Salud y Protección.</p> <p>-Se creó una línea telefónica de atención, la línea "Haz paz", que incluyó manuales de capacitación, materiales y piezas de comunicación promocionales.</p> <p>-Se creó la página web del ICBF, que brinda información general sobre VIF, maltrato infantil y abuso sexual, además de presentar denuncias sobre VIF.</p> <p><i>Acciones de sensibilización, formación y capacitación</i></p> <p>-Se desarrolló el primer diálogo nación "Culturas y Familias", con ponencias y actividades dirigidas al público en general y un taller específico sobre VIF dirigido a funcionarios locales y regionales de instituciones que desarrollan proyectos de prevención y atención de la VIF y gestores culturales.</p> <p>-Se elaboró un documento sobre VIF para capacitar a autoridades locales.</p> <p>-La Policía Nacional organizó talleres de sensibilización dirigidos a maestros, ludotecarios, agentes comunitarios y padres de familia, sobre el impacto de la VIF y violencia sexual en el desarrollo psicoafectivo infantil.</p> <p>-Se puso en marcha el proyecto "Pisotón", en coordinación con ONG, organismos del gobierno, universi-</p>	<p><b>Posibles estrategias:</b></p> <p>-Sensibilización y capacitación a operadores de justicia de comunidades indígenas y campesinas.</p> <p>-Alianzas con las organizaciones de mujeres indígenas y campesinas.</p> <p>-Presentación de denuncias por violación de los derechos humanos de las mujeres ante organismos internacionales de derechos humanos.</p>
--	---	---	---



## Estrategias

	<p>dades y cooperación internacional. Se inició en cinco municipios y su expansión está supeditada a la consecución de recursos.</p> <p>-Se organizaron once grupos de voluntariado para prevenir la VIF.</p> <p><i>Acciones de coordinación interinstitucional para el trabajo en el tema de violencia intrafamiliar</i></p> <p>-Con el apoyo del UNFPA, se adelantó el proyecto diseño y aplicación de modelos de atención integral a víctimas de delitos sexuales (febrero, 2000), con el fin de producir, validar y normar procedimientos de atención a víctimas de violencia sexual en todas las entidades comprometidas. El proyecto funciona inicialmente en cinco municipios de ciudades intermedias con trabajos previos del UNFPA en derechos sexuales y reproductivos y mortalidad materna.</p> <p>-En el marco del proyecto de UNFPA, se desarrolló una agenda de capacitación sobre elementos teóricos y prácticos a equipos técnicos municipales e institucionales en derechos humanos, derechos sexuales y reproductivos y otros relacionados.</p> <p>-Fue validado en el país el abordaje forense integral del delito sexual en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con apoyo del proyecto prueba pericial integral en delito sexual.</p> <p>-Se suscribió un convenio nacional entre el Ministerio de Salud, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto de Medicina Legal y ciencias</p>	
--	--	--



## Estrategias

Forefenses, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y el distrito Capital de Bogotá para unir esfuerzos en la construcción de respuestas integrales de atención a víctimas de violencia sexual.

–En este proyecto participó la ONG Sí, mujer, que capacitó a 235 funcionarios de quince instituciones públicas y ONG locales en modelos de atención; se construyó un modelo de atención en salud para mujeres víctimas de VIF, incluyendo niños y niñas a cargo así como un modelo de detección temprana de VIF para niños y niñas del sector Educativo y de Bienestar, y se puso en marcha el modelo de vigilancia en salud pública de la VIF.

–Durante el 2002, la Procuraduría realizó visitas administrativas a las instituciones que atienden en VIF, para vigilar el buen funcionamiento de los servicios y hacer las recomendaciones pertinentes.

–Como resultado del análisis de 474 casos de mayor gravedad sobre maltrato infantil, se puso en marcha el Centro de emergencia de la población infantil víctima de maltrato.

–La Procuraduría General de la Nación realizó acciones puntuales que apoyó los trabajos de apropiación territorial de la política en ocho municipios. Entre otros, la creación de clínicas contra el maltrato (a menores), los Consejos de Protección Familiar, los Foros de Prevención de la VIF y la Promoción del Buen Trato, reuniones con fiscales seccionales de la Unidad de Vida sobre manejo de casos de VIF, creación de Consejos de Política Social, conferen-



# Estrategias

<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>Los más efectivos son los de concepción y los de presentación de propuestas.</p> <p>Los problemas principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Protagonismo competitivo entre el Ministerio de la Mujer y la Comisión de la Mujer del Congreso.</li> <li>-Falta de motivación del Poder Judicial y Ministerio Público para sentar jurisprudencia debido a la carga procesal.</li> </ul>	<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>La información y la capacitación fueron estrategias fundamentales en la consolidación de las comisarías de mujeres, aunque no hay una estrategia clara y continua para todas. Esto genera la ausencia de perspectiva de género en algunos servicios o instituciones.</p> <p>Las actividades de difusión (campañas, marchas y actividades) tienen un papel de cohesión y revitalización de las redes.</p> <p>Los sistemas de referencia y contrarreferencia hicieron necesario el diseño de fichas y formularios para recoger información sobre cada mujer violentada que acude a los servicios. En el caso de la red de Quito, la ficha que crearon ha dado interesantes resultados, y el Ministerio de Salud la legitimó para que fuese aplicada en varios servicios de salud y usada en todo el país.</p> <p>Las dificultades observadas en la construcción de redes radican en que cada institución tiene su propia visión y</p>	<p>cias sobre maltrato y VIF a estudiantes universitarios y jueces, talleres artísticos con temas sobre VIF y abuso sexual, y actividades de capacitación.</p> <p><i>Acciones de otras ONG</i></p> <p>El CERFAMI, con el apoyo de UNIFEM, desarrolló en cinco departamentos el proyecto mejoramiento de la calidad de atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y sociopolítica. Participaron sectores de la Salud, Gobierno, Bienestar Familiar, Justicia, Educación y mujeres usuarias de servicios.</p>	<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>Las capacitaciones realizadas mostraron un alto nivel de apropiación de conceptos relacionados con normas sobre violencia contra las mujeres, calidad de atención, marco ético y de derechos que debe guiar la prestación del servicio.</p> <p>Los funcionarios capacitados se comprometieron a hacer réplicas en zonas urbanas y rurales.</p> <p>Se encontraron varias dificultades: falta de respuestas integrales e interdisciplinarias, poca claridad con respecto a las funciones de las diferentes instituciones y a los diferentes mecanismos de coordinación para la prevención de VIF, persistencia de la idea de que la VIF es un asunto doméstico, escasa sensibilidad de género, acciones de asistencia-lismo más que de prevención en VIF, actitud negativa de muchos funcionarios frente a las funciones que la ley les ha asignado en relación con la VIF, poca participación efectiva de mujeres en las políticas, programas y servicios diri-</p>
---	---	---	--



## Estrategias

	<p>una propuesta de intervención distinta; los acuerdos no fueron más allá de las diferencias.</p> <p>La respuesta de cada sector también depende del grado de identificación con el problema de VI.</p>	<p>gidos a intervenir en las diferentes formas de violencia, debilidades en el registro de la información sectorial e institucional, limitaciones estructurales en las diversas entidades.</p> <p><i>Acciones a nivel/local - Bogotá:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formación a funcionarios y ciudadanos con el apoyo de universidades, instituciones estatales, ONG y cooperación internacional.</li> <li>-Conformación de redes con líderes de diferentes localidades con el apoyo de ONG.</li> <li>-Acciones de comunicación de la VIF a través de teleconferencias, seminarios internacionales y publicaciones.</li> <li>-Acciones de promoción para generar responsabilidad social y realizar un cambio cultural que posicione la violencia sexual como un comportamiento intolerable.</li> <li>-Acciones en la atención a través de diferentes instrumentos que permitan mejorar la calidad de la atención a niños y niñas víctimas de delitos sexuales y a víctimas de VIF.</li> <li>-Acciones de fortalecimiento interinstitucional a través de los proyectos creación y fortalecimiento de las comisarías de familia de Bogotá, y acceso a la justicia familiar.</li> <li>-Acciones de promoción y prevención en VIF realizadas por las comisarías de familia con la aplicación del modelo de estrés social en colegios, universidades y entidades estatales.</li> <li>-Acciones realizadas por el sector Salud para el desarrollo de mecanismos de notificación de casos de VIF y sexual.</li> </ul>
--	--	---



# Estrategias

ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS	ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS
<p>De manera incipiente, estas se han dirigido a mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes.</p> <p>Algunas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Capacitación a jueces de paz.</li> <li>-Promulgación de la ley sobre la niña rural.</li> <li>-Talleres de capacitación a población de diferentes grupos étnicos y culturales por las ONG que trabajan en la materia.</li> </ul>	<p>–La Comisaría de la mujer y la familia de Esmeraldas atiende al mayor porcentaje de mujeres afroecuatorianas de todo el país, debido al componente racial del lugar.</p> <p>–En cuanto a las mujeres indígenas, sus limitaciones se deben a problemas territoriales, pues las comisarías de la mujer y la familia están ubicadas en las capitales de provincias. Por otro lado, hay un fuerte componente reivindicativo del movimiento indígena, además de la discriminación histórica de la administración de justicia formal hacia este sector. Dado este contexto, el colectivo indígena reconoce la justicia comunitaria impartida por integrantes aptos y capacitados del mismo grupo.</p>	<p>El Estado colombiano reconoce autonomía a la jurisdicción indígena, por cuanto la ley 575 asigna a las autoridades indígenas la competencia para actuar en casos de violencia intrafamiliar.</p>	<p>Sólo se menciona que la ley contra la violencia en la familia o doméstica reconoce a las autoridades comunitarias y naturales de las comunidades indígenas y campesinas la facultad de conocer los problemas que surjan de la violencia doméstica.</p>



## Cuadro de Problemas, Logros y Necesidades por País - Problemas -

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y RURALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El maltrato se origina en la formación cultural. El hombre machista asume que maltrato es sinónimo de atención.</li> <li>-En zonas alejadas no hay dependencias policiales ni charlas informativas.</li> <li>-El maltrato se ve como una forma de corregir y castigar a la mujer que no cumple con sus obligaciones maritales o domésticas.</li> <li>-Los padres consideran que sus hijas deben estar con sus maridos, así las maltratan.</li> <li>-Hay violencia física, psicológica y sexual.</li> <li>-Muchas mujeres no protestan por timidez y porque no saben dónde ir.</li> <li>-Se atribuye el origen del maltrato al alcohol, la falta de recursos económicos y, en algunos casos, al hecho de que el hombre se siente menos cuando la mujer tiene ingresos económicos.</li> <li>-Sólo hay DEMUNA en caso de violencia familiar; no hay atención en casos de violencia contra la mujer.</li> <li>-Las mujeres que hacen denuncias enfrentan muchas dificultades con la policía, que les exige gasolina para trasladarse o les pide que lleven ellas mismas la notificación a su agresor.</li> <li>-Las mujeres cuestionan el objetivo y peso dado al examen médico legal, debido a la doble victimización.</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Hay violencia en el mundo indígena y, en particular, en cada comunidad.</li> <li>-Los hombres aceptan y utilizan la violencia contra sus parejas.</li> <li>-La VI es aceptada como un método legítimo de sanción y "educación" del varón hacia las mujeres e hijos.</li> <li>-Se considera que, al casarse, las mujeres se convierten en propiedad del varón.</li> <li>-La mujer está prohibida de salir o reunirse con otras mujeres.</li> <li>-Las mujeres que desean salir adelante viven mayor violencia, porque sus parejas sienten envidia.</li> <li>-Los roles de género son muy marcados en el colectivo indígena; no cumplirlos provoca crítica en otras mujeres y justifica la violencia de las parejas.</li> <li>-Es más perceptible la violencia física y, en menor medida, la sexual. La violencia psicológica se da a través de los insultos.</li> <li>-Se teme que los maridos denunciados ejerzan mayor violencia.</li> <li>-Hay dificultades económicas, falta de recursos, respeto a la autoridad de los padres.</li> <li>-Faltan comisarias de la mujer y la familia en los cantones más pequeños.</li> <li>-La ley 103 contra la VI no está bien difundida.</li> <li>-Todavía se prefiere el castigo que da la comunidad a los problemas de VI. No se</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La violencia doméstica forma parte de la cultura y cotidianeidad.</li> <li>-Las autoridades rurales no consideran la violencia doméstica como atentatoria a los derechos.</li> <li>-Los varones consideran que castigar físicamente a las mujeres es un derecho. Las tratan como a un niño; son su objeto.</li> <li>-Las mujeres se consideran culpables y justifican la violencia.</li> <li>-Las mujeres no denuncian por su dependencia económica hacia el marido, porque tienen que recorrer grandes distancias o porque no tienen recursos.</li> <li>-Se justifica la VD cuando ellas incumplen con sus labores domésticas, pero la rechazan si es por infidelidad del marido o influencia de otra.</li> <li>-La modificación de la ley 294 constituyó un retroceso por la desjudicialización de los casos.</li> <li>-Las autoridades desconocen la ley.</li> <li>-Las comisarias de familia no atienden casos de violencia contra la mujer.</li> <li>-En algunos casos, los grupos al margen de la ley asumen la autoridad y castigan a los agresores, pero siempre el castigo hacia las mujeres es mayor (cuando incumplen sus roles).</li> <li>-A pesar de las campañas de los medios de comunicación para prevenir el maltrato, no se han logrado erradicar el maltrato, la discriminación ni la</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La violencia contra la mujer es común y normal en el área andina.</li> <li>-Las jóvenes están más expuestas a las violaciones sexuales.</li> <li>-Se considera que la violencia es producto del consumo del alcohol y porque las mujeres no cumplen sus roles tradicionales de género.</li> <li>-Algunas mujeres todavía toleran la violencia; otras la rechazan cuando el caso es grave.</li> <li>-El marido tiene "derecho" a pegar.</li> <li>-Algunos hombres imitan el maltrato de otros; otros lo critican.</li> <li>-Las mujeres no conocen la ley ni saben cómo las beneficia. Algunas han escuchado algo durante un cursillo en castellano sobre el tema, pero no les quedó nada.</li> <li>-El gobierno realiza acciones sólo en zonas urbanas.</li> <li>-Los cambios son muy lentos por la persistencia de valores ancestrales.</li> <li>-La mujer golpeada calla por vergüenza, temor, por los hijos, porque no cuenta con recursos económicos si se queda sola o porque no encuentra apoyo de las autoridades competentes. También porque denunciar les resulta oneroso.</li> <li>-Los servicios existentes no son los adecuados, las autoridades no están capacitadas y se insiste en la reconciliación.</li> </ul>



## Cuadro de Problemas, Logros y Necesidades por País - Problemas -

<p>considera a las comisarías de la mujer y la familia como un mecanismo a utilizar contra VI entre los indígenas. Muy pocas personas hacen denuncias.</p> <p>-Solo los casos más graves son conocidos por la comunidad.</p> <p style="text-align: center;"><b>MUJERES NEGRAS</b></p> <p>-La VI es un hecho inevitable en todos los estratos económicos y niveles educativos.</p> <p>-Les cuesta distinguir el por qué de la VI (confusión entre causa y desencadenante).</p> <p>-Frente a la VI, el resto de mujeres justifica al agresor, porque la mujer no cumplió con su papel o por las frustraciones del hombre.</p> <p>-La violencia se considera una medida de castigo y reeducación en caso de adulterio.</p> <p>-Los hombres justifican la violencia en cualquier situación; otros, solo en caso de adulterio.</p> <p>-Las medidas de sanción y prevención son limitadas por la falta de recursos de las comisarías.</p> <p>-Como en otros sectores, todavía se acude primero a la familia y los amigos; las comisarías son la última alternativa.</p> <p>-No se denuncia por temor a represalias del marido, sobre todo en zonas alejadas de la urbe.</p> <p>-En casos de VI, falta apoyo de la familia, amigos e instituciones llamadas a auxiliar a las mujeres.</p> <p>-La situación económica de las agredidas y la preocupación por los hijos impide hacer las denuncias.</p>	<p>exclusión de mujeres nativas-campesinas-afrodescendientes.</p> <p>-La mujer golpeada calla y aguanta por temor a represalias.</p> <p>-La mujer golpeada sufre maltrato físico y psicológico.</p> <p>-La atención en los servicios de las comunidades es deficiente y no se da información.</p> <p>-Los casos se atienden en conciliaciones y se intenta evitar los procesos penales.</p> <p>-No hay una legislación específica que sancione ejemplarmente al agresor.</p> <p>-Las mujeres no denuncian porque se sienten ultrajadas por las mismas autoridades.</p> <p>-Las denuncias han disminuido por la debilidad de las comisarías en aplicación de la ley y porque no tienen competencia judicial.</p> <p>-Los vínculos amistosos de las autoridades con los agresores entorpecen los trámites.</p> <p>-En las fiscalías se archivan los procesos porque no se consideran graves.</p> <p>-La medicina legal de los pueblos no es idónea, lo que genera mayores gastos para la víctima, que debe trasladarse a otro lugar.</p> <p>-La indemnización integral a veces no se cumple por falta de recursos del agresor. En algunas regiones, la pobreza desplaza la problemática de la VI.</p> <p>-Aunque se dicten medidas de protección en sectores rurales, las autoridades no se trasladan a las fincas por temor o por falta de recursos.</p>
--	---



## Cuadro de Problemas, Logros y Necesidades por País - Logros -

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y RURALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Hay algunos cambios gracias a las charlas en los colegios y escuelas para padres.</li> <li>-Después de las capacitaciones, las mujeres reconocen su derecho a no ser golpeadas.</li> <li>-Encuentran apoyo en el juez de paz cuando su caso se deriva de la policía.</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se notan pocos cambios en violencia intrafamiliar, pero hay más rechazo y sanciones al agresor.</li> <li>-La violencia es menos admitida que antes.</li> <li>-En algunas comunidades, los niveles de VI ha bajado en comparación con años pasados.</li> <li>-En algunas comunidades, las mujeres pueden salir para reunirse, pero las tareas domésticas quedan abandonadas porque aún no tienen apoyo.</li> <li>-Las líderes y las mujeres mayores que se capacitan en VI son puntos de poder paralelo al de los líderes tradicionales y la familia, que actúan como apoyo en ciertos casos.</li> <li>-Hay una evolución positiva en el enfrentamiento de la VI debido a la religión (evangélicos), la actividad económica de ellas y la existencia de comisarías de la mujer.</li> <li>-Aquellas que hacen denuncias tienen más fortaleza para repensar su vida en pareja.</li> </ul> <p><b>MUJERES NEGRAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se reconocen y detectan con aceptable facilidad los tipos de violencia (grupo con conocimiento previo de la VI); se considera la más relevante la física, la sexual y el engaño.</li> <li>-En número limitado, hay mujeres que no admiten la VI bajo ninguna circunstancia.</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Desde hace quince años hay una mayor conciencia sobre el tema.</li> <li>-Algunas mujeres que pertenecen a la organización han ganado autonomía y tienen sus propios ingresos, pero a costa de separarse de su pareja.</li> <li>-Se han logrado algunos cambios a través de la divulgación que hace la organización en VI.</li> <li>-Al interior de las organizaciones mixtas campesinas se han visto cambios por el trabajo de sensibilización a los varones que realiza la ANMUCIC.</li> <li>-Para las participantes, la denuncia es una forma de disminuir la violencia, porque muchas veces el agresor se intimida.</li> </ul>	<p><b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Hubieron algunos cambios en los últimos años con respecto a la violencia contra la mujer; se difunde el problema por la radio y se reciben capacitaciones.</li> <li>-Las mujeres jóvenes ya no se resignan fácilmente a ser maltratadas.</li> <li>-Los maridos que conocen la ley se dominan para no golpear a sus mujeres.</li> <li>-Se percibe la denuncia y el castigo al agresor como esencial para disminuir la violencia doméstica.</li> </ul>



## Cuadro de Problemas, Logros y Necesidades por País

### - Logros -

- En cuanto al discurso, los hombres rechazan total o parcialmente la violencia.
- En algunos sectores, las mujeres ya denuncian los maltratos.
- Se conoce la ley y los mecanismos que esta brinda a sus víctimas.
- Se perciben cambios en el nivel de rechazo de la sociedad hacia la VI.
- Ahora se puede hablar del tema, antes no.
- Los problemas de violencia, que antes se percibían como normales en la pareja, ahora se consideran inadecuados y se piensa que dañan la relación entre los miembros de la familia.
- Pese a ser un instrumento de última instancia, la boleta de auxilio es percibida como protección.



## Cuadro de Problemas, Logros y Necesidades por País - Necesidades -

PERÚ	ECUADOR	COLOMBIA	BOLIVIA
<b>MUJERES INDÍGENAS Y RURALES</b>	<b>MUJERES INDÍGENAS</b>	<b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b>	<b>MUJERES INDÍGENAS Y CAMPESINAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer servicios de atención cercanos para las víctimas de la violencia contra la mujer.</li> <li>-El personal de las DEMUNA debe proceder de otro lugar, ser mayor y estar capacitado en atención de la violencia contra la mujer.</li> <li>-Tomar medidas más drásticas contra agresores; la conciliación no produce cambios en ellos.</li> <li>-Sensibilizar a hombres y mujeres a través de capacitaciones y charlas en diferentes espacios.</li> <li>-Limitar la venta de alcohol.</li> <li>-Contar con una trabajadora social que haga seguimiento a los grupos de mujeres que presentan casos.</li> <li>-Educar en las escuelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generar espacios de sensibilización y aprendizaje sobre VI, primero a mujeres y luego a varones de la comunidad.</li> <li>-Vencer el miedo a expresarse como los varones.</li> <li>-Los dirigentes deben unirse a la lucha contra la violencia para evitar la impunidad de los agresores.</li> <li>-Traducir la ley 103, de VI, a idiomas nativos.</li> <li>-Adaptar, comprender y respetar los valores indígenas para superar descon-fianza por lo mestizo (la ley es mestiza).</li> <li>-Crear fuentes de trabajo remunerado para las mujeres en las comunidades.</li> <li>-Donde no hay terrenos, formar micro-empresas.</li> <li>-Fortalecer la autoestima de las mujeres.</li> <li>-Adaptar y acercar la norma al mundo indígena.</li> <li>-Establecer comisarías de la mujer en más cantones del país.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>MUJERES NEGRAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mayores recursos para las comisarías.</li> <li>-Presencia de las ODMU en la zona.</li> <li>-Sensibilización, capacitación y educación como mecanismos para prevenir la VI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Divulgar la ley.</li> <li>-Establecer comisarías de Familia que las protejan.</li> <li>-Capacitar a las autoridades en el campo, para que conozcan la ley y se sensibilicen en el tema de género.</li> <li>-Conocer el ciclo de la violencia.</li> <li>-Emprender campañas de sensibilización a varones y mujeres en materia de derechos humanos para prevenir la VI.</li> <li>-Aplicar protocolos de atención.</li> <li>-Tener claridad frente a las instancias a las que se deben acudir en caso de maltrato.</li> <li>-Reforzar la educación desde la niñez en escuelas y colegios.</li> <li>-Fomentar una cultura de no violencia desde la casa.</li> <li>-Volver a judicializar la violencia doméstica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las mujeres y hombres de los tres grupos focales consideran que la violencia doméstica debe desaparecer, fundamentalmente por el daño que ocasiona los hijos.</li> <li>-El gobierno debe preocuparse por las zonas rurales en trabajos para erradicar la violencia doméstica.</li> <li>-Instalar servicios de atención en VD en las zonas rurales.</li> <li>-Capacitar y sensibilizar a las autoridades en el tema de VD.</li> <li>-La comunidad debe apoyar a las víctimas en casos de denuncias.</li> <li>-Organizarse entre mujeres para capacitarse y saber sus derechos.</li> <li>-Difundir la ley contra la violencia doméstica.</li> <li>-Las alcaldías también deben recibir las denuncias de las mujeres.</li> </ul>

# Caso

Estudio de Caso de  
la Subregión Andina

## **Reporte de caso sobre la violación sexual de dos hermanas (menores de edad) en el Perú**

**Elaborado por Eda Aguilar Samanamud**

**Con el apoyo de Unifem**

**Lima, abril de 2004**

# REPORTE DE CASO SOBRE LA VIOLACIÓN SEXUAL DE DOS HERMANAS (MENORES DE EDAD) EN EL PERÚ

## Introducción

La violencia sexual es cualquier acto en el cual una persona, en una relación de poder, usa la fuerza, la coerción o la intimidación psicológica para forzar a otra a realizar actos sexuales contra su voluntad o a participar en relaciones sexuales no deseadas. Otras manifestaciones incluyen las caricias o manoseos sexuales y la penetración oral, anal o vaginal con el pene u otros objetos en contra de la voluntad de la persona afectada, así como el hecho de exponer a alguien que no lo desea a material pornográfico.

En la normatividad peruana, los delitos tipificados como violación a la libertad sexual se encuentran previstos entre los artículos 170 al 178 del Código Penal. El artículo referido a la violación sexual establece: “El que con violencia o grave amenaza obliga a una persona a practicar el acto sexual u otro análogo será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años. Si la violación se realiza a mano armada y por dos o más sujetos, la pena será no menor de ocho ni mayor de quince”<sup>1</sup>.

A mediados de la década de 1990, la normatividad existente sobre violencia sexual sufrió importantes modificaciones. Por ejemplo, en 1994 se aprobó una norma que ampliaba considerablemente las penas para el caso de los delitos de violación sexual<sup>2</sup>. Así, también, en 1997 se derogó la norma que eximía de pena privativa de libertad al violador que se casaba con su víctima<sup>3</sup>. Actualmente, el artículo 178 señala: “En el caso del artículo 175 (seducción) el agente quedará exento de la pena si contrae matrimonio con la víctima, siempre que ésta preste su libre consentimiento, con arreglo a Ley”. De esta manera se evita la posibilidad de que el violador, al casarse con la víctima, quede exento de culpa para las demás situaciones en las que se produzca violación, especialmente para la que se realiza bajo la modalidad de banda.

En 1999 se aprobó la incorporación en el Código de Procedimientos Penales de Perú de las medidas de protección y atención integral para las víctimas menores de 18 años, quienes deben declarar sobre los hechos una sola vez y ante el fiscal de familia. Hoy, la norma prohíbe la confrontación entre el agresor y la víctima menor de 14 años, así como la asistencia de esta última a la diligencia de reconstrucción de los hechos<sup>4</sup>. Sin embargo, en algunos casos las máximas instancias judiciales no siempre observan estas normas, como muestra, por ejemplo, la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia en el expediente 4743-2001, del 10 de mayo de 2002.

El Código de Procedimientos Penales también sufrió cambios ese mismo año<sup>5</sup> en lo que respecta a la función del fiscal como titular de la acción penal pública en todos los casos de violencia sexual, aun cuando la víctima sea mayor de edad y se mantenga en reserva la identidad de la víctima en el proceso penal. Dicha norma estableció que el examen médico legal se realice previo consentimiento de la víctima y exclusivamente por el médico encargado del servicio, con la asistencia de un profesional auxiliar.

También es importante señalar que en la modificación de la Ley 26260 Ley de protección frente a la violencia familiar, se incluyó la modalidad sexual en los tipos de violencia que se presentan en el ámbito familiar<sup>6</sup>.

Este reporte configura la comisión del incesto; sin embargo, es importante anotar que en la legislación peruana el incesto no se considera como un delito específico: se tramita como una denuncia de violencia contra la libertad sexual, con circunstancias agravantes determinadas por el vínculo familiar existente entre el agresor y la víctima.

## RELATO DE LA EXPERIENCIA VIVIDA POR LAS HERMANAS PARI (MENORES DE EDAD) VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL

Expediente: 146-96.

Juzgado: 37° Juzgado Penal de Lima.

Agraviadas: E. Judith Espinoza Pari (14 años), P. Cris Espinoza Pari (11 años), Isidora Pari (madre).

Inculpado: Edgar Espinoza Julca (39 años).

Delito: contra la libertad sexual.

Los hechos sucedieron en 1995, en el distrito de Villa El Salvador, ubicado al sur de la ciudad de Lima. Las afectadas y víctimas de la violencia sexual (incesto) fueron las dos hijas de la señora Isidora Pari: Judith y Cris, de 14 y 11 años respectivamente. La madre se desempeñaba como trabajadora del hogar y había mantenido una relación de convivencia de 18 años aproximadamente con el padre de sus hijas, Edgar Espinoza, quien además tenía esposa e hijos y vivía en la misma zona que la señora Pari.

De los hechos denunciados se advierte que, a fines de agosto de 1995, la señora Pari tomó conocimiento, por confesión de sus propias hijas, que el padre de ellas había abusado sexualmente de ambas: de Cris —la menor— desde hacía dos años, y de Judith desde hacía cuatro meses. Esto se descubrió cuando la madre se percató de que su hija Cris no menstruaba desde dos meses atrás.

En un inicio, la señora Pari —asustada y desconcertada por la información recibida— no supo qué hacer. Sentimientos encontrados surgieron en ella: momentos de angustia y de impotencia, resistencia a creer que el propio padre de las niñas, con quien ella mantenía relaciones, había abusado sexualmente de sus propias hijas.

Sin mayor información acerca de cómo proceder, la señora Pari decidió buscar al violador e increparle por el daño causado a sus hijas. El padre negó los cargos. Ante esta actitud, ella acudió a la comisaría del sector donde vivía para denunciar los actos de violencia; sin embargo, solo encontró crítica y rechazo. Primero, se le reprendió por haber descuidado a sus hijas, y luego, no se admitió a trámite la denuncia debido a que los hechos manifestados eran “problemas conyugales” que debían ser resueltos en familia.

La Ley contra la violencia familiar había sido aprobada algunos meses atrás y la difusión e información al respecto era insuficiente. Las normas existentes en el Código Penal acerca de la figura delictiva del hecho resultaban benignas con respecto al tipo de violencia y a la edad de las víctimas.

No existía ninguna instancia estatal especializada que brindara atención e información: solo funcionaba la Comisaría de la Mujer, que se encontraba en una zona distante al domicilio de la señora Pari y que no era conocida como un lugar al cual acudir para denunciar este tipo de casos.

Cris, la hermana menor, cuenta que la primera vez que ocurrieron los hechos materia de este informe fue llevada con engaños y amenazas a la casa del padre, quien, aprovechando la ausencia de otros integrantes de la familia, la obligó a practicar el acto sexual. En ese entonces ella apenas tenía nueve años. Las violaciones posteriores se realizaron siempre bajo amenaza, y casi siempre en el mismo lugar.

La última vez que el padre obligó a Cris a tener relaciones sexuales, ella le comentó que no menstruaba. Este le respondió que debía abortar e incriminar de la situación a algún muchacho.

Judith, la mayor de las hermanas, refiere que la violación sexual se inició cuatro meses antes de que el delito fuese puesto en conocimiento de su madre (aproximadamente en abril de 1995). La primera vez que su padre abusó sexualmente de ella, éste se encontraba alcoholizado, y en algunas oportunidades la práctica del acto sexual fue contra natura. Se le obligaba a mantener silencio bajo la amenaza de golpearla con un palo o de cortar el brazo con un serrucho.

Ambas afirman haber recibido maltratos de su madrastra cuando eran enviadas a casa de su padre, ante la ausencia de la señora Pari.



## ■ ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA LA DENUNCIA

Luego de que la señora Pari no obtuviera resultados en la comisaría de su barrio, decidió solicitar la ayuda de vecinas y amigas en las que confiaba, y les pidió su opinión. La acertada decisión de la señora Pari de no mantenerse en silencio y, por el contrario, comentar el caso, fue un aliciente que la ayudó a denunciar la violencia cometida contra sus menores hijas para, de esta manera, castigar el hecho delictivo.

De tal manera que, a sugerencia de unas vecinas que habían oído hablar de un centro de orientación legal dirigido a atender casos de violencia en su comunidad, se acercó al lugar y solicitó apoyo. Se contactó, entonces, con el servicio legal de una ONG<sup>7</sup> que atendía casos de denuncia por violencia cometidos contra las mujeres. Esta institución tenía una Oficina de Atención y Capacitación a Mujeres en ese distrito que buscaba prevenir y atender los casos de violencia familiar.

Con la asesoría legal de esta institución, la señora Pari logró canalizar la denuncia e iniciar el proceso penal por violación sexual, conforme al artículo 173<sup>8</sup> del Código Penal, que califica la violación de menores de la siguiente manera:

El que practica el acto sexual u otro análogo con una menor de catorce años, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad:

1. Si la víctima tiene menos de siete años, la pena será de cadena perpetua.
2. Si la víctima tiene de siete años a menos de diez años, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años.
3. Si la víctima tiene de diez años a menos de catorce, la pena será no menor de veinte ni mayor de veinticinco años.

Si el agente tuviera cualquier posición, cargo o vínculo familiar que le dé particular autoridad sobre la víctima o le impulse a depositar en él su confianza, la pena será no menor de treinta años para los supuestos previstos en los incisos 2 y 3.

Al inicio del proceso penal, se tomó manifestación al inculcado, quien negó los cargos. Espinoza argumentó que se trataba de una venganza de la madre de sus hijas y afirmó que esta creía que él tenía una tercera mujer y que, por ese motivo, indujo a sus hijas a mentir para perjudicarlo. En dicha diligencia —denominada “declaración instructiva”— se le formuló una serie de preguntas desvinculadas con el tema de fondo, por lo que la abogada defensora se opuso a las interrogantes irrelevantes para el proceso de investigación. Algunas de las preguntas ante las cuales la defensa de la señora Pari presentó oposición fueron:

- a) ¿La señora Pari ha iniciado un juicio de alimentos?
- b) ¿De cuántas habitaciones consta la casa de la señora Pari?
- c) Para que diga si tiene conocimiento de que la señora Pari trabaja.
- d) ¿Cómo se lleva con la madre de las menores afectadas?
- e) Para que diga qué distancia existe entre el domicilio donde vive con su esposa y el domicilio de la señora Pari.
- f) Para que diga si un día antes de que lo detuvieran, la señora Pari le había hecho referencia de la denuncia.

### **Reconocimiento médico legal 484-H y 485-H (setiembre de 1995)**

A partir de la denuncia interpuesta, se ordenó practicar los reconocimientos médicos legales a las víctimas. Estos arrojaron el siguiente resultado: para el caso de Judith, presentaba himen complaciente y coito contra natura antiguo. En el caso de Cris el resultado fue desfloración antigua, coito contra natura antiguo con signos de agresión sexual reciente, y se solicitó una ecografía para descartar un embarazo.

El expediente judicial fue tramitado ante el 37° Juzgado Penal de Lima y estuvo signado con el número 149-96, por el delito contra la libertad sexual en agravio de dos menores de edad, con el padre de las menores como inculcado.

El 2 de septiembre de 1995, sobre la base del artículo 173 del Código Penal y con los resultados de los exámenes médicos legales de ambas víctimas, el fiscal penal de la 37° Fiscalía Penal de Lima formuló denuncia contra Edgar Espinoza en favor de las dos menores de edad por el delito de violación sexual en su forma agravante.

### **Auto apertorio de instrucción**

En la misma fecha de la denuncia formulada por el señor fiscal, el juez penal resolvió abrir instrucción (declarar procedente la denuncia penal) contra el inculpado en agravio de sus dos menores hijas, por el delito previsto en el artículo 173 del Código Penal (violación sexual) con mandato de detención, y solicitó su ubicación y captura.

El hecho de que la señora Pari contara con la asesoría legal de una ONG especializada y de reconocimiento en la defensa de los derechos de la mujer permitió que el caso fuese tomado en cuenta por los magistrados y operadores de justicia cada vez con mayor atención. Asimismo, el respaldo institucional a través de esta asesoría generó confianza y fuerza en la madre para resistir el dolor que sentía por sus hijas y asumir este grave problema con la decisión de llegar hasta el final en el proceso. Este servicio legal no consistía únicamente en respaldar el trámite del proceso, sino, sobre todo, la confianza de que se trataba de una asesoría especializada en la defensa de los derechos de las mujeres.

Las razones expuestas permitieron que en un inicio el proceso fuera llevado a cabo con rapidez. A menos de quince días de recibida la denuncia, se practicaron los exámenes legales y el fiscal dictaminó formular la denuncia basándose en el artículo 173 del Código Penal. Ese mismo día, el juez abrió instrucción contra el inculpado (Edgar Espinoza) por el delito de violación de menores, imponiéndole mandato de detención, y solicitó su ubicación y captura, pues el denunciado desde la fecha en que brindó su instructiva (manifestación del inculpado dentro de un proceso penal) fue “no habido” y huyó para no ser capturado y enviado a prisión.

## **ESTRATEGIAS UTILIZADAS POR LA DEFENSA**

A dos meses de iniciado el proceso (sin ser ubicado el denunciado), este, por intermedio de su abogado, presentó al Juzgado un documento refrendado por once vecinos debidamente identificados en el que se manifiesta que el señor Espinoza era una persona respetable y que ponían en duda la actitud de la señora Pari, quien querría perjudicarlo sólo por ser el padre de sus hijas y no mantener una convivencia con él. Es decir, se pretendía argumentar que la denuncia obedecía a un problema de venganza por celos.

El inculpado ofreció como primer testigo a su esposa, la señora Pampa, quien afirmó conocer a las hijas de su esposo y tener buenos lazos de amistad con ellas. Asimismo, dijo que la señora Pari era una mujer problemática y conflictiva que se refería a ella como “la otra”, cuando en realidad era ella la cónyuge, y que era la señora Pari quien se interponía en su matrimonio y en su vida familiar, ocasionando escándalos y ofendiendo a su esposo.

La señora Pampa dijo que tuvo a Cris bajo su cuidado en su casa aproximadamente durante un año, pero era muy inquieta y le gustaba salir a la calle a jugar como un varón.

En diciembre de 1995, el denunciado, con la finalidad de dilatar el proceso, presentó un escrito solicitando que las agraviadas y su madre pasaran por un examen psiquiátrico, solicitud que fue aceptada por el juez, quien ordenó que dicha prueba se practicase el 22 de diciembre de 1995. Cabe señalar que durante la investigación no se reconoció un examen psiquiátrico al inculpado. El resultado de estos exámenes fue el siguiente:

### **Informe psicológico de Cris**

Este informe fue expedido por el centro juvenil Hermelinda Carrera<sup>9</sup> (28 de diciembre de 1995) y suscrito por la psicóloga Carmen Gálvez:

- Rendimiento intelectual normal.
- Comportamiento introvertido.
- Dificultad para establecer contactos interpersonales y hacer amistades, y marcada sensibilidad a la crítica.

- Emocionalmente inmadura e inestable, dependiente de la figura de autoridad.
- Poco comunicativa.

### **Informe psicológico de Judith**

Este informe también fue expedido por el centro juvenil Hermelinda Carrera (28 de diciembre de 1995) y suscrito por la psicóloga Ana De la Cruz:

- Rendimiento intelectual normal.
- Comportamiento introvertido.

## **REPERCURSIONES DEL HECHO**

Durante el desarrollo del proceso, los hechos denunciados se corroboraron y los exámenes psicológicos no reportaron ninguna alteración en la salud mental de las menores. Para ese entonces, el inculpado seguía en calidad de no habido —es decir, fugado— y solo actuaba a través de su abogado.

Durante el proceso, en dos oportunidades hubo confrontaciones entre las menores de edad y su padre. En ambas ocasiones, revivir los momentos de dolor y sufrimiento generó un daño emocional aun mayor que el ya vivido. Con las modificaciones que actualmente se han realizado para este tipo de procesos, este requisito ya no es solicitado en los casos que involucran a menores de catorce años.

### **Dictamen fiscal**

Luego de un año de haber presentado la denuncia, el fiscal opinó que se había probado el delito y determinó la responsabilidad del procesado. El juez emitió su opinión en el mismo sentido en su informe final de marzo de 1996. El expediente fue elevado a la Tercera Sala Penal (instancia judicial superior) el 26 de marzo de 1996.

El fiscal superior, en escrito de fecha 10 de abril de 1996, solicitó ampliar el plazo de la instrucción para que se actuaran las siguientes diligencias:

1. Confrontación del inculpado y las agraviadas.
2. Declaraciones de las psicólogas que suscribieron los informes de la dos menores.
3. Prueba de ADN para determinar la paternidad, que permitiría demostrar si los cargos en contra del denunciado tenían fundamento con un 99 por ciento de certeza.

El expediente fue devuelto al Juzgado Penal de origen para que se completaran las pruebas ordenadas por la Sala Penal, por lo que debió ampliarse la etapa instructiva. Durante este lapso no procedía la detención y, por tanto, el inculpado reapareció en el proceso y se presentó para el desarrollo de las diligencias.

El juez remitió un oficio a la Oficina de Medica Legal, al Colegio Médico y al Colegio Farmacéutico, para que informasen si podían hacer la prueba de ADN. Estas instituciones manifestaron su imposibilidad de practicar dicho examen.

En julio de 1996 se tomaron las manifestaciones de las psicólogas, quienes ratificaron lo informado en los resultados clínicos y afirmaron que ninguna de las niñas era mitómana.

### **Confrontación entre el inculpado y Cris**

En julio de 1996 se llevó a cabo la diligencia de confrontación entre el inculpado y Cris, la menor de las hijas. Ella manifestó que su padre era el autor de la violencia ejercida contra ella y el autor de su embarazo. Él lo negó y dijo que era fruto de las relaciones de la niña con un chico que conoció en la calle. Cris contó que su padre la obligaba a tener relaciones sexuales en contra de su voluntad. El inculpado volvió a negarlo: dijo que la niña sólo estaba obedeciendo las indicaciones de su madre, quien tenía problemas de pareja con él.

Los autos fueron elevados por segunda vez a la Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima, y el fiscal superior presentó una acusación formal en la que solicitaba como pena quince años de pena privativa de la

libertad y el pago de una reparación civil y volvía a pedir una prueba de ADN. Es preciso señalar que, en esta oportunidad, la legislación vigente al momento de la comisión del delito ordenaba penas de privación de la libertad menores que las establecidas luego de las modificaciones efectuadas a partir de 1998.

La Sala Superior consideró la necesidad de un juicio oral y declaró reo contumaz al procesado, quien nuevamente figuraba como “no habido”. En junio de 1997 se ordenó su ubicación y captura.

Los dos siguientes años el proceso continuaría estableciendo nuevas fechas de audiencia para el juicio oral; sin embargo, conforme a lo establecido por el Código Procesal Penal, esta no podía realizarse sin la presencia del acusado. En este caso, la situación no pudo controlarse de mejor manera, pues el violador logró huir antes de su detención o impedimento de salida de la ciudad donde radicaba.

El último proveído de la Sala se remonta al 5 de abril de 1998 y remite el expediente a los juzgados de Procesos en Reserva. El Juzgado de Reserva ofició a la Policía Judicial para que actualizara el caso mediante la ubicación y captura del procesado, lo que nunca sucedió.

Esta denuncia es otra de las tantas muestras de que la ineficacia en la aplicación de las normas y procedimientos puede generar frustraciones y dejar delitos impunes.

La situación repercutió negativamente en la salud física y emocional de la menor de las víctimas (Cris, de 11 años), quien debió cuidar de un embarazo fruto de la violencia debido a que en el Perú la práctica del aborto es punible salvo en casos de aborto terapéutico (cuando un médico determina que está en peligro la vida de la madre). En este caso, la niña podría haber usado ese argumento, sin embargo ella se vio obligada a afrontar su embarazo como prueba de un delito.

Luego de cuatro años de presentada la denuncia por la señora Pari, un hecho significativo hizo que la opinión pública y algunos funcionarios tomaran mayor conciencia sobre la repercusión de estos hechos de violencia. En 1999, la ONG que asumió la defensa del caso de la señora Pari organizó el II Tribunal Abierto, actividad que consistía en una presentación pública de diversos casos reales dramatizados. Su objetivo era sensibilizar a todo el personal que laboraba en estas instituciones para que tomaran conciencia del daño ocasionado a las víctimas de la violencia sexual y de la necesidad de afrontar una pronta respuesta de prevención y atención de ello. Esta presentación fue denominada Tribunal Abierto y mostró las serias consecuencias que producía este grave problema que afectaba el desarrollo integral de las mujeres.

El caso de las hermanas Cris y Judith fue mostrado en el Segundo Tribunal Abierto de personas víctimas de la violencia doméstica. Esta experiencia sensibilizó a la opinión pública y a los medios de comunicación, que transmitieron la actividad y empezaron a apoyar las campañas de difusión para prevenir la violencia contra las mujeres.

## ■ SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS

A pesar de haberse iniciado con celeridad, esta denuncia culminó en una total impunidad: Edgar Espinoza fugó días antes de que se dictase el mandato de detención, nunca pudo ser capturado y hasta la fecha el procesado continúa en situación de “no habido”.

Este es uno más de los casos que quedan impunes y sin castigo, a pesar de que durante el proceso, como determina el dictamen fiscal, resultó probada la comisión del delito por la persona denunciada.

La falta de mecanismos que permitan actuar de manera rápida y segura frente a las personas denunciadas es uno de los principales problemas del sistema penal peruano. Por ejemplo, la rápida intervención y coordinación entre el sistema policial y de seguridad para identificar el paradero o ubicación de las personas, especialmente de aquellas que cuentan con orden de captura, con el fin de evitar que los delitos cometidos queden sin sanción, así como el riesgo de que otras personas se conviertan en nuevas víctimas no sólo de los agresores sexuales, sino también del propio sistema de justicia penal.

El problema de la violencia sexual en nuestro país es un tema aún oculto. Esta es una de las conclusiones que se deriva de los informes nacionales reportados por los países de la región andina, que, coincidentemente, afirman que no existe la suficiente atención en prácticas preventivas y de atención en favor de las personas que sufren este tipo de violencia.

Sin embargo, cabe resaltar que el avance mayor obtenido en el problema de violencia sexual en el Perú se ha iniciado en el ámbito normativo, con la ampliación de la pena, la derogación de eximentes de pena y los agravantes impuestos para este tipo de delitos, por tratarse de violaciones a los derechos humanos de las personas. Sin embargo, como bien sabemos, la norma es un punto de partida para lograr una efectiva atención a los problemas que aquejan a los justiciables. Por ello, el reto ahora consiste en impulsar la efectiva aplicación de estas normas a partir de la ejecución de programas y políticas que atiendan de manera eficaz la prevención y atención de esta problemática.

Una investigación realizada sobre una muestra representativa de mujeres entre los 15 y los 49 años de edad de distintos estratos socioeconómicos, a partir de entrevistas a 1.414 mujeres en Lima metropolitana y a 1.837 en Cusco, evidenció alarmantes resultados<sup>10</sup>:

- El 10,3 por ciento en Lima y el 11,3 por ciento en Cusco ha experimentado violencia sexual.
- El 22,5 por ciento en Lima y el 46,6 por ciento en Cusco sufrió violencia sexual de su pareja.
- El 20 por ciento en Lima y Cusco reportó abuso sexual en la infancia. En el caso de víctimas menores de 15 años, el agresor sexual resultaba ser, en primer lugar, un familiar distinto del padre o padrastro y, en segundo lugar, un desconocido.
- El 10 por ciento en Lima y Cusco ha sufrido violencia sexual a partir de los 15 años por personas distintas de la pareja. Los agresores son principalmente familiares, amigos o enamorados.

Aun cuando en el caso de la señora Pari el mayor problema no radicó en la intención de denunciar —a pesar de que en la primera oportunidad que recurrió a la Policía su denuncia no fue aceptada—, es preciso señalar que en el problema de la violencia sexual todavía hay obstáculos desde el sistema de justicia que desalientan a las mujeres a denunciar las agresiones sexuales. Estos no han sido superados, ya que las instituciones involucradas —Policía Nacional, Ministerio Público, Instituto Nacional de Medicina Legal y Poder Judicial— no cumplen debidamente sus funciones en la atención de la víctima, investigación del delito y sanción al violador.

En las comisarías de Lima Metropolitana, la Policía Nacional ha registrado 4.807, 4.677, 5.762 y 6.096 denuncias sobre delitos contra la libertad sexual desde 1997 a 2000, respectivamente<sup>11</sup>. Estas cifras, aunque elevadas, ocultan su verdadera dimensión. Estimaciones efectuadas por organizaciones de derechos de la mujer calculan que, en Lima Metropolitana, 19.332 personas entre 14 y 50 años alguna vez han sido víctimas de violencia sexual durante 1997<sup>12</sup>. La mayor parte de los casos de violencia sexual no es denunciada.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> Artículo 170 del Código Penal.
- <sup>2</sup> Artículo primero de la ley 26293 del 14 de febrero de 1994, que modifica el artículo 170 del Código Penal.
- <sup>3</sup> Ley 26770 del 15 de abril de 1997, que deroga el artículo 178 del Código Penal.
- <sup>4</sup> Ley 27055 del 24 de enero de 1999.
- <sup>5</sup> Ley 27155 del 17 de mayo de 1999.
- <sup>6</sup> Ley 27306 del 15 de julio de 2000, que modifica la Ley 26260.
- <sup>7</sup> El movimiento Manuela Ramos es un organismo no gubernamental feminista abocado a conducir procesos de denuncia por violencia y maltrato a mujeres, niños y niñas con el apoyo del trabajo realizado por las orientadoras legales, que son mujeres de las comunidades que brindan orientación en la tramitación de las denuncias e impiden que hechos de violencia queden impunes.
- <sup>8</sup> Textos vigentes conformes a las modificación establecida por el artículo primero del decreto legislativo 896, Ley contra los Delitos Agravados (24 de mayo de 1998), expedido con arreglo a la Ley 26950, que otorga al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia de seguridad nacional.
- <sup>9</sup> El centro juvenil Hermelinda Carrera es una institución pública que alberga a niñas en situación de riesgo y abandono.
- <sup>10</sup> Gúezmes, Ana, Nancy Palomino y Miguel Ramos, *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la Organización Mundial de la Salud sobre la violencia de pareja y la salud de las mujeres*, Lima: CMP Flora Tristán, Universidad Peruana Cayetano Heredia y OMS, mayo de 2002.
- <sup>11</sup> Webb, Richard y Graciela Fernández Baca. *Perú en Números 2001. Anuario estadístico*, Lima: Cuánto S. A., 2002.
- <sup>12</sup> *Salud: Hora Cero*, Publicación elaborada por el estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Demus,



---

## Subregión Brasil y Cono Sur

---



**CLADEM**

**Informe Final elaborado por Valéria Pandjarian<sup>1</sup> y Denis Hirao<sup>2</sup>  
Con el apoyo de Unifem  
São Paulo, junio de 2004**

<sup>1</sup>Coordinadora Subregión Brasil y Cono Sur - Proyecto CLADEM/UNIFEM, coordinadora área regional de violencia CLADEM.  
<sup>2</sup>Integrante de Cladem/Brasil.



## **Proyecto CLADEM-UNIFEM sobre violencia doméstica contra las mujeres Informe Subregional Brasil y Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**

### **Coordinación regional del proyecto**

Susana Chiarotti, coordinadora regional de CLADEM (coordi@cladem.org), con el apoyo de Mónica de las Casas, directora ejecutiva de la Oficina Regional (oficina@cladem.org) y con la consultoría metodológica de Patricia Ruiz Bravo (pruiz@pucp.edu.pe)

### **Coordinación subregional del proyecto**

Valéria Pandjarjian (violencia@cladem.org), con la colaboración de Denise Hirao para la redacción del Informe (denisehirao@yahoo.com)

### **Responsables nacionales en la subregión**

- ARGENTINA, Gloria Schuster y María Bressa (loli@tau.org.ar y def\_s\_fe@citynet.net.ar)
- BRASIL, Leticia Massula y Mónica de Melo (lmassula@terra.com.br y monicademelo@uol.com.br)
- CHILE, Milena Tavra (milena\_tavra@hotmail.com)
- PARAGUAY, Elba Nuñez (enunez@sce.cnc.una.py)
- URUGUAY, Nea Filgueira, Mabel Simois y Graciela Dufau (neafil@adinet.com.uy; grecmu@adinet.com.uy, amahi@adinet.com.uy, casamuj@adinet.com.uy)

### **CLADEM**

Coordinación Regional de CLADEM - Susana Chiarotti  
España 225, 1er piso Dpto. C, Rosario S2000DBE, Argentina  
Telefax: (54 341) 4252242  
Correo electrónico: coordi@cladem.org

Oficina Regional - Mónica de las Casas  
Apartado Postal 11-0470, Lima, Perú  
Jr. Estados Unidos 1295, Dpto. 702, Jesús María, Lima 11, Perú  
Teléfono: (51 1) 4639237 Fax: (51 1) 4635898  
Correo electrónico: oficina@cladem.org  
Sitio web: www.cladem.com

Área Regional de Violencia – Valéria Pandjarjian  
Rua Oscar Freire, 1967 Apto. 122-A  
05409-011, Cerqueira César - São Paulo - SP - BRASIL  
Teléfono: (55 11) 30861681 Fax: (55 11) 30621874  
Correo electrónico: violencia@cladem.org

### **Unifem Brasil/Cono Sur**

Mónica Muñoz-Vargas, Directora de Programas (monica.munoz@undp.org)  
Junia de Souza Puglia, Oficial de Programas (junia@undp.org.br)

SCN Quadra 02 Bloco A Módulo 602  
Ed. Corporate  
70.712-900 - Brasília - D.F.  
Tel: (55 61) 3292161  
Fax: (55 61) 3292169  
Correo electrónico: unifemconesul@undp.org.br

**A Graciela Dufau**  
*(in memoriam)*

**Coordinadora de CLADEM Uruguay, fallecida el 30 de diciembre de 2003**

**POEMA DEDICADO A LA MEMORIA DE GRACIELA**

*Por Ana Irma Rivera Lassén*

La muerte anda rondando mis llantos, visitando  
algunas de mis amigas y amigos, y sus casas.  
Anda dando vueltas con el reloj en la mano.  
Una hebra suelta que le dio la Parca tiene atada a un dedo.  
Y espera a la vuelta de la esquina y en la entrada de la puerta.  
Y mientras veo recostada sobre mi pena su sombra,  
me pregunto si es que acaso confundo el principio.  
¿Si desconozco ese ciclo de energía que se transforma y retransforma?  
¿Si esa figura tallada en la sensación del presagio  
fuera la vanguardia de un mensaje de reposo,  
como quien gana un pasaje para ir de vacaciones?  
¿Si fuera el cambio apacible de un cuerpo a luz,  
si fuera el timbre que suena para marcar la salida  
de un día largo y productivo de trabajo?  
¿Y si la hebra suelta es para unir un lazo, y el reloj  
para que sea en el momento preciso  
que está fijado el lanzamiento y el despegue de los cuerpos?  
¿Y si fuera mi miedo lo único que ronda las esquinas?

## La cultura del terror/4 (Eduardo Galeano)

La extorsión,  
el insulto,  
la amenaza,  
el coscorrón.  
la bofetada,  
la paliza,  
el azote,  
el cuarto oscuro,  
la ducha helada,  
el ayuno obligatorio,  
la comida obligatoria,  
la prohibición de salir,  
la prohibición de decir lo que se piensa,  
la prohibición de hacer lo que se siente  
y la humillación pública

Son algunos de los métodos de penitencia y tortura tradicionales en la vida de la familia. Para castigo de la desobediencia y escarmiento de la libertad, la tradición familiar perpetúa una cultura del terror que humilla a la mujer, que enseña a los hijos a mentir y contagia la peste del miedo.

Los derechos humanos tendrían que empezar por casa –me comenta, en Chile, Andrés Domínguez.

# ÍNDICE

## **I. INTRODUCCIÓN: consideraciones iniciales y metodologías**

## **II. BALANCE SOBRE LOS ESFUERZOS Y ACTIVIDADES DIRIGIDAS A ERRADICAR LA VIOLENCIA DOMÉSTICA CONTRA LAS MUJERES EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY**

1. Cambios institucionales logrados en la década de 1990 en la subregión
  - 1.1 Cambios normativos
    - 1.1.1 Tratados internacionales de Derechos Humanos
    - 1.1.2 Constituciones nacionales
    - 1.1.3 Códigos penales
    - 1.1.4 Leyes nacionales específicas sobre violencia doméstica, violencia familiar y violencia intrafamiliar
    - 1.1.5 Delitos sexuales relevantes relacionados con la violencia doméstica, la violencia familiar y la violencia intrafamiliar
    - 1.1.6 Otras normas y procedimientos relevantes relacionados con la violencia doméstica, la violencia familiar y la violencia intrafamiliar
  - 1.2 Cambios en las instancias
    - 1.2.1 Policía
    - 1.2.2 Poder Judicial
    - 1.2.3 Ministerio Público
    - 1.2.4 Defensorías del pueblo y servicios de asistencia jurídica
    - 1.2.5 Servicios de salud
    - 1.2.6 Centros de atención o asistencia a la víctima
    - 1.2.7 Refugios
    - 1.2.8 Servicios telefónicos
    - 1.2.9 Otros programas
  - 1.3 Operadores de justicia
    - 1.3.1 Informaciones recopiladas por los balances nacionales
    - 1.3.2 Informaciones recopiladas mediante entrevistas realizadas para profundizar los balances nacionales
  - 1.4 Impacto de los cambios en la disminución de la violencia doméstica
2. Alianzas y estrategias realizadas en la década de 1990 en la subregión
  - 2.1 Estrategia preliminar: el fortalecimiento del movimiento de mujeres y del movimiento feminista
  - 2.2 Estrategias en el plano internacional
  - 2.3 Estrategias que buscan influir en la actuación del poder público
  - 2.4 Estrategias que buscan influir en diversas esferas de la sociedad

## **III CONCLUSIONES**

- A) Síntesis de la información recopilada, identificación de tendencias y lecciones aprendidas
- B) Recomendaciones

## **IV. ANEXOS**

- A) Estudio comparado sobre cambios normativos en el tema de la violencia contra la mujer en la subregión de Brasil y Cono Sur
- B) Guía de casos y guía para reportes subregionales
- C) Guías para informes de balances nacionales
- D) Formulario
- E) Guías para entrevistas
- F) Información institucional CLADEM / UNIFEM
- G) Síntesis de la información recopilada mediante entrevistas





Balance

## ■ Introducción

### Consideraciones iniciales y metodológicas

Este informe subregional, “Balance sobre la violencia contra las mujeres en Brasil y cono sur”, es uno de los productos del proyecto regional CLADEM-UNIFEM sobre violencia doméstica, lanzado en el marco del Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres el 25 de noviembre de 2002 y concluido en el año 2004.

Mediante dicho proyecto, el Comité de América Latina y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM, y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, establecieron como objetivo hacer un “balance en profundidad sobre los cambios institucionales, alianzas y estrategias dirigidas a erradicar la violencia doméstica contra las mujeres en América Latina y el Caribe de habla hispana y portuguesa”<sup>1</sup>. Se espera que el proyecto contribuya a consolidar los logros alcanzados, enfrentar obstáculos y planificar estrategias futuras.

Se definieron los países participantes, que fueron distribuidos en tres subregiones:

Subregión México y América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico.

Subregión Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.

Subregión Brasil y cono sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.

Se produjeron balances nacionales con una misma metodología. Asimismo, cada una de las subregiones elaboró un balance sobre cambios institucionales, alianzas y estrategias para la erradicación de la violencia doméstica hacia las mujeres y niñas.

La metodología utilizada involucró:

- a) Revisión de información secundaria, documental y bibliográfica, en los ámbitos nacionales y regionales.
- b) Recolección y revisión de información primaria, aplicando técnicas tales como grupos focales, encuestas, talleres y/o foros nacionales.
- c) Realización de un estudio de caso en cada subregión para contrastar la información recopilada con la realidad. La subregión de Brasil y cono sur evaluó el caso de Maria da Penha Fernandes, sobre el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, emitió un informe de fondo y concluyó que el Estado brasileño había incumplido con las obligaciones contraídas con la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)<sup>2</sup>.

### **Actividades y tareas relativas al balance subregional Brasil y cono sur**

El primer periodo del proyecto, iniciado a fines de 2002, involucró actividades de preparación, elaboración y envío de documentos, así como la selección de las responsables nacionales de la subregión.

La elaboración de los balances nacionales y del Informe subregional Brasil y cono sur siguió las directrices de la coordinación regional del proyecto CLADEM-UNIFEM sobre violencia doméstica contra las mujeres. Dichas directrices están detalladas en las guías para el estudio de caso, para el informe subregional y para los balances nacionales (anexos B y C). Durante la elaboración de las evaluaciones nacionales, las coordinadoras de los países sugirieron algunos instrumentos.

Por iniciativa de las responsables nacionales del balance de Brasil, se elaboró un formulario para ayudar a recopilar informaciones secundarias; el cual se envió a todas las responsables nacionales de la subregión para que fuese adaptado y, mediante correo electrónico, remitido a diversas redes y organizaciones no gubernamen-

tales, ONG, nacionales con el fin de que contribuyeran al balance (anexo D).

A instancias de las responsables nacionales de la evaluación de Uruguay, se elaboró una guía para las entrevistas que fue enviada a todas las demás responsables nacionales de la subregión para ser adaptada y aplicada en la recopilación de informaciones primarias a jueces, juezas, policías y/o a distintos agentes de la administración de justicia o de otros campos que trabajan en el tema de la violencia doméstica contra la mujer (anexo E).

En enero de 2003 se presentaron los primeros informes de avance de los balances nacionales (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

La coordinación subregional, además de haber impulsado y sistematizado el proceso junto a las responsables de los balances nacionales, participó en diversas actividades que, directa o indirectamente, contribuyeron a abordar, divulgar y profundizar cuestiones metodológicas y de contenido de fondo del proyecto. En ese sentido, cabe mencionar:

- Participación en el taller de metodología del proyecto realizado en Lima, Perú.
- Elaboración de una versión simplificada de presentación del proyecto que figura en la página web de CLADEM y que ha permitido difundir el proyecto en otros medios.
- Entrevista de divulgación del proyecto concedida a la Radio Internacional Feminista, FIRE, durante el 9º Foro de la Association for Women's Rights in Development, AWID, en Guadalajara, México, en octubre de 2002.
- Divulgación del proyecto en ediciones de la circular electrónica "Violencia de género", difundida por correo electrónico y disponible en la web de CLADEM (edición especial Nº 9, noviembre de 2002 y edición Nº 10, diciembre de 2002).
- Participación en la preparación, organización y realización de los talleres para mujeres rurales y afrodescendientes en el Foro Social Mundial 2003 de Porto Alegre, que se realizó del 23 al 28 de enero de ese año. La coordinación del taller para mujeres rurales, con Soledad Aráoz, estuvo a cargo de CLADEM-Argentina, Tucumán.
- Adaptación al castellano del formulario para recolectar información secundaria, preparado por las responsables del balance nacional de Brasil, y elaboración de una carta modelo para solicitar información sobre las evaluaciones nacionales con el fin de que las organizaciones respondan al formulario.
- Elaboración de registro del Caso Maria da Penha para Women Law and Development Internacional, WLDI, en el marco del proyecto de entrenamiento para activistas sobre estrategias de *advocacy* en derechos humanos de las mujeres, en el que participó la coordinadora subregional en 2002-2003, y elaboración del artículo "Maria da Penha: más que un caso para contar...", publicado en la *Revista Informativa* Nº 4 de CLADEM, año 2, julio de 2003.
- Participación en la actividad "¡Basta! América Latina dice no a la violencia basada en género. Un taller para diseminar lecciones aprendidas", organizado por la Federación Internacional de Planificación de la Familia - Región del Hemisferio Occidental, IPPF/RHO, entre el 17 y el 21 de marzo de 2003 en Antigua, Guatemala<sup>3</sup>.
- Participación en actividad del International Projects Assistance Services, IPAS, "Implantando una estrategia para la atención integral a sobrevivientes de violencia sexual en Latinoamérica: Enlazando servicios de salud, servicios legales e iniciativas comunitarias", realizada con el apoyo de UNFPA y UNIFEM en Ciudad de México, del 1 al 4 de abril de 2003<sup>4</sup>.
- Participación, por invitación de UNIFEM Brasil/Cono Sur, en el seminario regional "Mulher e Violência nas perspectivas da Justiça e Saúde", en Porto Alegre (RS), entre el 25 y el 27 de agosto de 2003, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, UNIFEM, Secretaría Especial dos Direitos Humanos y THEMIS - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, en el marco del Programa Regional Piloto de Prevenção e Atenção à Violência Intrafamiliar contra a Mulher desarrollado por el BID en seis países de América Latina: Argentina, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.



- Participación en el seminario interamericano sobre Género y Justicia, en Viña del Mar, entre el 12 y el 13 de noviembre de 2003, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA, y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ (o Cooperación Técnica Alemana)<sup>5</sup>.
- Participación en reunión con la señora Yakin Erturk, nueva Relatora especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, en Estambul, entre los días 7 y 8 de diciembre de 2003<sup>6</sup>.

También ha colaborado en el abordaje de contenido del proyecto la elaboración de las circulares electrónicas “Violencia de género”, mensualmente producidas en el marco de las actividades de coordinación del área de violencia de CLADEM. Estas circulares están disponibles en la página web [www.cladem.org](http://www.cladem.org) y también por solicitud a través de correo electrónico a [cendoc@cladem.org](mailto:cendoc@cladem.org).

## ■ Balance

### **Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia doméstica contra las mujeres en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay**

Este estudio tomó en cuenta informaciones recolectadas en investigaciones anteriores, además de aquellas obtenidas durante la elaboración de los balances nacionales sobre violencia doméstica. No tiene como objetivo producir un inventario exhaustivo sino elaborar un panorama pormenorizado sobre los cambios institucionales, identificando los logros y dificultades, así como las tendencias, alianzas y estrategias adoptadas en la subregión de Brasil y cono sur.

#### **1. Cambios institucionales logrados en la década de 1990 en la subregión**

Esta sección señalará y analizará los principales aspectos de los cambios normativos y de instancias gubernamentales que se llevaron a cabo durante la década de 1990 en la subregión. Ello incluirá una discusión sobre el impacto de tales cambios en los operadores y las operadoras del derecho, así como en la disminución de la violencia doméstica contra la mujer.

Durante la elaboración de este documento, la Coordinación Subregional preparó un estudio comparativo pormenorizado sobre los cambios normativos relacionados con tratados internacionales de derechos humanos, códigos penales y procesales penales, legislación específica sobre violencia doméstica/familiar/intrafamiliar, delitos sexuales y legislación relacionada. Tal estudio, desarrollado en la siguiente sección, se encuentra íntegramente como anexo de este informe (anexo A).

##### **1.1 Cambios normativos**

###### **1.1.1 Tratados internacionales de Derechos Humanos**

A partir de las décadas de 1970 y 1980, y particularmente durante la década de 1990, los países de la subregión ratificaron diversos tratados internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas, ONU, y de la Organización de los Estados Americanos, OEA<sup>7</sup>.

Algunos documentos y encuentros internacionales influyeron significativamente en el desarrollo de las normas e instituciones relacionadas con la violencia doméstica durante la década de 1990. En el ámbito de la ONU destacan la Recomendación General 19 del comité de la CEDAW (1992), las plataformas y programas de acción de las principales conferencias mundiales (Viena 1993, Cairo 1994, Beijing 1995), la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993); así como la creación de la Relatoría especial sobre violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias (desde 1994). En la esfera de la OEA, cabe destacar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) y la creación de una Relatoría especial sobre los derechos humanos de las mujeres.

Todos los países de la subregión ratificaron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) en la década de 1980, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ONU, 1965), la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) en 1990, la Convención de Belém do Pará, entre 1995 y 1996, entre otras. Brasil, Paraguay y Uruguay ratificaron el Protocolo Facultativo a la CEDAW (ONU, 1999) entre 2001 y 2002, pero Argentina y Chile todavía no lo han hecho.

Todos los Estados de la subregión, con excepción de Chile, ratificaron el Estatuto de Roma, aceptando la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional (ONU, 1998), y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, OEA, 1988). Asimismo, Brasil y Chile no han ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y sólo Uruguay ratificó la Convención sobre Trabajadores Migrantes y su Familia.

A menudo ciertos contextos jurídicos, políticos y principalmente ideológicos plantean obstáculos a la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, en particular los que se refieren a los derechos humanos de las mujeres. Podemos señalar, entre ellos:

- la falta de compromiso de los gobiernos;
- las situaciones de inestabilidad política;
- la predominancia, en el plano nacional, de una cultura jurídica poco favorable al derecho internacional de los derechos humanos, en especial en las cuestiones relacionadas con la discriminación de género;
- el desconocimiento del significado, contenido e importancia de tales tratados por los parlamentarios y las parlamentarias que los aprueban;
- la resistencia a cambios de fondo, a inversiones presupuestales en esa área y a la aceptación de mecanismos de *accountability*;
- la debilidad de los mecanismos institucionales;
- la gran fuerza de sectores religiosos conservadores y fundamentalistas, como algunos de la Iglesia Católica;
- la insuficiente movilización y presión de sectores organizados de la sociedad.

El obstáculo más preocupante ha sido la verdadera “ingeniería política” orquestada por las fuerzas fundamentalistas en contra de los derechos humanos de las mujeres. En la subregión, se han adoptado diversas, permanentes e incansables inversiones, acciones y estrategias. Los sectores conservadores de las iglesias –y particularmente de la Iglesia Católica– han sido los más fuertes opositores de los derechos humanos de las mujeres.

Los argumentos utilizados por dichos sectores en oposición a la ratificación de tratados se basan fundamentalmente en la supuesta “ofensa a la soberanía del Estado” y/o a una supuesta presión u obligación del Estado para legalizar el aborto. En general, tales argumentos se usan en forma distorsionada, equivocada y malintencionada. Sobre todo, se busca restringir cualquier referencia favorable a la protección y al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Dicha oposición de los sectores conservadores a la aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW generó dificultades para su ratificación en Brasil, Paraguay y Uruguay, y obstaculizó su aprobación en Argentina y Chile<sup>8</sup>. Cabe destacar que dicho Protocolo no establece ningún derecho, sino que crea un mecanismo de monitoreo de una convención que ya había sido ratificada por los Estados.

Asimismo, se destacan también las dificultades para una debida incorporación nacional de los tratados internacionales de derechos humanos, así como de los estándares y jurisprudencia internacionales producidos por los mecanismos internacionales. Al respecto, es relevante analizar el estatus de los tratados internacionales de derechos humanos en el orden jurídico de cada Estado.

En la Argentina, como regla genérica, todo tratado es superior a una ley (por ejemplo la Convención de Belém do Pará), y se reconoce rango constitucional, bajo ciertas condiciones, a algunos instrumentos sobre derechos humanos (por ejemplo la CEDAW)<sup>9</sup>.

En el Brasil, de acuerdo con la constitución federal y la doctrina jurídica más progresista, los tratados internacionales de derechos humanos son normas con rango constitucional. Sin embargo, la posición predominante, adoptada por el Supremo Tribunal Federal, los califica como normas con rango de ley ordinaria<sup>10</sup>.

En Chile, hay dos entendimientos: uno que considera que tiene estatus superior a la ley ordinaria e inferior a la Constitución, y otro según el cual tiene rango de ley ordinaria<sup>11</sup>.

En el Paraguay, los tratados de derechos humanos son considerados superiores a la ley ordinaria e inferiores a la Constitución<sup>12</sup>.

Finalmente, en el Uruguay los tratados de derechos humanos tienen rango de ley ordinaria<sup>13</sup>.

Por tanto, aún se observa como obstáculo cierto nivel de resistencia para incorporar los tratados internacionales de derechos humanos en el más alto nivel de rango y jerarquía legal interna<sup>14</sup>, lo que demuestra la insuficiente comprensión e incorporación de la lógica y de los estándares internacionales de protección a los derechos humanos en la subregión.

Permanece entonces como desafío la plena aplicación de recomendaciones y decisiones oriundas de los mecanismos convencionales de los comités que monitorean cada uno de los tratados de la ONU (comités de derechos humanos, de los DESC<sup>15</sup>, de la CERD<sup>16</sup>, de la CEDAW, del niño, de la tortura) y de los mecanismos de la OEA (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos). Podemos agregar a esas dificultades y desafíos el tema de la aceptación o no, por los países, de las competencias de varios de tales mecanismos para recibir y procesar denuncias individuales o colectivas de violación a los tratados.

También se presenta como un desafío la aplicación de recomendaciones de los mecanismos no convencionales, en especial de las relatorías temáticas de la ONU (violencia contra la mujer, racismo, salud, tortura, etcétera) y de la OEA (niños, niñas, adolescentes y mujeres).

Para el análisis de las normas sobre violencia doméstica en la región, se utilizará como parámetro el contenido de la Convención de Belém do Pará. Tal tratado, en su integridad, es un instrumento jurídico de alta relevancia para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres en las Américas. Especial atención debe dirigirse al artículo 2, inciso a) de la Convención, el cual, por primera vez de forma explícita, define y consagra en un texto legal el llamado ámbito privado de las relaciones domésticas y familiares/intrafamiliares como uno de los espacios de ocurrencia de la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer.

Por tanto, se llama la atención para el amplio concepto de violencia doméstica, familiar y/o intrafamiliar adoptado por la Convención.

Más allá de considerar el aspecto del espacio geográfico de la casa/unidad doméstica (violencia doméstica) y el aspecto parental de las relaciones entre los miembros de una comunidad familiar (violencia familiar y/o intrafamiliar), la Convención destaca también el aspecto relacional de la dimensión de la violencia. Bajo este artículo, se establece que la violencia contra la mujer puede tener lugar en cualquier relación interpersonal en la cual el agresor cohabite, haya cohabitado o no en el mismo domicilio de la mujer (violencia interpersonal)<sup>17</sup>.

Cabe subrayar que tal aspecto relacional destaca la especificidad de la naturaleza de la relación entre víctima y agresor, ya sea que la violencia ocurra dentro de la familia, en la unidad doméstica o en otra relación interpersonal. Sin embargo, se establece una clara distinción con la violencia practicada por una persona desconocida de la víctima.

Por lo tanto, este Informe analizará la violencia contra la mujer que tiene lugar en cualquier relación interpersonal, en los términos de la citada convención.

### 1.1.2 Constituciones nacionales

En la década de 1990, todos los países de la subregión tuvieron avances significativos en materia de derechos de las mujeres, tanto en el marco político como en el normativo. Como contexto favorable común a tales cambios se señalan, entre otros, los procesos nacionales de apertura política y transición democrática ocurridos en las décadas de 1980 y 1990, que se desarrollaron con expresa participación de las mujeres<sup>18</sup>.

Las conferencias internacionales realizadas en la década de 1990 también contribuyeron a tal contexto favorable, que produjo, por ejemplo, la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, en la subregión, todos los Estados promulgaron nuevas constituciones nacionales o las reformaron en las décadas de 1980 y 1990. El contenido de las constituciones en vigor expresan la lucha por la igualdad de género y por la eliminación de la discriminación contra las mujeres.

En general, los textos constitucionales establecen el principio de la igualdad entre hombres y mujeres en derechos y obligaciones en los campos público y privado, lo que incluye la igualdad en el ámbito de la familia o de la sociedad conyugal.

Ninguna de las constituciones nacionales hace referencia explícita o específica a la violencia contra las mujeres y, por tanto, dejan de visibilizar el hecho de que las mujeres son las principales víctimas de tal tipo de violencia. Las constituciones tampoco mencionan expresamente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, previsto en la Convención de Belém do Pará.

Las constituciones de Brasil, Chile y Paraguay mencionan la violencia en el ámbito de la familia, aunque no hagan referencia expresa al contenido de género que suele estar presente en tal tipo de violencia.

Previsión constitucional sobre violencia doméstica, familiar y/o intrafamiliar				
ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
No específica <sup>19</sup> .	“El Estado asegurará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros, creando mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de sus relaciones” (artículo 226, § 8) <sup>20</sup> .	“Es deber del Estado [...] dar protección a la familia, propender al fortalecimiento de esta [...]” (artículo 1).	“El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad” (artículo 60).	No específica.

Si bien las constituciones de Argentina y Brasil no establecen expresamente el derecho a una vida libre de violencia, parte de la doctrina de dichos países entiende que el mismo está incluido en la Constitución<sup>21</sup>. El balance de Argentina señala:

Sin embargo, con la incorporación de la CEDAW se asumen las obligaciones antidiscriminatorias que dan soporte al derecho de las mujeres a una vida sin violencia, las cuales fueron desarrolladas por la Recomendación 19 (1992) emitida por el comité. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 19 dispone tomar medidas apropiadas para proteger a niños y niñas de violencia física o psíquica, abuso, maltrato y explotación.

Del mismo modo, el balance de Brasil recuerda que parte de la doctrina considera que el derecho a una vida libre de violencia, establecido en la Convención de Belém do Pará, adquiere rango constitucional a raíz del § 2 del artículo 5 de la Constitución de 1988<sup>22</sup>.

### 1.1.3 Códigos penales

La violencia doméstica (VD), familiar (VF) y/o intrafamiliar (VIF) como delito específico en los códigos penales				
ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
No prevé. Establece que las penas se agravan cuando existe vínculo familiar entre las víctimas y el victimario.	Prevé como agravante de penas bajo el tipo penal de lesión corporal.	No prevé. Hace referencia a la violación y abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes.	Prevé (ver cuadro de abajo).	Prevé (ver cuadro de abajo).

En el Paraguay y el Uruguay, el delito de violencia doméstica/violencia familiar fue incluido en los códigos penales antes de la promulgación de las leyes de violencia doméstica. Estas establecieron nuevas definiciones para el término, pero no se aplican a la esfera penal y, en consecuencia, no modifican el contenido del tipo penal. Tales normas son independientes entre sí y procesadas por distintos juzgados, conforme la materia<sup>23</sup>.

		Código Penal	Ley específica sobre violencia doméstica
PARAGUAY		<p><i>Violencia familiar:</i> "El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciere la violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa". Es delito de acción pública.</p> <p>(Artículo 229 del Código Penal de 1998, en el capítulo de los "Hechos punibles contra el estado civil, el matrimonio y la familia")</p>	<p><i>Violencia doméstica:</i> "Esta ley establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; así mismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes".</p> <p>(Artículo 1, primer párrafo de la ley 1.600 contra la violencia doméstica, de 2000).</p>

El artículo 229 del Código Penal de Paraguay establece que, para que se configure el delito, en los términos del Código, es necesario que exista habitualidad, violencia física y convivencia entre agresor y víctima<sup>24</sup>. Se concluye, por tanto, que la definición del Código Penal es más limitada que la de la ley específica sobre violencia doméstica.

		Código Penal	Ley específica sobre violencia doméstica
URUGUAY		<p><i>Violencia doméstica:</i> "El que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causa una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.</p> <p>La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior.</p> <p>El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de 16 años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera la capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él".</p> <p>El juez o el Ministerio Público podrán proceder de oficio, en los casos de traumatismo o de lesiones ordinarias causadas con abuso de las relaciones domésticas o de la cohabitación.</p> <p>(Artículo 321 bis, por medio de artículo 18 de la ley de seguridad ciudadana 16.707 de 1995, y artículo 322 del Código Penal).</p>	<p><i>Violencia doméstica:</i> "Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho".</p> <p>(Artículo 2 de la ley 17.514 de prevención, detección temprana y asistencia de la violencia doméstica, de 2002.)</p>

El Código Penal y la ley específica de Uruguay establecen definiciones distintas para la violencia doméstica. En el Código, se requiere que las amenazas sean prolongadas en el tiempo, lo que no es necesariamente un requisito de la ley 17.514. Por otro lado, esta última tiene como supuesto la cohabitación presente o anterior, lo que no se prevé en el Código. Asimismo, este se refiere a "lesiones personales", mientras que la ley específica alude a la limitación o menoscabo ilegítimo del "libre ejercicio o goce de de los derechos humanos de una persona".

El Código Penal de Paraguay y el de Uruguay contravienen la Convención de Belém do Pará, pues esta:

- No limita el concepto de violencia doméstica a la violencia física, como en el Paraguay, o al resultado de

“lesiones personales”, como en Uruguay.

- La Convención menciona expresamente el “daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer” (artículo 1), pero los códigos no hacen referencia expresa a la violencia psicológica ni a la violencia sexual.
- No requiere cohabitación (artículo 2 a).

Las disposiciones de los códigos penales y de las leyes específicas sobre violencia doméstica del Paraguay y del Uruguay demuestran la falta de armonía en la legislación nacional.

En el Brasil, la ley 10.886/04 sobre violencia doméstica, aprobada en junio de 2004, incluyó el siguiente texto al artículo 129 del Código Penal, sobre lesiones corporales: “Párrafo 9. Si la lesión es practicada contra ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge o compañero, o con quien conviva o haya convivido, o también cuando el agente aprovecha de relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad: Pena – detención de seis meses a un año. Párrafo 10. En los casos previstos en los párrafos 1 a 3 de este artículo, si las circunstancias son las indicadas en el párrafo 9 de este artículo, se incrementa la pena en 1/3”.

El cambio de la legislación brasileña da visibilidad a la incidencia del delito de lesión corporal en el ámbito doméstico y familiar, determinando el aumento de la pena en tales casos. Sin embargo, no incluye ningún otro cambio significativo y se aplica solamente al delito de lesión corporal, por lo que no alcanza a todas las expresiones de violencia doméstica.

En la Argentina, la violencia doméstica no está tipificada como tal en el Código Penal.

En Chile, la reforma del Código Penal introdujo una referencia a la violación y/o abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes<sup>25</sup>. En consecuencia, se superó la interpretación conservadora según la cual no puede existir violación entre cónyuges, puesto que el débito conyugal (deber de cohabitación) justificaría el acceso carnal sin consentimiento de la mujer<sup>26</sup>.

#### 1.1.4 Leyes nacionales específicas sobre violencia doméstica, violencia familiar y violencia intrafamiliar

Luego de la aprobación de la Convención de Belém do Pará, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay adoptaron leyes específicas sobre VD/VF/VIF, lo que representa un significativo avance y ha proporcionado la visibilización del tema. Aunque las propuestas son planteadas y discutidas reiteradamente, Brasil todavía no ha adoptado una ley similar.

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Ley 24.417 (1994) (VF) Leyes locales <sup>27</sup> : en veinte provincias y cuatro municipios.	No hay	Ley 19.325 (1994), VIF.	Ley 1.600 (2000), VD.	Ley 17.514 (2002), VD.

Las leyes existentes establecen las siguientes definiciones:

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<b>Definiciones y formas/manifestaciones de violencia</b>			
Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico (artículo 1).	Se entenderá por acto de violencia intrafamiliar, todo maltrato que afecte la salud física o psíquica (artículo 1).	Toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales (artículo 1).	Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona (artículo 2).  Define como manifestaciones de violencia doméstica, constituyan o no delito: a) Violencia física. b) Violencia psicológica o emocional. d) Violencia patrimonial (artículo 3) <sup>28</sup> .
Física, psicológica, sexual (implícita).	Física, psicológica, sexual (implícita).	Física, psicológica, sexual.	Física, psicológica/ emocional, sexual, patrimonial.
<b>Sujetos/relaciones alcanzados</b>			
Los integrantes del grupo familiar, originado en el matrimonio o en las uniones de hecho (artículo 1, ley 24.417). Leyes locales.	Los integrantes del grupo familiar: aun siendo mayor de edad, que tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge, conviviente, o siendo menor de edad o discapacitado, tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive o bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar (artículo 1, ley 19.3259).	Los integrantes del grupo familiar, originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho (artículo 1, ley 1.600).	Toda persona con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, matrimonio o unión de hecho (artículo 2, ley 17.514).
- No hace referencia expresa a si la víctima y el ofensor deben vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo. Leyes locales.	- Hace una referencia expresa general a quien vive bajo un mismo techo, e incluye también a quien no conviva con el grupo familiar (fines del artículo 1). Por tanto, se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo.	- Hace referencia expresa a "aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes" (artículo 1). Por tanto, se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo.	- Por interpretación, se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo (artículo 2).

En cuanto a la terminología utilizada, no existe homogeneidad en las leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF. La legislación argentina utiliza el término violencia familiar; la chilena, violencia intrafamiliar; la paraguaya y la uruguaya, violencia doméstica.

Los términos *violencia doméstica*, *violencia familiar* y *violencia intrafamiliar*, utilizados en las leyes de la región, se aplican a las víctimas tanto mujeres como hombres y, por tanto, no destacan la perspectiva de género. Tal perspectiva es fundamental para que, al tomarse en cuenta las relaciones de género en una cultura patriarcal, se entienda por qué las mujeres son las principales destinatarias de la violencia en la esfera privada.

Las definiciones de VD/VF/VIF, en todas las leyes de la subregión, contemplan la violencia física y psicológica. Las leyes de Paraguay y Uruguay mencionan expresamente la violencia sexual.

Con respecto a las relaciones alcanzadas, según la Convención de Belém do Pará, la VD/VF/VIF debería ser aquella que se verifica en la relación interpersonal del agresor y de la víctima, que permite un fácil acceso y tránsito del agresor a la vida íntima de la víctima mediante relaciones como casamientos, cohabitación, parentesco, confianza y afectividad por amistad o noviazgo, etcétera<sup>29</sup>. Sin embargo, las leyes de la subregión en general se refieren a la violencia dentro del grupo familiar, originado por parentesco, matrimonio o uniones de hecho. Algunas no dejan claro si se aplican a relaciones anteriores al acto de violencia o a noviazgos.

Los procedimientos establecidos por las leyes en general son breves y gratuitos: empiezan con una denuncia verbal o escrita de la víctima, de su representante legal o de cualquier persona que tome conocimiento del hecho. Ante las denuncias, en general se involucran órganos de investigación de la policía, el Ministerio Público y los juzgados competentes. Las leyes establecen medidas de protección, mediación y conciliación, además de determinar la presentación de diagnósticos o informes relativos a la salud física o psíquica de la víctima. Asimismo, crean mecanismos de participación, consulta, seguimiento, evaluación y/o registros.

A continuación se señalan algunos aspectos de procedimiento de las leyes:



ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<b>Quiénes pueden y/o deben denunciar</b>			
<p>El afectado, y cuando los damnificados fuesen menores o incapaces, ancianos o discapacitados, los hechos deberán ser denunciados por sus representantes legales y/o el Ministerio Público. También estarán obligados a efectuar la denuncia los servicios asistenciales sociales o educativos, públicos o privados, los profesionales de la salud y todo funcionario público en razón de su labor. El menor o incapaz puede poner en conocimiento de los hechos al Ministerio Público directamente (artículo 2).</p> <p>Leyes locales.</p>	<p>El afectado, sus ascendientes, descendientes, guardadores, tutores, curadores o cualquier persona que tenga conocimiento directo de los hechos materia de la denuncia o demanda, según sea el caso (artículo 3 a).</p>	<p>Todo afectado podrá denunciar “En los casos en que la persona afectada no estuviese en condiciones de realizar la denuncia por sí misma, lo podrán hacer los parientes o quienes tengan conocimiento del hecho. En los casos en que la denuncia se efectuare ante la Policía Nacional o en los centros de salud, la misma será remitida al juez de Paz en forma inmediata” (artículo 1).</p>	<p>Cualquier persona que tome conocimiento de un hecho de violencia doméstica (artículo 8).</p>
<b>Medidas cautelares/de protección y su duración</b>			
<p>El juez podrá:</p> <p>a) ordenar la exclusión del autor, de la vivienda;</p> <p>b) prohibir el acceso del autor al domicilio, trabajo o estudio de la víctima;</p> <p>c) ordenar el reintegro al domicilio de quien ha debido salir del mismo;</p> <p>d) decretar provisoriamente alimentos, tenencia y derecho de comunicación con los hijos (artículo 4)<sup>30</sup>.</p>	<p>El juez, de oficio o a petición de parte, entre otras medidas, podrá:</p> <p>prohibir, restringir o limitar la presencia del ofensor en el hogar común;</p> <p>ordenar el reintegro al hogar de quien haya sido obligado a abandonarlo;</p> <p>autorizar al afectado para hacer abandono del hogar común y disponer la entrega inmediata de sus efectos personales;</p> <p>prohibir o limitar la concurrencia del ofensor al lugar de trabajo del ofendido, a menos que trabajen en un mismo establecimiento;</p> <p>provisionalmente fijar alimentos y establecer un régimen de cuidado personal, crianza y educación de los hijos o menores que integren el núcleo familiar;</p> <p>decretar prohibición de celebrar actos o contratos sobre determi-</p>	<p>El juez de Paz podrá:</p> <p>ordenar la exclusión del denunciado del hogar;</p> <p>prohibir el acceso del denunciado a la vivienda o lugares que signifiquen peligro para la víctima;</p> <p>en caso de salida de la vivienda de la víctima, disponer la entrega de sus efectos personales y los de los hijos menores, en su caso, al igual que los muebles de uso indispensable;</p> <p>disponer el reintegro al domicilio de la víctima que hubiera salido del mismo por razones de seguridad personal; excluyendo en tal caso al autor de los hechos;</p> <p>prohibir que se introduzcan o se mantengan armas, sustancias psicotrópicas y/o tóxicas en la vivienda, cuando las mismas se utilicen para intimidar, amenazar o causar daño a los miembros del grupo familiar;</p>	<p>El juez, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público, podrá:</p> <p>disponer el retiro del agresor de la residencia común;</p> <p>disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo;</p> <p>c) prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima;</p> <p>prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho;</p> <p>incautar las armas que el agresor tuviere en su poder;</p> <p>prohibir al agresor el uso o posesión de armas de fuego, oficiándose a la autoridad</p>

<b>ARGENTINA</b>	<b>CHILE</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
	nados bienes de quienes lo integren (artículo 3 h) <sup>31</sup> .	cualquiera otra que a criterio del juzgado proteja a la víctima (artículo 2) <sup>32</sup> .	competente a sus efectos; fijar una obligación alimentaria provisional en favor de la víctima; disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación; asimismo, si correspondiere, resolver provisionalmente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas (artículo 10) <sup>33</sup> .
<b>Instancias/audiencias/medidas de mediación/conciliación.</b>			
El juez, dentro de las 48 horas de adoptadas las medidas precautorias, convocará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia de mediación, instando a las mismas y su grupo familiar a asistir a programas educativos o terapéuticos, teniendo en cuenta el informe del artículo 3 (artículo 5). Leyes locales.	La audiencia se celebrará con las personas que asistan. Luego de escuchar al ofensor, el juez someterá a los interesados las bases sobre las cuales estima posible una conciliación, y personalmente las instará a ello. Las opiniones que el tribunal emita al efecto no serán causales de inhabilitación. En la conciliación se podrá convenir sobre toda y cualquier materia, a fin de garantizar la debida convivencia del núcleo familiar y la integridad física o psíquica del ofendido. La conciliación pondrá término al juicio y se estimará como sentencia ejecutoriada para todos los efectos legales (artículo 3 f).	No prevé mediación o conciliación.	No prevé mediación o conciliación.
<b>Diagnósticos/informes y atención/asistencia a la víctima y/o a la familia.</b>			
El juez requerirá un diagnóstico de interacción familiar efectuado por peritos de diversas disciplinas para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, la situación de peligro y el medio social y ambiental de la familia. Las partes podrán solicitar otros informes técnicos	Además de las medidas establecidas en el artículo 159 del Código de Procedimiento Civil, podrá decretar informes médicos, psicológicos, de asistentes sociales u otros que estime conveniente, como también requerir informes o antecedentes de organismos de la Administración del Estado,	Las víctimas de violencia doméstica tienen derecho a una atención urgente y personalizada de las instituciones de salud pública y de la Policía Nacional. En tal sentido, se establece lo siguiente: Las instituciones de salud pública deben:	Una vez adoptadas las medidas cautelares establecidas en el artículo 10 de la presente ley, el Tribunal de oficio ordenará realizar un diagnóstico de situación entre los sujetos involucrados. El mismo será elaborado en forma interdisciplinaria y tendrá como objeto determinar los daños físicos o

<b>ARGENTINA</b>	<b>CHILE</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<p>(artículo 3).</p> <p>La reglamentación de esta ley preverá las medidas conducentes a fin de brindar al imputado y su grupo familiar asistencia médica psicológica gratuita (artículo 6).</p> <p>Leyes locales.</p>	<p>municipal y de empresas particulares, debiendo fijar plazo para su cumplimiento y, en caso de desobediencia, aplicar los apremios que establece el artículo 420 del Código de Procedimiento Civil (artículo 3 i).</p>	<p>atender con urgencia a la persona lesionada y otorgar tratamiento por profesionales idóneos, disponer todos los exámenes pertinentes, y la derivación del paciente a instituciones especializadas, si fuese necesaria;</p> <p>entregar copia del diagnóstico al paciente y al juzgado de Paz que corresponda, dentro de las 24 horas.</p> <p>La Policía Nacional debe:</p> <p>auxiliar a la víctima en peligro, aun cuando se encuentre dentro de su domicilio, siempre que esta, sus parientes o quienes tengan conocimiento lo requieran;</p> <p>aprehender al denunciado en caso de encontrarlo en flagrante comisión de hechos punibles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 239 del código procesal penal;</p> <p>remitir copia del acta al Juzgado de Paz competente dentro de las veinticuatro horas;</p> <p>cumplir las medidas de protección dispuestas por el juez de Paz, cuya ejecución estuviese a su cargo (artículo 3).</p>	<p>psíquicos sufridos por la víctima, evaluar la situación de peligro o riesgo y el entorno social. Este diagnóstico deberá estar a disposición del Tribunal al tiempo de la celebración de la audiencia fijada en el artículo 11 de esta ley. Si por las características de la situación se considerase necesaria la adopción de medidas o tratamientos médicos, psicológicos o de otra naturaleza respecto de alguno de los sujetos involucrados, el Tribunal podrá cometer su realización a alguna de las instituciones públicas o privadas idóneas en la materia (artículo 15).</p>
<b>Instancias de participación / atención / seguimiento y evaluación / consulta y registro</b>			
<p>De las denuncias que se presenten se dará participación al Consejo Nacional del Menor y la Familia con el fin de atender la coordinación de los servicios públicos y privados que eviten y, en su caso, superen las causas del maltrato, abusos y todo tipo de violencia dentro de la familia. Para el mismo efecto podrán ser convocados por el juez los organismos públicos y entidades no gubernamentales dedicadas a la prevención de la violencia y asistencia de las</p>	<p>El juez deberá, por el tiempo que considere prudente, controlar el cumplimiento y resultado de las medidas precautorias decretadas y de las sanciones adoptadas, pudiendo delegar estas funciones en instituciones idóneas, como el Servicio Nacional de la Mujer, los centros de diagnósticos del Ministerio de Educación o los centros comunitarios de salud mental familiar, lo que determinará en la sentencia.</p> <p>Los organismos referidos deberán, con la periodicidad</p>	<p>Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República realizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la presente ley, para lo cual deberá:</p> <p>intervenir en las políticas públicas para la prevención de la violencia doméstica;</p> <p>coordinar acciones conjuntas de los servicios de salud, Policía Nacional, Poder Judicial y Ministerio Público, así como de los organismos especializados intergubernamentales y no</p>	<p>El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica y fomentar el apoyo integral a la víctima (artículo 22).</p> <p>La rehabilitación y la reinserción social del agresor deberán formar parte de una política que procure proteger a todas las personas relacionadas. La asistencia y el tratamiento deberán ser instrumentos de esta política (artículo 23).</p> <p>Artículo 24. Créase, en la órbita</p>

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<p>víctimas (artículo 7). No hace ninguna referencia expresa a registro. Leyes locales.</p>	<p>que el tribunal señale, evacuar los informes respectivos (artículo 5). El Servicio de Registro Civil e Identificación deberá llevar un registro especial de las personas que hayan sido condenadas, por sentencia ejecutoriada, como autoras de actos de violencia intrafamiliar. El tribunal, una vez ejecutoriada la sentencia, deberá oficiar al Registro Civil, individualizando al condenado, señalando el hecho sancionado y la medida aplicada (artículo 8).</p>	<p>gubernamentales, para brindar adecuada atención preventiva y de apoyo a las mujeres y otros miembros del grupo familiar, víctimas de violencia doméstica; divulgar y promocionar el conocimiento de esta ley; llevar un registro de datos sobre violencia doméstica, con toda la información pertinente, solicitando periódicamente a los juzgados de paz de las distintas circunscripciones los datos necesarios para la actualización de dicho registro.</p>	<p>del Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica [...] Artículo 26. El Consejo, cuya competencia es nacional, tendrá los siguientes fines: Asesorar al Poder Ejecutivo, en la materia de su competencia. Velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamentación. Diseñar y organizar planes de lucha contra la violencia doméstica. Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia doméstica [...].</p>

Es importante notar que las leyes de la subregión no contemplan aspectos específicos, como etnia y raza, ni establecen disposiciones especiales destinadas a las mujeres rurales. Al respecto, el Informe del grupo focal con mujeres indígenas de Chirapaq y del Taller permanente de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú, así como los talleres sobre violencia doméstica contra las mujeres afrodescendientes y sobre violencia doméstica contra las mujeres rurales, contienen algunas opiniones planteadas que indican la especificidad de la situación vivida por las mujeres negras y rurales o las percepciones sobre el tema:

En las comunidades existe mucha violencia contra la mujer. Este es un problema muy fuerte que se da tanto en el campo como en las zonas urbanas. En la ciudad, las mujeres indígenas que van en busca de trabajo, además de ser discriminadas, son maltratadas física y psicológicamente, humilladas, e incluso, violadas sexualmente por parte de los patrones, los hijos u otros familiares de los patrones<sup>34</sup>.

Existe una transversalidad de la violencia en el caso de las mujeres negras debido a una múltiple discriminación, debido a que se presentan otras discriminaciones, además de mujeres o género; las propias mujeres negras no identifican la discriminación como tal y esto las afecta más porque no actúan para cambiar la realidad; muchas mujeres negras trabajan como empleadas domésticas y en esos lugares son maltratadas y violadas, además de que no tienen seguridad social; creen que las negras somos objeto sexual<sup>35</sup>.

“La mujer urbana reconoce más el abuso, la rural piensa que es parte de su vida”. “Es más lento el acceso a métodos anticonceptivos. La cultura es más cerrada”. “La tierra está a nombre del varón. Las mujeres no tienen conocimiento de sus derechos a la tierra también. Como no tienen la tierra se aguantan al lado del agresor”. “Los servicios a las mujeres maltratadas están lejos. Las mujeres rurales no tienen acceso a los tribunales. Sólo los que están en cabezas de distrito”. “Las iglesias tienen pastorales, pero no de mujeres sino de las familiares”. “Los hombres no dejan que las mujeres en los sectores rurales participen en actividades de desarrollo de la mujer. Esto muchas veces no es identificado en los servicios. Se piensa que ellas no desean asistir”<sup>36</sup>.

#### 1.1.5. Delitos sexuales relevantes relacionados con la violencia doméstica, la violencia familiar y la violencia intrafamiliar

Los delitos sexuales a menudo están relacionados con la VD/VF/MIF y, por ello, merecen un análisis específico. Este informe contiene como anexo un estudio comparativo pormenorizado de la legislación sobre tales delitos en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (anexo A).

Con excepción de Argentina y Paraguay, los demás países de la subregión incluyen los tipos penales relacionados con la violencia sexual en títulos de sus códigos penales relativos a delitos contra las buenas costumbres, las familias o la moralidad pública. Argentina cambió el título de Delitos contra la honestidad por Delitos contra la integridad sexual, y Paraguay incluye los delitos sexuales bajo el título de Hechos punibles contra la persona, en los capítulos de Hechos punibles contra la autonomía sexual y Hechos punibles contra menores.

<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
Delitos contra la integridad sexual.	Delitos contra las costumbres.	Crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública.	Hechos punibles contra la persona.	Delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia.

Con respecto a los tipos penales que se refieren a delitos sexuales, hubo cambios relevantes, y en ocasiones muy complejos, en los delitos sexuales previstos en los códigos penales. Por ejemplo, en la Argentina, para los delitos de abuso sexual, violación, estupro, raptó y corrupción de menores; en el Brasil, para el aumento de pena en los delitos de estupro<sup>37</sup> y atentado violento al pudor<sup>38</sup>, considerados crímenes hediondos; en Chile, para la revocación del raptó, la ampliación del concepto y los sujetos activos y pasivos de violación y estupro, la eliminación de la doncellez y la adición de nuevos medios comisivos en el estupro, la tipificación de la sodomía contra menor de 18 años y el cambio en abusos deshonestos, ahora llamados abuso sexual; en el Paraguay, para los delitos de violación, coacción sexual y la disminución de pena en casos extremos de coacción sexual, y en el Uruguay, para la eliminación de la presunción absoluta de violencia por la vía de admitir prueba en contrario cuando la víctima tenga 12 años, con aumento de la pena máxima, y el aumento de la pena de violación tentada.

Con excepción de Chile y Paraguay, los demás países mantienen normas discriminatorias relacionadas con la extinción del delito o de la pena mediante matrimonio entre la víctima y agresor de delitos sexuales, o disposiciones similares. Dichas normas están asociadas con la idea de reparación de la “honra” y no con el bien jurídico protegido por los tipos penales relativos a delitos sexuales.

En el Brasil y el Uruguay hay proyectos de ley en trámite en los parlamentos nacionales, con el objetivo de eliminar las eximentes de responsabilidad penal por matrimonio previstas respectivamente en los artículos 107 y 116 del Código Penal<sup>39</sup>.

En la Argentina, si bien se revocó la extinción del delito o de la pena por casamiento del agresor con la víctima de delitos sexuales, esta figura fue sustituida por el avenimiento, lo que permite obtener el mismo efecto mediante la suspensión del proceso o de la prueba, por acuerdo entre la víctima y agresor de delitos sexuales que hayan tenido una relación afectiva previa (ley 25.087, de 1998). La legislación argentina disminuye así la importancia de la violación perpetrada por personas conocidas de la víctima, lo que dificulta la sanción de la violación en el matrimonio.

En Chile, se ha revocado la previsión que permitía la suspensión del procedimiento o la remisión de la pena cuando el agresor se casaba con la víctima.

El Código Procesal Penal de Chile prevé que, bajo algunas circunstancias, en casos de violación o abuso sexual entre cónyuges o convivientes, no se dará curso al procedimiento o se dictará el sobreseimiento definitivo, a menos que la imposición o ejecución de la pena sea necesaria en atención a la gravedad de la ofensa infligida. Tales circunstancias serían: cuando la víctima se halle privada de sentido o el agresor se haya aprovechado de su incapacidad para oponer resistencia o cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima. Asimismo, cualquiera sea la circunstancia en la cual se perpetre el delito en la violación o abuso sexual entre cónyuges o convivientes, se contempla la posibilidad de desistencia por el ofendido(a), al cual el tribunal está facultado a aceptar o no por motivos fundados (artículo 369, párrafo 2, por fuerza de la ley 19.617, de 1999).

### 1.1.6 Otras normas y procedimientos relevantes relacionados con la VD/VF/VIF

En la Argentina, la legislación nacional específica de VF (artículo 8, ley 24.417) incorporó al Código Procesal Penal la medida cautelar de exclusión del hogar del procesado (artículo 310, párrafo 2). Dicha medida puede ser determinada por el juez en varios delitos, como los de violencia sexual cuando son cometidos dentro de un grupo familiar conviviente (incluso en uniones de hecho), y si las circunstancias del caso presuman fundadamente que puede repetirse.

Asimismo, se han producido cambios en los códigos de procedimientos penales locales con respecto a delitos en el ámbito doméstico, a raíz de diversas leyes provinciales que incorporaron el tema de la violencia familiar y que “contienen normas procesales que reglamentan aspectos como el de la legitimación para la denuncia, formas de realizarla, implementación de medidas precautorias, fijando en su mayoría trámites más expeditivos que los tradicionales”<sup>40</sup>.

En el Brasil, merece destacarse la revocación del artículo 35 y su párrafo único del Código de Proceso Penal sobre el ejercicio de queja (denuncia en acción penal privada) de la mujer (ley 9.520/97). El artículo revocado establecía que la mujer casada no podía presentar la queja sin el consentimiento del marido, excepto cuando estuviera separada o si la queja fuera contra él. Cabe recordar que los delitos sexuales son, en general, procesados mediante acción penal privada, y por tanto ese artículo 35, ahora derogado, incidía sobre ellos. Asimismo, el Estatuto de la Niñez y Adolescencia estableció que, en maltratos, opresión o abuso sexual por los padres o responsables, la autoridad judicial podrá determinar medida cautelar de distanciamiento del agresor de la vivienda común (artículo 130 de la ley 8.069/90).

Si, por un lado, los cambios en los códigos penal y procesal penal de Brasil no produjeron gran impacto en el problema de la violencia contra la mujer, por otro lado una legislación específica, la ley 9099/95, sí lo produjo. Dicha ley creó los Juzgados especiales criminales, JECRIM, y fue diseñada en el marco de la tendencia a la aplicación de alternativas de despenalización. En aquel entonces no se imaginaba que dicha ley tendría tal impacto en los casos de violencia contra la mujer.

La ley 9.099/95 creó un procedimiento para delitos de baja gravedad (“delitos de menor potencial ofensivo”), que serían aquellos con pena máxima de un año de prisión. Mediante la ley 10.259 de 2001 (JECRIM de la Justicia Federal), los delitos de menor potencial ofensivo pasaron a ser aquellos con pena máxima de dos años. De acuerdo con tales definiciones, el nuevo procedimiento pasó a aplicarse a los delitos con mayor incidencia contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar: las lesiones corporales menos graves (“lesões leves”) en la forma culposa o de amenazas.

Se aplica entonces un procedimiento –que no se califica como proceso penal– que incluye la posibilidad de:

- *Composición de daños civiles*: la víctima y el supuesto autor del delito pueden establecer un acuerdo que es homologado por el juez en la presencia del Ministerio Público. Si no se llega a una conciliación, la víctima puede presentar una representación.
- *Transacción penal*: luego de la representación de la víctima, el Ministerio Público puede, en ciertas condiciones, proponer al supuesto autor del hecho la aplicación de pena restrictiva de derechos o multa, sin consultar a la víctima. Si el autor y su defensor aceptan la propuesta, el juez decide si la ratifica y determina la restricción de derechos o la multa, y si la rechaza, se abre al Ministerio Público la oportunidad de ofrecer denuncia penal.

En un momento posterior, la ley 9.099/95 también prevé la suspensión condicional del procedimiento: en crímenes con pena mínima igual o inferior a un año, el Ministerio Público, al ofrecer la denuncia y sin consultar a la víctima, puede proponer al agresor la suspensión del proceso por dos a cuatro años (periodo de prueba) bajo algunas condiciones. Si el acusado acepta la propuesta, el juez recibe la denuncia y puede suspender el proceso mediante el compromiso del acusado de reparar el daño –salvo la imposibilidad de hacerlo–, no frecuentar determinados locales, entre otros. El juez puede especificar otras condiciones. La suspensión será revocada si, en el curso del plazo, el acusado es procesado por otro crimen o contravención o deja de cumplir cualquier otra

condición impuesta. Terminado el periodo de prueba sin revocación de la suspensión, el juez declara extinta la punibilidad y el proceso concluye.

En todas las oportunidades que la mujer tiene de representar bajo la ley 9.099/95, los plazos son de seis meses. Suele ocurrir que las mujeres no son informadas sobre lo que significa la representación y desconocen los mecanismos mencionados y sus consecuencias. Así, las mujeres a menudo no representan, o al inicio representan, pero después vuelven para pedir que se “retire su denuncia”. Así siguen, retornan a su casa, a vivir bajo del mismo techo que el agresor y se perpetúa el círculo vicioso de la violencia doméstica (tensión, agresión, conciliación).

Por lo tanto, el procedimiento de la ley 9.099 no establece un mecanismo adecuado para enfrentar la violencia doméstica contra las mujeres. Asimismo, permite la conciliación entre víctima y agresor, lo que no se recomienda en casos de violencia doméstica contra las mujeres<sup>41</sup>.

Además, para agravar la situación de la aplicación de esa norma, la pena alternativa que ha sido aplicada en muchos de esos juicios en el país, es una donación de una caja con alimentos esenciales para un mes (“cesta básica”) a una institución filantrópica.

Con respecto a otros cambios normativos, cabe destacar la edición, por el Ministerio de la Salud (1998), de la Norma Técnica sobre la Prevención y Tratamiento de los Agravios Resultantes de Violencia Sexual contra Mujeres y Adolescentes<sup>42</sup>. Esta norma garantiza el acceso y estandariza los procedimientos sobre contracepción de emergencia, prevención de ETS/VIH/SIDA y aborto previsto por ley. Puede considerarse como uno de los mayores avances normativos nacionales en la última década con respecto a la violencia contra la mujer, al buscar garantizar el acceso a servicios públicos de salud, con atención segura, humana y de calidad. También fue importante la aprobación de la ley 10.778, sobre notificación compulsoria de casos de violencia contra la mujer asistidos por los servicios de salud públicos o privados.

Finalmente, no se puede olvidar que aún se mantienen diversas normas discriminatorias contra las mujeres en el Código Penal y en diversos diplomas legales. Entre otras normas, se destacan las relativas a algunos de los delitos sexuales mencionados, que incluyen elementos como “mujer honesta” (artículo 215 CP) o “virgen” (“doncella”, artículo 217) para configurar el crimen, así como la tipificación del adulterio (240 CP) y otros delitos que contrarían los estándares internacionales de derechos humanos. Hay diversas propuestas y proyectos de ley sobre el problema de la violencia contra la mujer, en especial para eliminar las discriminaciones mencionadas y para proponer nuevas alternativas jurídicas y políticas para enfrentar el problema.

En Chile, el Código Procesal Penal fue objeto de proyecto de ley con tramitación de cinco años. Este culminó con la aprobación de la ley 19.696 (2000), que da lugar a las víctimas en el proceso penal y establece normas para su protección. En ese sentido, establece:

- expresamente los derechos de la víctima (artículo 109);
- la obligación de la policía de otorgar a la víctima un trato de acorde con su condición de víctima;
- la víctima como interviniente en el procedimiento (artículo 12), sea querellante o no;
- denuncia de la víctima en delitos como violación, estupro, abusos sexuales, lesiones leves, amenazas, violación de domicilio, pero la acción penal sigue pública (artículo 54);
- el derecho de la víctima a la reserva de su identidad ante terceros ajenos al proceso, a menos que ella consienta expresamente a su divulgación (artículo 182);
- supresión del careo entre inculpado, procesado y víctima, salvo por consentimiento expreso de la víctima;
- el expreso consentimiento de la víctima para realizarle exámenes corporales. Si se niega, el fiscal deberá conseguir la autorización del juez de garantía, quien ordenará la diligencia siempre que no se tema menoscabo para la salud o dignidad de ésta (artículo 97);
- en cuanto a los exámenes gineco-obstétricos en lo penal, “pueden ser realizados en cualquier establecimiento de salud, público o privado, contando desde ya con la misma validez que los llevados a cabo por el Servicio

Médico Legal”;

- en cuanto a la valoración de la prueba en delitos de violación o abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes, otorga expresa atribución a los jueces para que utilicen el criterio más flexible del sistema de la sana crítica (artículo 369 bis);
- amplias facultades al juez para aplicar medidas de protección a la víctima o a su familia, sea de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del proceso (artículo 372 ter). Pueden significar la sujeción del inculpado a la vigilancia de una persona o institución determinadas, como también la prohibición de visitas al domicilio, lugar de trabajo o establecimiento educacional del ofendido; asimismo la prohibición de aproximarse al ofendido o a su familia, e incluso existe la posibilidad de suspender la cohabitación del hogar que compartía con la víctima;
- otras medidas de protección, en algunas situaciones, como la posibilidad de solicitar indemnización, privar al agresor de la patria potestad, y conservar el pago de la pensión de alimento cuando se trate de la figura paterna o padres biológicos (artículos 370 y 370 bis);
- el deber del juez de “adoptar todas las medidas necesarias para que las diligencias sean llevadas a cabo con el mayor respeto a la privacidad de las víctimas, lo cual otorga seguridad a las víctimas y a sus familias constituyendo un incentivo para denunciar”, en especial los delitos sexuales;
- la eliminación del “careo entre los inculcados y la víctima”, excepto si esta última lo solicita. Con esto la ley permite otorgar mayor protección a las víctimas, al evitar tener que confrontar directamente al agresor, “instancia particularmente traumática que contribuye directamente a aumentar la victimización secundaria, propia de esta clase de delitos”.

La ley chilena también contempla las siguientes medidas alternativas de resolución de conflictos, las cuales, aunque sean similares a la mencionada ley 9.099/95 de Brasil, presentan diferencias:

- \* *Acuerdos reparatorios*: hechos en delitos de lesiones menos graves, delitos culposos, o que afecten bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial. Estos acuerdos pueden convenirse después de la formalización de la investigación y en la audiencia de preparación del juicio oral. Si son aprobados por el juez de garantía, este dictará sobreseimiento definitivo en la causa, sin perjuicio del derecho de la víctima para exigir el cumplimiento al acuerdo ante el tribunal civil competente.
- \* *Conciliación*: se lleva a cabo dentro de la audiencia de preparación al juicio oral. Trata de la obligación del juez de garantía de llamar al querellante e inculpado a conciliación sobre las acciones civiles que hubiere interpuesto el querellante, y proponerles las bases para el arreglo. En caso de no haber acuerdo, el juez deberá resolver sobre las medidas cautelares reales que la víctima hubiere formulado al deducir demanda civil (artículo 237).
- \* *Suspensión condicional del procedimiento*: el fiscal podrá decretar la suspensión del procedimiento: a) con el acuerdo del imputado; b) siempre que se trate de delitos con pena inferior a tres años; c) el inculpado no puede haber sido condenado anteriormente, y d) si existe un querellante, este debe ser oído (artículo 37). El juez de garantía puede obligar al imputado a pagar una suma de dinero a la víctima por indemnización de perjuicios o, en su defecto, a garantizar el pago. Puede después revocar la suspensión condicional, a petición del fiscal o de la víctima, en caso de incumplimiento de las condiciones impuestas.

Vemos, pues, que algunos puntos de la legislación procesal penal de Chile son diferentes de los similares o equivalentes en la mencionada ley 9.099/95 de Brasil, en especial en lo que se refiere a la participación de la víctima en las negociaciones de acuerdos reparatorios, conciliaciones, transacciones penales y suspensión del procedimiento. Los tres mecanismos de las leyes de Chile y Brasil, por tanto, funcionan de forma distinta, a pesar de algunas similitudes.

En el Paraguay también se verifica la tendencia a la aplicación de la mediación como solución para casos de violencia doméstica contra mujeres, a pesar de la posición crítica de expertas en el tema. En 1999, se instaló una oficina de mediación a partir de la vigencia del nuevo Código Procesal Penal. El balance de Paraguay seña-



la: “Las denuncias son remitidas a las oficinas de mediación de la fiscalía, dejando de lado el principio de que no puede haber conciliación en los temas de violencia doméstica”<sup>43</sup>.

## **1.2 Cambios en las instancias**

En el marco de los avances producidos en los aspectos normativo nacional e internacional en las últimas décadas con respecto a la violencia contra las mujeres, también hubo diversos cambios en las instancias al interior de cada país de los países estudiados en este informe subregional.

De manera general, tales cambios están relacionados con esfuerzos de elaboración y aplicación de políticas públicas nacionales y sectoriales (justicia, salud, educación), en especial a través de planes, programas, proyectos y servicios volcados a la problemática en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal/provincial y municipal.

Uno de los aspectos que se muestran a partir de las entrevistas llevadas a cabo es la demanda por instancias específicas dirigidas a la atención de la violencia contra la mujer. Sobre esto, cabe subrayar el comentario señalado en el balance nacional de Uruguay, que identifica un dilema al respecto:

La opinión de varios operadores de lograr instancias específicas para la aplicación de la ley reitera otro dilema ya planteado en otros países en cuanto a excluir o no a la VD, de las instancias dedicadas a atender los “verdaderos” problemas de la gente. Las virtudes que una solución tal podría tener parecen depender de que las instancias “normales” no se vuelvan “sordas” a problemas que, tangencialmente, puedan llegar a sus sedes, evitando males mayores<sup>44</sup>.

Este capítulo señalará ejemplos de cambios en las instancias, con especial atención a instituciones de administración de justicia y servicios conexos encargados de la atención a la VD contra la mujer. No se tiene el objetivo de hacer un relato exhaustivo de los cambios en las instancias, sino de subrayar algunas experiencias al respecto.

### **1.2.1 Policía**

En la Argentina existen actualmente alrededor de 32 comisarías de la mujer y/o familia en todo el país<sup>45</sup>; en el Brasil, hay alrededor de 339<sup>46</sup>, y el Uruguay tiene seis comisarías en ocho departamentos. En general, las comisarías sufren por la falta de recursos y no resultan suficientes para atender a toda la población.

Si bien no se han creado comisarías de la mujer en Chile y Paraguay, cabe señalar que:

En Chile, los carabineros son encargados de recoger las denuncias hechas por las víctimas y enviar los partes respectivos al tribunal. Asimismo, en 1994 se creó la 48ª Comisaría de Asuntos de la Familia, vinculada a la Dirección General de Protección a la Familia de Carabineros de Chile, que orienta a las familias y recibe las denuncias de violencia, pudiendo derivarlas al tribunal<sup>47</sup>.

En el Paraguay, destaca la creación del Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional, incorporado a la comisión interinstitucional, con abogados y psicólogos para la atención directa a las víctimas, y las comisarías jurisdiccionales, en las cuales los oficiales de guardia reciben los casos y remiten los antecedentes a los juzgados de paz en casos de violencia intrafamiliar y a las fiscalías de turno en casos de violencia de terceros<sup>48</sup>.

### **1.2.2 Poder Judicial**

En la Argentina, se atribuye competencia nacional a los juzgados de familia para casos de violencia familiar y se involucra el juzgado criminal cuando hay delito<sup>49</sup>.

En el Brasil, los delitos generalmente son tramitados en juzgados criminales. Sin embargo, los crímenes de menor gravedad son tramitados en juzgados especiales criminales, los cuales reciben un gran número de casos de violencia doméstica contra las mujeres. El procedimiento llevado a cabo en dichos juzgados es analizado en el acápite sobre cambios normativos del presente informe subregional. En la ciudad de São Paulo, se ha implantado una experiencia con un juzgado especial criminal de familia<sup>50</sup>.

En Chile, se atribuía competencia a los juzgados civiles para casos de violencia intrafamiliar hasta la creación de los tribunales de familia, que pueden involucrar el juzgado criminal, dependiendo de la gravedad de las lesiones físicas sufridas. En los tribunales civiles de Santiago, en 1994 se creó la oficina receptora y distribuidora de denuncias de violencia intrafamiliar. La Corporación administrativa del Poder Judicial habilitó en los juzgados civiles de Santiago una oficina de psicólogas, con cuatro profesionales<sup>51</sup>.

En el Paraguay, se atribuye competencia a los juzgados de paz de todo el país en casos de violencia doméstica, involucrando al juzgado criminal cuando la violencia doméstica constituye un delito. La Corte Suprema de Justicia (Acordada 112, de 1998) nombró a una médica forense del Poder Judicial y reglamentó sus funciones. Se estableció que la misma “entenderá en los casos jurisdiccionales en que estén involucradas mujeres que hayan sido víctimas de hechos punibles como la autonomía sexual y contra menores, tipificados en los capítulos V y VI, Título I, Libro 2 del Código Penal”.

En el Uruguay, se atribuye competencia a los juzgados de Familia y, en casos de urgencia, a los juzgados de paz para casos de violencia doméstica (véase la nota 70), involucrando al juzgado criminal cuando la violencia doméstica se constituye como delito. El balance de Uruguay subraya que “la administración de justicia en el país está llegando al colapso por falta de recursos” y, ante tal escenario, es común que se verifique cierta molestia al ampliar el campo de acción de la justicia mediante las leyes de violencia doméstica y que se cuestione si el legislador debería limitar sus propuestas a aquellas que resulten posibles en tales condiciones. De otro lado, ante la misma situación, otros sostienen que se deben plantear “mejores soluciones, adecuando la legislación a las nuevas necesidades que van surgiendo en la sociedad y cumpliendo con los mandatos de los compromisos internacionales ratificados”<sup>52</sup>.

### 1.2.3 Ministerio Público

En la Argentina, el Ministerio Público es competente para actuar en los juzgados de familia (ley nacional de violencia familiar) y en los juzgados criminales para atender los delitos. Se han dado algunos cambios en las fiscalías provinciales a raíz de las leyes locales de violencia familiar. Por ejemplo, en Buenos Aires se destaca la creación de unidades funcionales o unidades funcionales de instrucción, en las que agentes fiscales cumplen su labor, pero que no han bastado para atender los casos de violencia familiar. Se destaca también la creación del Centro de Asistencia a la Víctima en cada Fiscalía General Departamental de Buenos Aires.

En el Brasil, el Ministerio Público es el órgano competente para la presentación de denuncias penales, lo que incluye los delitos relacionados con violencia doméstica.

En Chile, el artículo 6 del Código Procesal Penal establece la obligación del Ministerio Público de velar por la protección de la víctima del delito en todas las etapas del procedimiento penal. El artículo 78, además, determina:

Los fiscales estarán obligados a realizar, entre otras, las siguientes actividades a favor de la víctima: a) Entregarle información acerca del curso y resultado del procedimiento, de sus derechos y de las actividades que debiere realizar para ejercerlos. b) Ordenar por sí mismos o solicitar al tribunal, en su caso, las medidas destinadas a la protección de la víctima y su familia frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados. c) Informarle sobre su eventual derecho a indemnización y la forma de impetrarlo, y remitir los antecedentes, cuando correspondiere, al organismo del Estado que tuviere a su cargo la representación de la víctima en el ejercicio de las respectivas acciones civiles. d) Escuchar a la víctima antes de solicitar o resolver la suspensión del procedimiento o su terminación por cualquier causa.

En el Paraguay, la Fiscalía General del Estado<sup>53</sup> está encargada de recibir denuncias sobre violencia familiar en los términos del artículo 229 del Código Penal. Se destaca en esa instancia la apertura de una oficina de mediación (1999), a partir del nuevo Código Procesal Penal. La Dirección de Asistencia a Víctimas del Delito también se vincula a la violencia doméstica, en la medida que realiza diagnóstico victimológico, evalúa el daño psicológico y social a las víctimas, y da asistencia médica y psicológica a la víctima.

En el Uruguay, las fiscalías de familia tienen competencia para atender situaciones de urgencia en materia de violencia doméstica. En la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, dependiente del Poder Ejecutivo, se organizó un banco de datos de registro sobre los casos que llegan a la justicia penal. Por decisión

del fiscal general, desde 2002 se ha incorporado una nueva desagregación para procesar la información relativa a los casos de violencia doméstica.

#### 1.2.4 Defensorías del pueblo y servicios de asistencia jurídica

El balance de Argentina<sup>54</sup> refiere que en 1999 se constituyó, a raíz de una recomendación de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, la Red Nacional de los Derechos de las Mujeres en las Defensorías del Pueblo de la República Argentina. Esta, a su vez, forma una Red Internacional Iberoamericana en la Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO; su objetivo es la defensa de los derechos de la mujer, en donde la prédica por la erradicación de la violencia ocupa un primer lugar.

Además, todas las defensorías del país han firmado un convenio de cooperación técnica con el Consejo Nacional de la Mujer, para lo cual el Consejo brinda capacitación, recursos materiales –como folletería y publicaciones– a requerimiento de cada defensoría local.

Asimismo, el mismo balance menciona la creación del Centro de Asistencia a la Víctima y al Testigo del Delito, vinculado a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe. En la ciudad de Rosario, las defensorías generales civiles, directa o indirectamente, terminan siendo las receptoras de los casos de violencia familiar en la región, y son quienes patrocinarán a la víctima en lo que al trámite judicial se refiere. Terminan haciéndose cargo de todos los casos de las cinco defensorías civiles generales que existen en los tribunales provinciales de Rosario. En consecuencia, la respuesta es cada vez más deficitaria, no por falta de buenos propósitos o trabajo, sino por falta de recursos de todo tipo (humanos, económicos, infraestructura, etcétera).

En Brasil, pese a que la Defensoría Pública –responsable de la asistencia judicial gratuita– está constitucionalmente establecida como órgano esencial a la justicia, aún no se ha creado en todos los Estados del país. En los Estados en que existe, no tiene actuación específica en el problema de la violencia contra las mujeres, excepto raras e incipientes experiencias, como el Estado de Río de Janeiro y de Mato Grosso do Sul, que han creado núcleos de atención a las mujeres.

En Uruguay, sigue como reivindicación la creación de una Defensoría Especializada para la Atención a las Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual. Los proyectos de ley de fines de 1991 que se presentaron en ese sentido fueron archivados debido a la finalización de las legislaturas, lo que muestra la incomprensión y falta de voluntad política con respecto a la creación de tal instancia.

#### 1.2.5 Servicios de salud

En la Argentina, los programas “Educación para la Salud”, “Escuelas Promotoras de Salud” y “Prevención de la Violencia Familiar” –que dependen de la Dirección de Promoción y Protección de la Salud– tienen como objetivo mejorar la salud y la calidad de vida mediante el cambio de actitudes y comportamientos.

En el Brasil, la norma técnica del Ministerio da Saúde sobre “Prevención y tratamiento de los agravios resultantes de la violencia sexual contra mujeres y adolescentes”, de 1998, estableció los parámetros para la atención en la prevención y tratamiento de las mujeres y niñas que sufrieron violencia sexual, en un marco de atención integral a la salud. Dicha norma determina la utilización de los conocimientos técnicos y científicos existentes, establece reglas con respecto a instalaciones y área física, recursos humanos, equipamiento e instrumental, apoyo laboratorial, registro de datos, sensibilización y capacitación de equipos multidisciplinarios. Incluso incluye el tema de la contracepción de emergencia y de los procedimientos cuando el embarazo es resultado de una violación.

En Chile, la atención ofrecida por el sistema de salud a víctimas de violencia intrafamiliar no ha variado en los últimos diez años, pero se verifica una mayor coordinación y mejor conocimiento de los mecanismos por los demás operadores del sistema. Dicha atención incluye actividades de carácter externo desarrolladas en los consultorios comunales y de los centros comunitarios de salud mental y familiar, cuyo objetivo es la prevención y control. Incluye también terapias breves de carácter individual o familiar, y también el internamiento en hospitales, por ejemplo en los casos asociados con patologías psiquiátricas severas.

En el Paraguay, la ley 1.600/00 determina que las instituciones de salud pública deben recibir denuncias de violencia doméstica y proporcionar una atención urgente y personalizada a las víctimas de esta clase de delito, además de remitir al juzgado, en 24 horas, una copia del diagnóstico. Se identifican problemas burocráticos, lentitud en la atención a los casos e inobservancia de la regla de gratuidad de dicha atención. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo de la Secretaría de la Mujer, impulsó y habilitó servicios asistenciales específicos para las víctimas de la violencia doméstica.

En el Uruguay, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, INFM, y el Ministerio de Salud Pública instalaron cuatro oficinas para atender consultas y derivar a personas implicadas en situaciones de violencia doméstica hacia centros de salud de Montevideo. De acuerdo con el balance nacional, “se desconoce el enfoque y la capacidad de respuesta de esas oficinas, aunque se sabe que son atendidas por personal de planta del Ministerio, que no cuenta con antecedentes en programas de ese tipo”<sup>55</sup>.

#### 1.2.6 Centros de atención o asistencia a la víctima

En la Argentina existen dieciocho centros de asistencia a la víctima en trece provincias del país. Dichos centros, en general, ofrecen asistencia legal, psicológica y social, con el objetivo primordial de lograr la recuperación física, psicológica y social de la víctima. Deben reunir características tales como la pronta asistencia integral, brindada con carácter voluntario y personalizado, contemplando soluciones alternativas a los problemas<sup>56</sup>.

En el Brasil, han sido creados algunos centros de referencia, atención o asistencia a víctimas de la violencia doméstica en Estados como São Paulo, Río de Janeiro y Mato Grosso do Sul. Sin embargo, dichas experiencias son muy limitadas e insuficientes para brindar atención a todas las mujeres que lo necesitan.

En 2001, el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, de Chile empezó a instalar centros de atención para víctimas de violencia intrafamiliar. En 2003, había 25 centros que ofrecían apoyo psicológico y legal a la víctima y a su familia, además de promover cursos de capacitación, trabajo con redes comunitarias y medidas de prevención.

En 1999, la Municipalidad de Asunción, capital de Paraguay, creó siete centros municipales volcados a la atención, orientación y seguimiento de la violencia doméstica. El Centro de Apoyo a la Mujer, CENAM, es un organismo interno, creado a instancias de la Secretaría de la Mujer, que recibe casos de mujeres víctimas de violencia y los deriva a instituciones públicas y privadas del sistema de referencia y contrarreferencia.

En el Uruguay, el Ministerio del Interior creó, en 1992, un Centro de Asistencia a Víctimas de Violencia Familiar. Su ámbito de acción es el departamento de Montevideo y su prioridad es la atención a casos de violencia infantil. El centro asiste a los jueces penales mediante la realización de pericias y diagnósticos, además de recibir casos derivados de otras instituciones. Asimismo, el Programa “Comunas Mujer”, de la Intendencia Municipal de Montevideo, está en nueve zonas de la ciudad y brinda servicios de atención, defensoría y capacitación en violencia familiar<sup>57</sup>.

#### 1.2.7 Refugios<sup>58</sup>

En la Argentina existen nueve refugios, y en la provincia de Buenos Aires hay once alojamientos transitorios, en general vinculados a iglesias.

En el Brasil, las “casas-abrigo” son locales sigilosos destinados a albergar, en casos de emergencia, a mujeres amenazadas, agredidas y que estén bajo riesgo de muerte, hasta que su situación se resuelva. En 2001, había 47 “casas-abrigo” en el país y actualmente hay 59.

En el Uruguay, existe un refugio para víctimas de violencia familiar en Montevideo, apoyado por el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, INFM, en el cual se alojan las mujeres, pero no se les ofrece asistencia específica.

#### 1.2.8 Servicios telefónicos

En 1992, la Intendencia Municipal de Montevideo creó un servicio telefónico para consulta y derivación de casos de violencia doméstica y violencia sexual, el que funcionaba las 24 horas del día durante todo el año.

Recientemente, dicho servicio pasó a atender a todo el país mediante un acuerdo entre el gobierno departamental y el ente público de las telecomunicaciones.

En el Brasil, el Ministerio de Justicia creó, dentro del Programa Nacional de Derechos Humanos, el “disque-denuncia”, un servicio telefónico para registro de casos de prostitución infanto-juvenil y porno-turismo.

En la Argentina hay siete servicios telefónicos: en las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Posadas (Misiones), Mar del Plata, Resistencia (Chaco), San Juan y Mendoza (solo para maltrato de menores). El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con tres líneas telefónicas para la atención de mujeres víctimas de violencia familiar. La línea *Violencia familiar* orienta hacia la utilización de recursos de la comunidad en el ámbito legal, psicológico y médico. La línea *Te ayudo*, de maltrato infantil y juvenil, es un Programa de Asistencia al Maltrato y Abuso Sexual Infantil, creado en 1994. La línea PAP-MAMA tiene como objetivo orientar y asesorar en salud reproductiva, contener a la mujer ante situaciones de angustia provocadas por su estado de salud y brindar turnos en seis hospitales de la Capital Federal para revisión ginecológica. En agosto de 2000 fue creado un Centro Único de Atención Telefónica que permite trabajar las demandas de las tres líneas mencionadas de manera integral, además de crear un registro único que es evaluado y analizado estadísticamente.

También en la Argentina, la provincia de Misiones, en el marco del Programa de Prevención de la Violencia Familiar y Asistencia de la Víctimas, creó un refugio para mujeres golpeadas y sus hijos y un servicio telefónico gratuito que funciona las 24 horas del día.

#### 1.2.9 Otros programas

En la Argentina, cabe destacar el Plan Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en el Problema de la Violencia contra la Mujer, Programa del Consejo Nacional de la Mujer basado en un acuerdo celebrado con UNICEF, con el objetivo de identificar estrategias de la sociedad civil para la creación y/o fortalecimiento de servicios destinados a la prevención y asistencia de las mujeres objeto de violencia. También puede mencionarse el Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social, PROFAM, suscrito entre Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, con un presupuesto de US\$ 5 millones. El objetivo es contribuir al fortalecimiento de la acción del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación por medio del Consejo Nacional de la Mujer en materia de la participación de la mujer en la sociedad y el desarrollo de programas y políticas públicas con perspectiva de género, lo que incluye el problema de la violencia doméstica.

En el Brasil, en 1996 se lanzó el Programa Nacional de Prevención y Combate a la Violencia Doméstica y Sexual, que fue elaborado por el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, CNDM, con el objetivo de articular acciones ministeriales y establecer términos de cooperación y convenios, incluso con instancias estatales y municipales.

En Chile fue creado el ya mencionado SERNAM como un servicio público descentralizado y relacionado con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Planificación y Cooperación. El SERNAM desarrolló, a partir de 2001, la campaña nacional “No dejes que la violencia golpee a tu pareja”, la cual fue impulsada con la colaboración de más de ochenta organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En el Paraguay se destaca la experiencia de la Secretaría de la Mujer mediante el proyecto “Red de centros e iniciativas y desarrollo para la mujer”, Red CIDEM, el que “ha impulsado la creación de Secretarías de la Mujer en varios departamentos en los cuales han trabajado. Desde estas instancias, a pesar de contar con escasos recursos humanos, se impulsan iniciativas de lucha contra la violencia, principalmente desarrollando acciones de capacitación de operadores de justicia, policías y profesionales de la salud en torno a la ley 1.600/00 y estrategias de prevención de la problemática de la violencia. Estas instancias aún no se han consolidado, y actualmente el proyecto Red CIDEM se encuentra en etapa de culminación”<sup>59</sup>.

En el Uruguay, el balance relata que: “Las acciones emprendidas con relación a la violencia doméstica por el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior –resultado de un convenio entre este ministerio y el BID– son las de mayor envergadura en el periodo. Iniciado en 1998, en la actualidad solo le resta realizar el

cierre formal del subprograma de violencia familiar. Su desarrollo, así como sus orígenes, muestran los claroscuros de los intentos por ampliar los cometidos estatales para incluir la defensa de los derechos humanos de las mujeres”<sup>60</sup>.

### **1.3. Operadores de justicia**

#### **1.3.1 Informaciones recopiladas por los balances nacionales**

Los cambios legislativos e institucionales llevaron al cambio de la actuación de los operadores de justicia. Ello se evidencia con claridad en el Paraguay. En ese país, la ley 1.600/00 contra la violencia doméstica estableció normas de protección urgentes para las víctimas, así como la gratuidad en los procedimientos y en los servicios de atención. Esta ley otorgó a los juzgados de paz la potestad de recibir las denuncias y aplicar las medidas urgentes de seguridad. Si antes los operadores de justicia solían no abrir expedientes ante denuncias de violencia doméstica, la situación se revertió a partir de esta norma. Asimismo, se llevan a cabo diversas iniciativas en el área de la capacitación de operadores de justicia en temas de violencia contra la mujer en la subregión.

En la Argentina, un ejemplo novedoso fue la capacitación por Internet de 120 oficiales y suboficiales de divisiones, comisarías y destacamentos de la provincia de Salta, bajo la tutoría del Ministerio Público. Asimismo, en distintas provincias hay proyectos de capacitación destinados a policías y empleados judiciales, desarrollados en conjunto por instituciones gubernamentales y ONG. En general, dichos proyectos son aplicados de manera discontinua y/o temporal.

En el Brasil, los proyectos de capacitación tampoco tienen un carácter continuo y permanente, además de que no suelen alcanzar un número significativo de operadores de justicia. Sin embargo, desde el año 2002 el Gobierno Federal ha emprendido una iniciativa de carácter nacional con el objetivo de capacitar a policías y empleados de las comisarías especializadas en violencia contra la mujer. También merece destacarse el proyecto “QSL-Quebrando Silêncios e Lendas” (“Rompiendo silencios y leyendas”), desarrollado conjuntamente por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de capacitar a oficiales de la policía civil. El material didáctico de este proyecto fue desarrollado con la participación de oficiales de la policía. Asimismo, se destaca el proyecto llevado a cabo bajo la coordinación de una jueza del Tribunal de Justicia del Estado de Mato Grosso, que capacitó a jueces de primera y segunda instancias en la temática de género desde una perspectiva de derechos humanos.

En Chile, la 48ª Comisaría de Asuntos de la Familia es la única delegación especializada en el problema y que atiende casos de violencia intrafamiliar. Desde su creación, sus agentes han rendido cursos de capacitación en la oficina especializada de la Dirección de Protección Policial de la Familia, DIPROFAM. En la actualidad, cada funcionario ha pasado por un promedio de diez cursos de capacitación sobre violencia intrafamiliar. Entre los carabineros de Chile, se imparten cursos de capacitación sin carácter obligatorio. También se brindan cursos en la Academia Judicial para el escalafón primario del Poder Judicial y para funcionarios judiciales. En general, hay una buena asistencia, receptividad e interés en los cursos de capacitación.

En el Paraguay, mediante un trabajo conjunto entre los órganos de los poderes Judicial, Ejecutivo y ONG, se han ofrecido diversos cursos de capacitación para jueces y juezas, defensores públicos y policías, desde la adopción de la ley 1.600/00 contra la violencia doméstica. Se verificó una gran receptividad, e incluso algunos casos de reproducción de la capacitación a otros profesionales. Sin embargo, no hubo seguimiento debido a que los funcionarios tienen movilidad constante.

Del mismo modo, en el Uruguay algunos programas gubernamentales han dado prioridad a la capacitación de funcionarios tales como policías, oficiales y profesionales. Cabe destacar la alianza del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior con la Facultad de Derecho, UDELAR, para el ofrecimiento de un curso de posgrado dirigido a profesionales vinculados con la administración de justicia<sup>61</sup>.

El panorama de la región indica que, durante el periodo investigado, hubo un cambio significativo en la actua-

ción de los operadores de justicia. En primer lugar, debido al cambio legislativo e institucional, con la adopción de leyes específicas sobre violencia doméstica y la creación de instituciones destinadas a la atención a casos de violencia contra la mujer. En ese marco, se verificó la necesidad de sensibilizar y capacitar a los operadores de justicia, lo que se logró mediante asociaciones entre instituciones gubernamentales y organizaciones del movimiento de mujeres y feminista.

Las capacitaciones dieron prioridad a la formación de empleados de las comisarías de Policía, y algunas estuvieron volcadas a jueces, promotores y abogados. Con respecto al contenido, falta información sobre el conjunto de las capacitaciones, pero se verifica que algunas aseguraron la perspectiva de los derechos humanos. En general, se identificó una buena receptividad, aunque en muchos casos las capacitaciones no tienen carácter obligatorio.

A pesar de dichos avances, las capacitaciones todavía son muy limitadas y no alcanzan al conjunto de los operadores de derecho. Son escasas las informaciones sobre métodos de evaluación de la eficacia de las capacitaciones, así como los mecanismos de seguimiento posteriores a la capacitación, por lo que es necesario fortalecerlos.

### 1.3.2 Informaciones recopiladas mediante entrevistas realizadas para profundizar los balances nacionales<sup>62</sup>

Sobre el perfil de las personas entrevistadas, cabe destacar que, en Brasil, todas fueron mujeres. Las mujeres también predominaron entre los entrevistados en Paraguay. En Argentina y Chile, hubo un número similar de entrevistados varones y mujeres. Algunos entrevistados son funcionarios del Poder Judicial, de la fiscalía y de la policía, además de abogados y empleados de las mismas instituciones. Otros trabajan en órganos como servicios de salud y atención a las víctimas. Todos, de alguna manera, trabajan con casos de VD/VF/VIF, unos por opción propia y otros por cumplir sus deberes profesionales.

En el Uruguay, las opiniones de los entrevistados con respecto a la ley variaron considerablemente, pero en su mayoría resultaron favorables. Se destacaron aspectos positivos y también objeciones parciales. Entre estas, algunas indicaron ciertos problemas que se atribuyeron a la ley, sin notar que estos son consecuencia de deficiencias de funcionamiento del sistema. El balance nacional subraya que ese tipo de evaluación “quizá tenga que ver, aún, con las dificultades que tienen muchos operadores para reconocer el maltrato en la familia como una violación de los derechos humanos de las personas”. Asimismo, el balance señala que las objeciones varían desde confusiones en la interpretación hasta aspectos que revelan la insuficiencia de recursos de la justicia. Se verificó, minoritariamente, cierta “sensación de molestia por tener que ampliar el campo de acción de la justicia”.

El balance de Uruguay también afirma que algunos entrevistados señalaron la necesidad de aplicar ciertos aspectos de la ley que aún no se han concretado debido, principalmente, a la falta de recursos. Varios operadores se manifestaron a favor de instalar instancias específicas para la aplicación de la ley<sup>63</sup>. Asimismo, se señaló la necesidad de capacitar a equipos multidisciplinarios y de promover un trabajo coordinado de los operadores, lo que tal vez indique el objetivo a largo plazo de cambiar mentalidades.

En la Argentina, se verificó la diversidad de criterios en la concepción de la problemática de violencia familiar, además de la persistencia de mitos y prejuicios. La mayoría de los entrevistados coincide en la necesidad de elaborar un protocolo para unificar los criterios y pasos que se deben seguir, especialmente en lo relacionado con la recepción de la denuncia. En general, los entrevistados conocen el marco internacional de derechos de las mujeres, pero no lo utilizan. En todas las entrevistas se reconoció la urgencia de capacitar y asesorar a las fuerzas policiales, además de la importancia de contar con guías de actuaciones.

Asimismo, el balance de Argentina afirma que: “Se visualiza cierto malestar (en muchos casos manifiesto) por la demanda que genera la ley y la falta de estructura para dar respuesta. El desborde que padecen los empleados judiciales obedece no solo a la falta de recursos (humanos y tecnológicos) sino también de la burocratización de los trámites. Se propone la creación de un fuero especial”.

El balance de Brasil concluyó que las profesionales involucradas con el problema consideran el enfrentamien-

to de la violencia doméstica fundamental y manifestaron sensibilidad y preocupación por el tema. Diversas entrevistadas criticaron la falta de una ley específica para la prevención, punición y erradicación de la violencia contra la mujer, además de señalar problemas en la tipificación del crimen de lesión corporal y sus clasificaciones. Las profesionales del área jurídica tienden a señalar buenos aspectos de la ley 9.099/95, aunque no la consideran adecuada para los casos de violencia contra la mujer.

La mayoría de las profesionales entrevistadas en Brasil no asiste a cursos de capacitación, pero subraya su importancia. Se reveló un desconocimiento y una baja utilización de tratados internacionales de derechos humanos en conflictos de violencia doméstica contra la mujer. Algunas entrevistadas destacaron las dificultades para garantizar la tramitación judicial en casos de violencia psicológica contra la mujer con la legislación vigente. En general, las entrevistadas consideraron como un avance la creación de las comisarías de la mujer, pero señalaron la baja inversión y las dificultades para su funcionamiento.

En Chile, las entrevistas indicaron que los funcionarios judiciales del escalón superior están actualizados y muestran interés por aplicar mecanismos de mejora. Los funcionarios judiciales del escalón inferior, por su parte, muestran un buen nivel de conocimiento sobre el procedimiento y el espíritu de la legislación, “pero se encuentran superados por la recarga de trabajo que implica el seguimiento de las causas”. Con relación a los abogados, se concluyó que estos “manejan la ley y el proceso, pero muestran un interés menor en profundizar sus estudios, ya que las causas son escasas y pese a que la ley está vigente desde hace unos diez años, se considera aún en ‘marcha blanca’, el tema es un tanto desconocido”.

Las entrevistas también indican que los funcionarios policiales están medianamente capacitados sobre la ley y las normas, así como los principios de trato y atención a las víctimas. Asimismo, los profesionales de centros de atención y en funciones de promoción del tema “tienen un buen manejo legal y procesal del tema y están claros que los mayores problemas son las falencias de la ley, la falta de recursos en su implementación y la insuficiencia de centros de atención especializados de víctimas”. El balance de Chile concluye que “los entrevistados en general muestran gran interés y sensibilidad por el tema. Conducen con la existencia de graves falencias de la ley en cuanto a sus normas y procedimiento, La falta de tribunales especializados en VIF, la insuficiencia de publicaciones y cursos de especialización y de recursos en general. Todos esperan que el proyecto de reforma a la ley y la futura creación de los tribunales de familia ayuden a mejorar estos problemas”.

Las entrevistas realizadas en el Paraguay coincidieron en señalar como avances los siguientes: “La ley 1.600 colaboró para otorgar el marco legal en relación a los derechos de las mujeres; se oficializaron las obligaciones y funciones pertinentes por parte de los operadores de justicia, como así también los agentes de la policía; capacitación a los operadores de justicia, los cuales deben poseer una formación mínima para intervenir en crisis de las mujeres maltratadas o golpeadas; mayor toma de conciencia en el tratamiento del fenómeno de la violencia intrafamiliar como un problema social, la creación de departamentos específicos para la atención de víctimas; contratación de personal técnico especializado para atender los casos”.

Las entrevistas en Paraguay indicaron como mayores obstáculos “la deserción de las víctimas que no acuden al tratamiento psicológico y luego reingresan al servicio por violencia física”, así como “la falta de sensibilización, tanto de algunos operadores de justicia como de la población en general, que desconocen el fenómeno de la violencia”<sup>64</sup>. Asimismo, los entrevistados indicaron diversos aspectos relevantes adoptados por el Estado paraguayo e hicieron algunas recomendaciones, como reforzar las capacitaciones para todos los agentes públicos que operan en el área de violencia, mejorar las comunicaciones interinstitucionales, ampliar el servicio con personal capacitado, asignar un mayor presupuesto para el tema de violencia, equidad y género; así como lograr una mayor difusión a través de los medios de los costos sociales de la violencia doméstica, mejorar la articulación entre los operativos policiales y las ejecuciones de las fiscalías, y cómo tratar de oficio en las fiscalías las denuncias reportadas por la policía aunque la víctima retire la denuncia, pues suele hacerlo a instancias de su agresor.



#### **1.4 Impacto de los cambios institucionales en la disminución de la violencia doméstica**

Hay pocos datos y estudios con respecto a la incidencia de la violencia doméstica y su variación a lo largo del tiempo. Ello impide verificar qué impactos fueron generados por los cambios ocurridos en el pasado reciente. Del mismo modo, tampoco es posible llegar a conclusiones sobre la variación de la incidencia de violencia doméstica en mujeres según su estado civil, raza, etnia, clase social, nivel de escolaridad, religión, orientación sexual o local de residencia.

En general, los datos existentes se refieren a registros de casos denunciados a instituciones oficiales o a ONG. Se verifica una tendencia a que los gobiernos apliquen sistemas de registros generales y busquen perfeccionar los datos con respecto a los casos denunciados, la atención ofrecida y su seguimiento. Algunas iniciativas en ese sentido se reseñan a continuación.

En la Argentina, el Consejo Nacional de la Mujer viene aplicando un sistema de información y monitoreo de la violencia familiar contra la mujer, lo que ha involucrado especialistas y profesionales del gobierno, ONG y universidades de todo el país. Se diseñó un instrumento de registro de casos, junto con un programa informático para el ingreso y análisis de información, destinado a servicios especializados en la atención de la violencia familiar contra la mujer. Actualmente, cuarenta servicios del país han sido capacitados para el uso de tales instrumentos.

En Chile, el reglamento de la ley 19.325 sobre violencia intrafamiliar, aprobado por el decreto supremo 1.415 de 1996, se refirió a la inscripción en el Registro especial de condenas por actos de violencia intrafamiliar del Servicio de Registro Civil e Identificación de todas las personas que hayan sido condenadas por sentencia ejecutoriada como autoras de actos de violencia intrafamiliar. Según estadísticas provenientes del Registro Civil, del total de casos de violencia intrafamiliar registrados entre los años 1994 y 2000 –que suman 134.400– un 92,5 por ciento se resolvió por conciliación, en tanto que sólo en el 7,5 por ciento se dictó sentencia, por lo que este artículo adquiere especial relevancia.

En el Paraguay, está prevista la aplicación del PRAVICOM, que es un sistema informático preparado para registrar y consultar los datos de violencia intrafamiliar contra la mujer en forma centralizada. La Secretaría de la Mujer ha encontrado dificultades para su puesta en marcha, como “la carencia del sistema informático, insumos y equipos” y “la cultura institucional renuente a difundir la información que tiene sobre los casos atendidos y apropiarse de la información, aunque esta sea de carácter público; en los casos de instituciones que cuentan con los equipos necesarios se detecta cierta resistencia entre los(as) funcionarios(as) para incorporar un instrumento de registro nuevo”. Debido a estas dificultades, el sistema no funciona de la manera en que fue diseñado, sino mediante métodos manuales de remisión de registros desde las diferentes instancias de atención (policía, juzgado, salud), lo que dificulta el seguimiento de la evolución de los casos de violencia doméstica<sup>65</sup>.

En el Uruguay, la Fiscalía de Corte y la Procuraduría General de la Nación instalaron un banco de datos en el que se registra la información sobre los casos que llegan a la justicia penal. A partir de 2002, se incorporó una nueva desagregación para procesar la información referida a los casos de violencia doméstica.

El ejemplo de Chile indica que hubo un aumento progresivo de denuncias de violencia intrafamiliar. Las cifras presentadas por la oficina receptora y distribuidora de denuncias de violencia intrafamiliar de la Comuna de Santiago indican que, en 1994, se hicieron 1.419 denuncias; en 1998, 12.816, y en 2002, 16.684. Del mismo modo, el número de casos denunciados a la policía en el Paraguay aumentó de 286 en 1994, a 896 en 1998. Asimismo, las cifras proporcionadas por la Mesa de entradas única de los tribunales colegiados de familia en los tribunales provinciales de Rosario indican que, en el año 2000, fueron iniciadas 526 causas de violencia familiar; en el año 2001, 764, y en el año 2002, 921.

Ante la ausencia de estudios específicos en todos los países de la región, no se puede concluir si el aumento en el número de casos atendidos es causado por la variación en el número de incidentes violentos. Más bien, el aumento en el número de casos comunicados a los servicios puede ser consecuencia de la mejoría de los mecanismos, de la facilitación del acceso a los servicios y de la ampliación de la divulgación de dichos servicios a la población. Otro posible motivo para tal incremento es la mejora en los sistemas de registro de denuncias.

Una investigadora entrevistada en el balance brasileño expresa con claridad las dificultades encontradas:

Bueno, no soy una activista del área de mujeres, pero como investigadora, las mayores dificultades que encuentro con respecto al trabajo con la violencia doméstica contra las mujeres están relacionadas principalmente al acceso a datos. ¿Cómo se puede trabajar con informaciones si estas no están disponibles? Es necesario, todo el tiempo, reconstruir el recorrido de la producción de la información para que tengas un dato mínimamente confiable, para que puedas producir alguna cosa a partir del mismo y divulgar las informaciones a la sociedad sin que estas sean algo absolutamente sensacionalista<sup>66</sup>.

La falta de seguimiento de los casos es otro obstáculo a la evaluación de los mecanismos institucionales creados para la prevención y sanción de la violencia doméstica.

En un análisis no cuantitativo, personas entrevistadas en la Argentina afirmaron que los servicios han pasado a atender casos más complejos. Sin embargo, no aclaran si estos casos surgieron recientemente o si sólo tuvieron condiciones de denuncia en ese momento.

## **2. Alianzas y estrategias realizadas en la década de 1990 en la subregión**

Este capítulo analizará las estrategias y alianzas establecidas por actores que han buscado cambios hacia la equidad de género, ya sea que se trate de organizaciones del movimiento de mujeres y feminista o de organizaciones de otros movimientos sociales, instituciones estatales o profesionales y funcionarios de estas.

### **2.1. Alianza y estrategia preliminar: el fortalecimiento del movimiento de mujeres o feminista**

Durante la década de 1990, se conformaron alianzas dentro del propio movimiento de mujeres mediante la formación de redes y coordinadoras nacionales, como la Articulación de Mujeres Brasileñas, AMB, y la Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP. Estas redes a veces reúnen a profesionales de un área de actuación o de una región, como la Red Nacional por la Salud de la Mujer de Argentina, la Red Feminista Norte y Nordeste de Estudios e Investigaciones sobre la Mujer y las Relaciones de Género de Brasil, la Red de Apoyo y Prevención en Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil de la Comuna de Santiago de Chile, y la Red Uruguaya sobre Violencia Sexual y Doméstica. Dichos espacios buscan potenciar el movimiento mediante la coordinación de las organizaciones y el diseño de estrategias conjuntas.

La experiencia reciente de AMB es emblemática al respecto<sup>67</sup>. En 2002, se realizó la Conferencia Nacional de Mujeres Brasileñas con el objetivo de sintetizar en una plataforma la agenda de largo plazo del movimiento feminista, además de presentar a las mujeres como sujetos políticos en el contexto electoral de aquel año. Luego de un proceso que involucró la organización de conferencias en los Estados de la federación, la conferencia nacional contó con una amplia participación de mujeres de todo el país y tuvo como principal resultado la "Plataforma política feminista". Asimismo, en el año 2002, algunas candidaturas a la Presidencia de la República buscaron a la AMB con fines de diálogo. La AMB identifica en la experiencia de la conferencia, una madurez de las prácticas de los movimientos sociales en la convivencia con la pluralidad y una "democratización del feminismo"<sup>68</sup>.

Dicha pluralidad también se revela en los cuestionamientos que trajeron las mujeres negras e indígenas, los que moldearon el discurso y la agenda del movimiento feminista, particularmente durante la década de 1990. El movimiento de mujeres negras e indígenas tuvo como estrategia incidir tanto en los movimientos negro e indígena como en el movimiento feminista, llamando la atención hacia la intersección de las discriminaciones basadas en raza/etnia y género. La participación de mujeres latinoamericanas afrodescendientes e indígenas en la Conferencia Mundial contra el Racismo, realizada en Durban, Sudáfrica, indica la fuerza de la estrategia.

El establecimiento de alianzas internas también ocurre con el objetivo de trabajar temáticas específicas y buscar objetivos concretos. Más adelante se mencionan algunos ejemplos.

## **2.2. Alianzas y estrategias en el plano internacional**

Durante el periodo estudiado, las organizaciones nacionales mantuvieron y fortalecieron el trabajo coordinado en redes internacionales, como CLADEM y la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe sobre Violencia Doméstica y Sexual. Asimismo, en el proceso de evaluación de la Conferencia de Beijing, se creó la Articulación feminista MERCOSUR con la participación de organizaciones y redes de Uruguay, Brasil, Chile, Paraguay, Argentina, Perú y Bolivia.

El movimiento de mujeres ha buscado asegurar que el tema de la violencia contra las mujeres esté presente en las esferas internacionales que trabajan con derechos humanos y en aquellas volcadas especialmente a la mujer. La participación de las mujeres en las conferencias internacionales (Viena 1993, Cairo 1994, Beijing 1995) fue fundamental para el planteamiento de la violencia contra la mujer en la agenda política de los gobiernos. Asimismo, en 1994 se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Más recientemente, a modo de ilustración, se destacan: la participación de organizaciones de mujeres en la evaluación de los cinco años de la Conferencia de Beijing (Beijing + 5), en las campañas por la aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW y en la elaboración de reportes sombra a los comités de las Naciones Unidas que monitorean los tratados de derechos humanos.

Otro tipo de alianza en el ámbito internacional es aquella que involucra a organismos internacionales. El balance de Uruguay, por ejemplo, describe la experiencia del Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, el que es resultado de un convenio con el BID. Este propuso un subprograma de violencia familiar, que sería financiado integralmente por el Banco en el valor de cinco por ciento del programa y contaría con la asesoría de sus técnicos. Con la participación de estos técnicos, se celebraron convenios con organizaciones para iniciar la parte principal del subprograma<sup>69</sup>.

## **2.3. Alianzas y estrategias que buscan influir en la actuación del poder público**

Durante la década de 1990, diversas iniciativas del movimiento de mujeres y feminista buscaron influir en la actuación del poder público en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A continuación mencionamos algunos ejemplos de dichas estrategias.

### Poder Legislativo

En 1989 fue creada la Red Argentina contra la Violencia Doméstica y Sexual, con el objetivo de impulsar una ley nacional de prevención y asistencia a la violencia contra las mujeres. La red estuvo constituida por grupos y ONG de catorce provincias y participó en la elaboración de la ley nacional 24417, aprobada en 1993.

En el Congreso Nacional de Brasil, la mayoría de las diputadas federales y senadoras componen informalmente la "bancada femenina", una interlocutora privilegiada de las organizaciones del movimiento de mujeres. El Congreso brasileño permite que ONG presenten propuestas a la Comisión de Legislación Participativa, lo que ha sido utilizado, por ejemplo, por CLADEM-Brasil y el Instituto para la Promoción de la Igualdad, IP, para proponer cambios en el Código Penal. Otra estrategia fundamental para que el movimiento de mujeres conozca y se manifieste sobre el trabajo del Congreso Nacional es la existencia de la ONG Centro Feminista de Estudios e Assessoria, CFEMEA, con sede en la Capital Federal y específicamente volcada a la consultoría y seguimiento legislativo en temas de interés de las mujeres.

En la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile, existe la Comisión de Familia, Mujer y Juventud, compuesta por trece miembros, con la atribución de estudio y producción de las posiciones parlamentarias y proyectos de ley. Dicha comisión no suele establecer alianzas, pero sus integrantes, a título personal, a veces buscan el apoyo del SERNAM y de ONG para propuestas de especial interés.

En el Paraguay, en 1991, organizaciones de la sociedad civil pusieron en marcha estrategias de incidencia en la Constituyente con el objetivo de que la nueva Constitución incorporara temas relacionados con la igualdad

y equidad de las mujeres. Se organizó, por ejemplo, el “Foro de la Mujer Constituyente”, que tuvo la participación de mujeres de partidos políticos, organizaciones sociales y culturales y ONG, entre otras<sup>70</sup>. Se considera que el impulso y seguimiento de las organizaciones de mujeres y en especial de la Coordinación de Mujeres del Paraguay condujeron a la incorporación del artículo 60 en la Constitución. Asimismo, el anteproyecto de la ley 1.600/00 –que reglamenta dicho artículo constitucional– fue redactado por la misma coordinación. Esta organización, además, lideró una campaña para la aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW, lo que se logró en el año 2001<sup>71</sup>.

En el Uruguay, en 1992, el Espacio Feminista y la Red de Violencia contra la Mujer denunciaron ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados cinco casos de mujeres bajo riesgo inminente por violencia doméstica y le sometieron un expediente con informaciones sobre los casos, así como las respuestas de la justicia y otros órganos competentes. La acción fue calificada como una “transferencia de responsabilidad” para proteger a dichas mujeres y constituyó la primera acción de *lobby* que logró un cambio en las actitudes y acciones de los parlamentarios.

#### Poder Judicial

En la Argentina, la Red Metropolitana Norte reúne equipos de cinco municipios de la provincia de Buenos Aires, además de dos ONG, con el objetivo de buscar consensos para la aplicación de la ley de violencia recientemente sancionada en dicha provincia. La red lleva a cabo jornadas de monitoreo con la participación de personal judicial; sus participantes realizan interconsultas y derivaciones de casos. Tal trabajo ha permitido desarrollar una articulación con los tribunales de familia y que las denuncias cuenten con informes psicológicos elaborados por la red, evitando que las mujeres necesiten pasar por el Equipo del Tribunal.

En el Brasil, desde 1995 está en vigor la ley 9.099, diseñada para crímenes considerados de baja gravedad, y se creó un trámite específico para crímenes con pena máxima de un año, permitiendo la suspensión del procedimiento penal mediante ciertos compromisos de carácter civil. A pesar de la gravedad de los casos de violencia doméstica, en general estos son calificados bajo el tipo penal “lesiones corporales de naturaleza menos grave”, cuya pena es inferior a un año. La aplicación de la ley 9.099 en casos de violencia doméstica generó impunidad y banalizó la problemática<sup>72</sup>. En ese marco, un consorcio de ONG logró que el Poder Ejecutivo estatal, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Colegio de Abogados anunciaran la instalación del Juzgado especial de violencia de género en la ciudad de São Paulo, donde los funcionarios serían especialmente capacitados para la atención y tramitación de casos de violencia doméstica. Aunque el Tribunal de Justicia de São Paulo ya anunció la creación de dicho juzgado, todavía no lo ha implantado.

En Chile, la Casa del movimiento pro emancipación de la mujer chilena, con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll, funciona desde 1996 como un centro de desarrollo y capacitación de la mujer. Más de trescientas mujeres concurren semanalmente a dicha casa, que atiende y orienta a las mujeres víctimas en aspectos jurídicos y psicológicos. La casa incluso atiende a mujeres en estado de shock, las cuales son principalmente derivadas por los tribunales de justicia y el servicio médico legal.

En el Paraguay, la comisión interinstitucional –creada a instancias de la Secretaría de la Mujer, como se describe en la siguiente sección– lanzó el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer<sup>73</sup>. Con respecto a la relación con el Poder Judicial, la comisión proponía seminarios de capacitación, con duración de un año, dirigidos a magistrados y magistrados, así como a jueces y juezas de paz y de instrucción. En 1997, el Plan fue subsumido por el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidad para las Mujeres, en cuyo marco se incorporó el Poder Judicial. Por su parte, la Asociación de Abogadas del Paraguay y el Círculo de Abogadas de Paraguay desarrollaron una estrategia para que la Corte Suprema de Justicia designara a la primera mujer médica forense para atender los casos que involucran a mujeres –y menores– como víctimas, especialmente de abusos sexuales. Se llevaron a cabo entrevistas con los ministros de la Corte Suprema, visitas a emisoras de radio y televisión y distribución de gacetillas, explicando la importancia del tema. En febrero de 1998, la Corte Suprema de Justicia designó una médica forense del Servicio Médico Legal y luego reglamentó sus funciones específicas.

En el Uruguay, a iniciativa de una psicóloga del Ministerio del Interior, fue creado el Centro de Asistencia a Víctimas de Violencia Familiar, que asiste a los jueces penales mediante la realización de pericias o diagnósticos, además de recibir casos derivados por otros operadores.

### Poder Ejecutivo

En el ámbito del Poder Ejecutivo, destacan las iniciativas llevadas a cabo a instancias del gobierno en general, de los mecanismos institucionales volcados a la promoción de la equidad de género y de funcionarias de instituciones públicas sensibles al problema de la violencia contra la mujer. A menudo, tales iniciativas están vinculadas a propuestas presentadas por el movimiento de mujeres y feminista. Esta sección menciona algunos ejemplos exitosos y no exitosos de iniciativas del Poder Ejecutivo.

En la región, fueron creados mecanismos institucionales para la promoción de la equidad de género, lo que se constituyó como una estrategia relevante del movimiento feminista señalada en la Plataforma de Beijing.

En el Paraguay, la CMP impulsó la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, con rango de ministerio, y desde entonces ha mantenido una función de cooperación y contraloría. A instancias de la Secretaría de la Mujer, se estableció una comisión interinstitucional para el tema de la violencia hacia las mujeres, compuesta por la Secretaría, los ministerios del Interior, de Educación y Culto, de Salud Pública y Bienestar Social y de Justicia y Trabajo, por el Ministerio Público, por la Policía Nacional, por la Municipalidad de Asunción y por la CMP. Dicha comisión interinstitucional elaboró el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer. Sin embargo, la comisión se extinguió, debido a los recurrentes cambios de ministros y al constante reemplazo de representantes de las instituciones, quienes carecían de representatividad.

Esta experiencia indica un esfuerzo en el sentido de plantear la violencia contra la mujer como un asunto de responsabilidad de diversas esferas de poder. A pesar de que la Secretaría está vinculada con la Presidencia de la República y tiene rango ministerial, el ejemplo muestra los límites de poder de los mecanismos institucionales volcados a la equidad de género.

Otro tipo de alianza frecuente con el Poder Ejecutivo se da mediante la transferencia de fondos para que ONG desarrollen directamente proyectos y servicios. En el ámbito local, las alianzas tienen la ventaja de que comparten el mismo espacio geográfico, los mismos servicios y recursos legales. En el informe de Argentina se describe una exitosa estrategia local:

En la ciudad de Puerto Madryn, la ONG Casa de la Mujer tiene experiencia en la capacitación a cuadros de la policía comunitaria, pero también establece articulación con el personal superior. Esta estrategia ha dado buenos resultados, porque hay un reconocimiento hacia la organización. La estrategia es eficaz al extremo de que en esta ciudad se registran más denuncias que en el resto, lo que se atribuye al hecho de que se acompaña a la víctima de violencia no sólo hasta los tribunales sino al médico forense y en todos los pasos a seguir<sup>74</sup>.

También en el ámbito local destaca la estrategia de atención interdisciplinaria a mujeres en situación de violencia por instituciones públicas. En Chile, el Centro de Atención y Prevención en Violencia Intrafamiliar de la Municipalidad de Santiago brinda gratuitamente apoyo terapéutico, social y legal a mujeres en situación de violencia doméstica, así como a sus parejas y parientes. En su mayoría, los casos llegan al centro derivados por la Red de Apoyo y Prevención en Violencia Intrafamiliar y Maltrato Infantil de la Comuna de Santiago. Dicha red pesquiza los casos en instituciones públicas, como las policiales, de salud y los colegios municipalizados. En general, la orientación a hombres agresores es derivada por los tribunales de justicia. Ante la falta de atención a mujeres en situación de violencia por los gobiernos, algunas ONG ofrecen dicho servicio autónomamente.

Cabe destacar que existen alianzas establecidas dentro del propio poder público, como ilustra el proyecto de la coordinadora de las comisarías de la mujer y familia de la provincia de Buenos Aires, COORDMUJER. El trabajo en red propuesto por el proyecto se originó en el contexto de "creación de las Comisarías de la Familia y el desmantelamiento que se había realizado con las Comisarías de la Mujer, por un lado, y la falta de una política específica y unificadora que permita criterios conjuntos de funcionamiento así como de personal capacitado, por el otro"<sup>75</sup>.

#### **2.4. Alianzas y estrategias que buscan influir en diversas esferas de la sociedad**

El problema de la falta de datos y estudios sobre violencia contra la mujer ha sido objeto frecuente de alianzas que involucran a universidades o instituciones de investigación. En Brasil, por ejemplo, algunas universidades tienen núcleos dedicados al estudio de género, que llevan a cabo investigaciones empíricas y estudios teóricos, además de organizar encuentros, colaborar con los cursos de la universidad y producir publicaciones.

La alianza del movimiento feminista con lideresas comunitarias ha sido fortalecida mediante proyectos de capacitación llevados a cabo por organizaciones feministas. En el Brasil, el proyecto de las promotoras legales populares ofrece un curso de un año para que lideresas comunitarias conozcan sus derechos y los mecanismos legales existentes. En el Estado de Río Grande do Sul, el proyecto también involucró la creación del Servicio de Información a la Mujer, SIM, en el que las promotoras formadas buscan multiplicar el conocimiento adquirido en el curso y orientar a las mujeres con respecto a sus derechos.

Las alianzas entre organizaciones feministas y de derechos humanos son cada vez más frecuentes. Como ejemplo está aquella que, en 2002, produjo el contrainforme (informe sombra) de Argentina para el comité de la CEDAW. Las organizaciones sindicales también han sido una esfera de actuación en la lucha contra la violencia basada en género. En Chile, la Central Única de Trabajadores es la central sindical con más afiliados y tiene el Departamento de la Mujer, Familia y Trabajo. Dicha oficina demuestra especial preocupación por la violencia intrafamiliar, que ha sido calificada como “tema de ciudadanía” y de interés nacional. Por eso es un problema abordado por toda la central, incluyendo su comité ejecutivo y sus departamentos.

Las alianzas que involucran a asociaciones y colegios de abogados son frecuentes. En la Argentina, el Consejo Nacional de la Mujer buscó celebrar un convenio con la Federación de Colegios de Abogados de la República Argentina con el objetivo de patrocinar gratuitamente casos de violencia. En Brasil, a instancias de la Comisión de la Mujer Abogada de la Ordem dos Advogados do Brasil, OAB (o Colegio de Abogados de Brasil), sección São Paulo, se celebró un convenio entre el Estado de São Paulo y la OAB para ofrecer asistencia jurídica a mujeres víctimas de violencia atendidas en las comisarías especializadas.

El uso de medios de comunicación también ha sido una importante estrategia del movimiento feminista. En 1998, en Paraguay, un video sobre violencia producido por el BID fue presentado por un canal de televisión en un debate con la participación de representantes del gobierno, la prensa y ONG. El monitoreo de rating y las llamadas telefónicas indicaron una respuesta positiva de la audiencia.

La diseminación de la imagen de la mujer reducida a objeto sexual está presente cotidianamente en los medios de comunicación de Brasil, como en el caso de anuncios publicitarios que asocian ciertos productos –cerveza, por ejemplo– a mujeres en bikini o con ropa escotada. Un ejemplo es la publicidad de la cerveza Kaiser que se difundió en diversos bares del país y tenía como lema “Mujer y Kaiser: especialidades de la casa”. Otro ejemplo es la publicidad de la concesionaria “Vía Costeira”, que vende vehículos Volkswagen, producida por la agencia Lúmina y publicada en el diario *Tribuna do Norte*, de la ciudad de Natal. Dicho anuncio presentaba la foto de una mujer golpeada al lado de una frase que decía que se necesitaban reparaciones.

Ante tal publicidad, entidades del movimiento feminista y de derechos humanos de Brasil usaron una estrategia jurídica exitosa. El Código Brasileño de Defensa del Consumidor, en su artículo 37, prohíbe la publicidad abusiva, lo que incluye la publicidad discriminatoria. En el caso de la publicidad de la cerveza, ante una denuncia presentada por CLADEM-Brasil y otras entidades del movimiento feminista, el Ministerio Público dio inicio a un “inquerito civil público” (audiencia pública) contra la agencia de publicidad. Al aplicar previsiones legales, según las denunciantes, tal interrogatorio fue suspendido mediante la firma de un acuerdo mediante el cual la agencia se comprometió a difundir un anuncio publicitario con el objeto de valorar la equidad de género, además de financiar seminarios sobre el tema en el país. En el caso del anuncio de Volkswagen se adoptó el mismo procedimiento con igual resultado.

Durante la década de 1990 también se verifican iniciativas que por primera vez también involucran a varones. La campaña de la cinta blanca, coordinada por diversas ONG en alianza con instituciones de derechos

humanos y del Estado, tiene como objetivo sensibilizar y movilizar a varones y a organizaciones que no actúan en el área de género con respecto a la violencia de género. Entre las organizaciones coordinadoras, algunas están formadas predominantemente por hombres y volcadas al tema de la equidad de género.

## ■ Conclusiones

### A) Síntesis de la información recopilada, identificación de tendencias y lecciones aprendidas

#### **Cambios institucionales**

##### Cambios normativos

Durante la elaboración de este informe, la Coordinación Subregional desarrolló un estudio comparativo pormenorizado sobre los cambios normativos relacionados con tratados internacionales de derechos humanos, códigos penales y procesales penales, legislación específica sobre violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, delitos sexuales y legislación vinculada. Tal estudio se encuentra en el anexo A.

##### • *Tratados internacionales de derechos humanos*

Todos los países de la subregión ratificaron la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Argentina y Chile son los únicos Estados de la subregión que todavía no han ratificado el Protocolo Facultativo a la CEDAW. El proceso que precedió a esta la ratificación evidenció la oposición ideológica en contra de los instrumentos de defensa de los derechos de la mujer bajo argumentos de carácter político, jurídico, cultural y religioso. En tal oposición, tiene particular importancia la acción de sectores religiosos conservadores, en especial de la Iglesia Católica.

La efectividad de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito interno depende del rango que tienen en el orden jurídico interno. Sólo en la Argentina está hay acuerdo en que algunos de tales tratados tienen rango constitucional, según la doctrina y jurisprudencia de ese país.

##### • *Constituciones nacionales*

En todos los países de la subregión se produjeron avances significativos en las reformas constitucionales en materia de derechos de las mujeres. Como denominador común que contribuyó a esos cambios positivos, destaca la participación de las mujeres en los procesos nacionales de apertura política, transición democrática y constituyente ocurridos entre 1980 y 1990.

Las constituciones de los países de la subregión establecen la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, pero no mencionan específicamente la violencia contra las mujeres. Las constituciones de Brasil, Chile y Paraguay hacen referencia expresa a la violencia en el ámbito de la familia, pero no señalan el contenido de género.

##### • *Códigos penales*

Con excepción de Paraguay y Uruguay, en los demás países no se considera la VD/VF/VIF como delito específico en los códigos penales.

##### • *Leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF*

Luego de la aprobación de la Convención de Belém do Pará, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay adoptaron leyes específicas sobre VD/VF/VIF, lo que ha representado un significativo avance.

El Brasil es el único país de la subregión que todavía no ha adoptado una ley sobre VD/VF/VIF.

Todas las leyes existentes en la subregión contemplan la violencia física y psicológica. Las leyes de Paraguay y Uruguay mencionan expresamente la violencia sexual.

Las leyes en general se refieren a la violencia dentro del grupo familiar, originado por parentesco, matrimo-

nio o uniones de hecho. Algunas no dejan claro si se aplican a relaciones anteriores al acto de violencia o a noviazgos.

Los procedimientos establecidos por las leyes en general son breves y gratuitos, empezando con denuncia verbal o escrita de la víctima, su representante legal o por cualquier persona que tome conocimiento del hecho. Ante las denuncias, en general se involucra a órganos de investigación de la policía, del Ministerio Público y de los juzgados competentes. Las leyes establecen medidas de protección, mediación y conciliación, además de determinar la presentación de diagnósticos o informes relativos a la salud física o psíquica de la víctima. Asimismo, crean mecanismos de participación, consulta, seguimiento, evaluación y/o registros.

- *Delitos sexuales*

Con excepción de la Argentina y el Paraguay, los demás países de la subregión incluyen los tipos penales relacionados con la violencia sexual en títulos de delitos contra las buenas costumbres, las familias o la moralidad pública de sus códigos penales.

En todos los países se verificaron cambios normativos que tipificaron conductas, redefinieron tipos penales e incrementaron penas.

Asimismo, en todos siguen existiendo normas discriminatorias, por ejemplo las que eximen de responsabilidad penal el agresor que se casa con la víctima en Brasil y Uruguay.

#### Cambios en las instancias

La capacidad operacional de las instituciones clave responsables del tratamiento de la violencia contra las mujeres es insuficiente.

El número de comisarías de la mujer y/o familia ha crecido en la subregión, pero todavía están concentradas en algunas áreas, especialmente urbanas. Asimismo, a pesar de que muchos cursos de capacitación han sido destinados a policías, ello no ha sido suficiente para cambiar la realidad de las comisarías especializadas, que en general no cuentan con personal adecuadamente capacitado ni con recursos suficientes.

Se llevaron a cabo algunos cursos de sensibilización y capacitación de jueces y magistrados, pero en número muy reducido. Se verifica la tendencia a que se establezcan asociaciones entre tribunales de justicia y servicios especializados de atención a víctimas.

En algunos países se han creado procedimientos especiales en el Ministerio Público o fiscalías, así como en las defensorías del pueblo, para tramitar los casos de violencia doméstica.

Se han establecido algunas alianzas con colegios de abogados con el objetivo de garantizar que las víctimas de violencia doméstica sean acompañadas por abogadas y abogados capacitados.

Es fuerte la tendencia dirigida a instalar centros de atención o asistencia a la víctima, refugios y servicios telefónicos. Sin embargo, en general dichos servicios se brindan solo en centros urbanos e incluso en estos casos son insuficientes.

#### Impacto de los cambios institucionales en la disminución de la VD/VF/VIF

La falta de datos y estudios impide que se conozcan si los recientes cambios institucionales produjeron o no impacto en la disminución de la violencia doméstica; tampoco se saben datos sobre la relación entre la incidencia de la violencia doméstica y la violencia en general.

Se verifica la tendencia a que los gobiernos instalen sistemas que unifican los registros de diversas instituciones públicas que reciben casos de violencia contra la mujer.

Las instituciones encargadas de la atención a casos de violencia doméstica, así como los organismos públicos responsables de la tramitación penal de dichos casos, no suelen contar con mecanismos eficaces y continuos de evaluación y seguimiento de los casos.



## **Alianzas y estrategias**

Las alianzas establecidas por el movimiento feminista y de mujeres varían de acuerdo con el objetivo buscado. En primer lugar, es común el establecimiento de alianzas al interior del movimiento, así como con otros movimientos sociales. Otro grupo de alianzas se realiza entre organizaciones de mujeres e instituciones o autoridades sensibles al tema. Asimismo, se celebran alianzas momentáneas para alcanzar logros específicos y concretos.

En general, las estrategias que anhelan un objetivo concreto de corto plazo permiten la formación de alianzas exitosas con actores que no tienen un alto nivel de compromiso con la equidad de género.

Las estrategias cuyos objetivos requieren más tiempo para concretarse —como la instalación de servicios nacionales— involucran la búsqueda de institucionalización de mecanismos, como el establecimiento de acuerdos formales con autoridades o la creación de instituciones (consejos, secretarías y ministerios) dedicadas a la equidad de género.

Las estrategias del movimiento feminista y de mujeres para trabajar en la violencia contra la mujer han consolidado el planteamiento de la cuestión como un tema de salud pública y de derechos humanos, destacando los términos de la Convención de Belém do Pará. El movimiento ha subrayado la conexión entre discriminación contra la mujer y violencia contra la mujer, así como lo hace dicha Convención y la Recomendación General 19 del comité de la CEDAW. Asimismo, se ha buscado garantizar una perspectiva que tome en cuenta la intersección de la violencia contra las mujeres y la situación específica de mujeres negras e indígenas.

Una de las estrategias más frecuentes busca la visibilización del problema y el cuestionamiento de los mitos existentes alrededor del tema de la violencia contra las mujeres. Ello ocurre con gran fuerza mediante la presentación de casos reales a las autoridades y a la opinión pública, así como de estadísticas y estudios. Es cada vez más frecuente el uso de datos que indican el costo de la violencia contra la mujer para la sociedad, lo que incluye, por ejemplo, las comparaciones con el producto interno bruto y con el porcentaje del presupuesto de la salud.

### Alianzas y estrategias en la esfera legislativa

- *Producción legislativa.* Durante la década de 1990, la reforma de la legislación constituyó una estrategia relevante. Se aprovecharon momentos políticos propicios, como la elaboración de las nuevas constituciones, para incluir en ésta provisiones sobre violencia contra la mujer. Asimismo, se hizo mucho esfuerzo en la búsqueda de leyes específicas sobre la violencia doméstica. Para ello, se conformaron alianzas entre las organizaciones de mujeres y se pusieron en marcha amplias movilizaciones que buscaban el apoyo de la opinión pública. Además, fueron importantes las alianzas del movimiento de mujeres con diputadas y diputados sensibles al problema.

- *Seguimiento legislativo.* Las organizaciones de mujeres y feministas también han destinado especial atención a la esfera legislativa como un espacio permanente que debe ser utilizado y monitoreado con el objetivo de lograr avances y evitar retrocesos. Se han aprovechado medios como las comisiones especializadas y la posibilidad de presentación directa de anteproyectos de ley. Asimismo, algunos grupos y organizaciones se han especializado en llevar a cabo el trabajo de seguimiento legislativo. Las diputadas mujeres, independientemente de sus partidos, en general son aliadas importantes en tales temas.

- *Violencia doméstica como delito.* Se verifica la tendencia a que la violencia doméstica sea prevista como un delito y es permanente la preocupación por evitar que la misma sea banalizada mediante la aplicación de procedimientos no conducentes con su gravedad. En ese sentido, la aplicación de mecanismos de mediación y conciliación ha sido seguida de cerca por las organizaciones del movimiento de mujeres y frecuentemente criticada por estas.

- *Protección a la víctima.* El resguardo a la víctima también es prioritario en normas como las que permiten al juez determinar medidas de protección, como la que prohíbe el careo entre víctima y acusado de la agresión o la que determina reserva de la identidad ante terceros, entre otras medidas previstas por la ley.

• *Atención a la víctima.* Las leyes de violencia doméstica establecen medidas de atención a la víctima de la violencia desde una perspectiva interdisciplinaria que contempla aspectos legales, sociales y de salud física y psicológica en el momento de la denuncia y su seguimiento.

#### Alianzas y estrategias en la aplicación de las leyes

Las comisarías especializadas en violencia contra la mujer, que empezaron a ser creadas en la región en la década de 1980, todavía son una estrategia importante. Si bien se han puesto en funcionamiento diversas comisarías, su número aún es insuficiente, principalmente en las zonas rurales. Además, estas comisarías no cuentan con recursos adecuados.

Los esfuerzos para capacitar a los operadores de justicia a menudo son llevados a cabo mediante asociaciones entre el poder público y las organizaciones de la sociedad civil. Tales capacitaciones están dirigidas a magistrados, jueces, fiscales, abogados, comisarios de policía y funcionarios en general.

Se presta especial atención a los exámenes de medicina legal a los que deben ser sometidas las víctimas de violencia sexual. Se registran iniciativas con el objetivo de garantizar que las mujeres sean atendidas por profesionales mujeres y que no tengan necesariamente que pasar reiteradamente por órganos policiales para dichos exámenes. La intención es humanizar la atención y evitar que las mujeres sean doblemente victimizadas.

#### Alianzas y estrategias de incidencia en las políticas públicas

La creación de mecanismos institucionales de equidad de género y su fortalecimiento es una estrategia que, aunque a menudo sea propuesta por las ONG, solo puede ser aplicada por el gobierno. En la región, tales mecanismos se desarrollaron durante la década de 1990, pero todavía tienen limitado poder político para lograr la transversalización de la perspectiva de género a todas las áreas del gobierno y garantizar un presupuesto adecuado para enfrentar el problema de la violencia contra la mujer.

Diversas ONG han optado por ofrecer servicios directamente a mujeres en situación de violencia, autónomamente o en asociación con el Estado. Hay muchos ejemplos de centros de atención o asistencia a víctimas que ofrecen atención interdisciplinaria. Entre otros, reciben casos derivados por el Poder Judicial. De igual forma, son frecuentes las asociaciones entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones de mujeres para ofrecer servicios como los refugios a mujeres en situación de riesgo de vida. Sin embargo, estos servicios son limitados y no garantizan el acceso de todas las mujeres que los necesitan.

• *Prevención.* El movimiento feminista y de mujeres ha trabajado –autónomamente o en asociación con el poder público– en algunos proyectos de prevención de la violencia contra la mujer mediante acciones en el área de educación y de imagen de la mujer en los medios de comunicación. Asimismo, es fuerte la tendencia hacia el fortalecimiento de la participación de los varones en los trabajos dirigidos a la equidad de género.

### **B) Recomendaciones**

#### **Cambios institucionales**

##### Cambios normativos

##### • *Tratados internacionales de derechos humanos*

Los Estados de la subregión deben ratificar, lo más pronto posible, los tratados internacionales de derechos humanos de los cuales aún no formen parte en el ámbito de la ONU y de la OEA. Urge a las autoridades acelerar el proceso de suscripción y ratificación. Faltan las siguientes ratificaciones:

- En Argentina y Chile, del Protocolo Facultativo a la CEDAW, que permitirá ampliar el acceso de las mujeres a la justicia cuando sean afectados sus derechos garantizados en dicha Convención.
- En Chile, del Estatuto de Roma, TPI, y del Protocolo de San Salvador.
- En Brasil y Chile, de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas.

- En Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

En los Estados de la subregión se deben superar todos los contextos políticos, sociales, económicos, jurídicos, culturales y religiosos adversos que obstaculicen la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, en especial los derivados de la acción de fuerzas fundamentalistas desde los sectores religiosos conservadores, como la Iglesia Católica.

Con respecto a la responsabilidad internacional de los Estados (*accountability*), éstos deben adoptar medidas para la aplicación de las declaraciones, programas y plataformas de acción de las conferencias internacionales (Viena, 1993; Cairo, 1994; Beijing, 1995), así como de los tratados de derechos humanos. Tal aplicación se debe dar a la luz de los estándares y jurisprudencia internacionales. Se debe, por tanto, garantizar leyes, políticas y servicios de atención integral a las mujeres en situación de violencia, según las:

- recomendaciones y decisiones de los mecanismos convencionales de la ONU (comités de derechos humanos, de los DESC, de la CERD y de la CEDAW, etcétera) y de la OEA (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos), y
- recomendaciones de los mecanismos no convencionales, especialmente de las relatorías temáticas de la ONU (violencia contra la mujer, racismo, salud y tortura) y de la OEA (mujeres).

Los tratados internacionales de derechos humanos, incluso los tratados de derechos humanos de las mujeres, deberían tener rango constitucional. En la imposibilidad de que tengan tal estatus, es necesario que se les reconozca el más alto rango en el ordenamiento jurídico.

En el marco de los diez años de la Convención de Belém do Pará:

- Se recomienda la amplia difusión, en especial por los Estados, de los derechos establecidos en la Convención, para la elaboración, monitoreo y evaluación de leyes, políticas y servicios nacionales en el contexto de la violencia contra las mujeres en la esfera pública y, especialmente, en la esfera privada.
- Se recomienda la creación y el fortalecimiento de mecanismos internacionales de monitoreo de la Convención de Belém do Pará, para el seguimiento y evaluación de leyes, políticas y servicios nacionales a la luz de esa Convención, en conexión con los demás instrumentos y mecanismos internacionales.
- Con respecto a la dimensión conceptual de la violencia doméstica y familiar contra la mujer, se recomienda la adopción de una declaración expresa en cuanto al alcance de la última parte del artículo 2, inciso a) de la versión en español de la Convención, para que se garantice la interpretación y aplicación amplia de ese dispositivo en el mismo lenguaje, sentido y contenido de las demás versiones oficiales (portugués, francés e inglés). Vale decir, que en el artículo 2 a de la versión en español se considere, como en las demás versiones, que la violencia contra la mujer puede ocurrir en las relaciones interpersonales “ya sea que el agresor comparta, haya compartido o no del mismo domicilio con la mujer”.
- Se recomienda que en la interpretación y aplicación del concepto de violencia contra la mujer de la Convención, más allá de la violencia física, sexual y psicológica (simbólica o emocional), sean también expresamente reconocidas, abarcadas e incluidas las manifestaciones específicas de violencia moral y patrimonial contra las mujeres.

- *Constituciones nacionales*

Los Estados deben dar efectivo cumplimiento al mandato constitucional de promoción, protección y defensa de los derechos a la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, para lo cual es imprescindible la garantía del derecho de las mujeres a vivir libre de violencia en la esfera pública y privada, en los términos de la Convención de Belém do Pará.

En especial, Brasil, Chile y Paraguay deben contemplar la perspectiva de la especificidad de la violencia contra las mujeres, por medio de los mecanismos de leyes y políticas que sean dirigidos al cumplimiento del expreso mandato de sus constituciones en cuanto a la violencia en el ámbito de la familia.

- *Códigos penales*

Se recomienda la adopción de medidas destinadas a derogar todo tipo de norma que perpetúe la desigualdad, discriminación y violencia de género contra las mujeres, tanto en las leyes como en la práctica, aplicando plenamente los derechos y deberes establecidos en la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Esas medidas también son fundamentales para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados de la subregión en la Plataforma de Acción de Beijing de “garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica”, y, especialmente, asegurarse de “revocar cualesquiera leyes restantes que discriminen por motivo de sexo y eliminar el sesgo de género en la administración de justicia” (párrafo 232 d).

Se recomienda la revocación inmediata de los dispositivos de los códigos penales de los países de la subregión (Argentina, artículo 132; Brasil, artículo 107, VII y VIII; Uruguay, artículo 116), que eximen de responsabilidad penal al agresor de delitos sexuales por matrimonio subsiguiente con la víctima o, en Argentina, por avenimiento (acuerdo) bajo existencia de previa relación afectiva entre agresor y víctima.

- *Leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF*

Aunque constituyan un importante avance, las leyes sobre VD/VF/VIF en general contienen algunas provisiones poco claras y podrían proteger más a las víctimas. Se recomiendan estrategias de reforma legislativa si hay espacio político para hacerlo. Asimismo, son válidas las estrategias basadas en la doctrina y el litigio, además de la búsqueda de producción de jurisprudencia. En tal sentido, el derecho internacional puede ser una buena fuente para razonamiento jurídico.

La VD/VF/VIF debería ser concebida como aquella que se verifica en la relación interpersonal del agresor y de la víctima, que permite un fácil acceso y tránsito del agresor a la vida íntima de la víctima mediante relaciones como casamientos, cohabitación, parentesco, confianza y afectividad por amistad o noviazgo, etcétera.

Se apunta a la necesidad de revisar y perfeccionar los conceptos y el lenguaje que hemos manejado en términos de violencia de género, violencia contra la mujer, violencia doméstica, familiar e intrafamiliar. Asimismo, es necesario pensar sobre el impacto de dichos conceptos y lenguaje en los espacios políticos de los discursos, leyes, políticas y servicios de atención a las mujeres en situación de violencia.

Es fundamental adecuar el uso de conceptos, lenguajes y términos en las negociaciones volcadas a lograr cambios normativos e institucionales deseados en cuanto a la discriminación y violencia de género contra las mujeres en las esferas pública y privada.

#### Cambios en las instancias

- Continuar planteando el problema de la violencia contra la mujer en la agenda política para subrayar la importancia de las políticas que ya fueron iniciadas y fortalecerlas.
- Llamar la atención acerca de los costos de la violencia doméstica en la economía.
- Fortalecer los mecanismos institucionales de equidad de género dentro de los gobiernos, como los consejos y secretarías; estos permiten garantizar medidas con carácter de políticas públicas y deben contar con presupuestos adecuados.
- Incidir ante los órganos que controlan el presupuesto, como los ministerios de Hacienda y Economía, además de los que manejan las principales estrategias políticas del gobierno.
- Incidir en las esferas económicas internacionales, como se ha hecho en el MERCOSUR.
- Mantener el proceso de instalación y fortalecimiento de las unidades de referencia para atender casos de violencia contra la mujer, violencia doméstica y violencia sexual.
- Buscar diseños factibles de servicios que puedan ser universales.

- *Operadores de justicia*

- Incorporar el tema VD/VF/VI en los planes de estudio de los cursos profesionales que ofrecen las academias de la policía, el Poder Judicial, las fiscalías, las defensorías públicas, las escuelas de medicina, etcétera).

- Capacitar y especializar al personal policial, judicial, de salud, a los médicos legistas, etcétera, mediante asociaciones con organizaciones de mujeres.
- Buscar la coordinación entre las esferas civil y penal para los casos de violencia doméstica. Además, debe estudiarse la posibilidad de creación de juzgados especializados en los cuales jueces y juezas reciban formación específica.
- Promover el uso del derecho internacional de los derechos humanos en el litigio interno mediante referencias a los documentos y la jurisprudencia de los órganos internacionales.

#### Impacto de los cambios institucionales en la disminución de la VD/VF/VI

- Promover estudios y el perfeccionamiento de las estadísticas, desagregadas por raza y etnia, con respecto a la violencia contra la mujer y aspectos relacionados.
- Promover investigaciones destinadas a analizar la relación entre el aumento de la violencia en general y la incidencia de la violencia contra la mujer.
- Desarrollar métodos de evaluación del impacto de los servicios de atención.
- Elaborar compilaciones de los estudios que han evaluado el impacto de los servicios en la disminución de la violencia.

#### Alianzas y estrategias

En las secciones anteriores se han dado diversas recomendaciones de estrategias. Además, se recomienda:

- Mantener la actuación en el ámbito internacional y utilizar las referencias internacionales como argumento político y jurídico en el ámbito nacional. En ese sentido, se sugiere estudiar las posibilidades de trabajo ante la Relatoría de los derechos de la mujer de la CIDH y la Relatoría de violencia contra la mujer de la ONU. Además, considerar la presentación de casos a la CIDH, al comité de la CEDAW y a los comités de las Naciones Unidas que monitorean las convenciones sobre racismo, derechos civiles y políticos así como económicos, sociales y culturales. Considerar la presentación de reportes sombra a los mismos comités e involucrar a las organizaciones nacionales en su elaboración, además de actuar en el cabildeo para la implementación de las recomendaciones de los comités.
- Mantener las estrategias de propuestas de cambios legislativos y seguimiento de los trabajos de los parlamentos. En ese sentido, el décimo aniversario de la Conferencia de Beijing puede ser un marco importante para fortalecer las propuestas de reformas legislativas. DE igual forma, la Plataforma de Acción de Beijing cumple diez años en 2005.
- Obtener una inserción más fuerte de las ONG en las esferas de decisión para elaborar, aplicar y evaluar programas destinados a prevenir y ofrecer atención a la violencia contra las mujeres
- Aprovechar los momentos políticos propicios. Un buen ejemplo son los años electorales, cuando se pueden llevar a cabo estrategias para comprometer a los candidatos.
- Reposicionar el eje de la violencia contra las mujeres y no limitarlo a la violencia doméstica, familiar e intrafamiliar:
  - \* Llamar la atención hacia la violencia sexual.
  - \* Llamar la atención hacia la violencia en contra de las mujeres lesbianas.
  - \* Llamar la atención hacia la violencia contra las mujeres rurales y su falta de acceso a los servicios públicos.
- Involucrar en el trabajo a las jóvenes y diseñar políticas dirigidas a ellas.
- Mantener y profundizar en la agenda la atención especial a las mujeres afrodescendientes e indígenas.
- Establecer estrategias de monitoreo de la aplicación de leyes y políticas públicas.
- Elaborar protocolos para el tema VD/VF/VI contra la mujer.
- Introducir el tema de la violencia contra las mujeres en la educación formal y en el currículo profesional obligatorio para operadores de justicia.

- Utilizar los medios de comunicación de masa para realizar campañas.
- Incorporar a los varones en las acciones de prevención de violencia sin dejar de mantener espacios específicos para las mujeres en la defensa de sus derechos.
- Difundir la existencia de los grupos de autoayuda.

---

## NOTAS

- <sup>1</sup> <http://www.cladem.com/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/proyectovd.asp>
- <sup>2</sup> Véase el estudio “Maria da Penha: un caso a contar y una estrategia a seguir... – Estrategia de derechos humanos respecto a la impunidad de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil”, por Valéria Pandjjarjian, elaborado en el marco del proyecto CLADEM-UNIFEM sobre violencia doméstica contra la mujer que figura en el Anexo A.
- <sup>3</sup> El taller tuvo como objetivos: a) diseminar las prácticas y lecciones aprendidas de la respuesta del sector salud al tema de violencia basada en género, VBG, b) identificar cuestiones clave relacionadas con la colaboración del sector salud con otras áreas (legal, etcétera), y c) sintetizar las lecciones aprendidas por las diversas organizaciones e identificar recomendaciones para otras organizaciones interesadas. Hay muchas informaciones y percepciones útiles que podrían aportar las personas que actúan en el sector legal en coordinación con sectores de salud, en la atención a las víctimas de violencia basada en género, en especial en las problemáticas relacionadas con la violencia doméstica e intrafamiliar. Hay reflexiones interesantes de las compañeras que actúan en PROFAMILIA, Colombia, sobre el tema de conciliación en casos de violencia doméstica (en especial de María Cristina Calderón), así como de las compañeras de PLAFAM, Venezuela, sobre la Ley de violencia intrafamiliar, por ejemplo, en cuanto al problema de que las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia doméstica son las que tienen que entregar la citación al agresor, así como la dificultad para que se acepte la violencia practicada por los novios como violencia doméstica, entre otras cuestiones.
- <sup>4</sup> La actividad se dio en el marco de la construcción de un proyecto de IPAS para implantar una estrategia de enlace de servicios de salud, legal y comunitario contra la violencia sexual. Como en IPPF, la actividad de IPAS reforzó la necesidad que sienten los que actúan desde los servicios de salud de contar con una asesoría jurídica en temas de violencia de género y derechos humanos. Representantes de PLAFAM en Venezuela, presentes en las actividades de IPAS y de IPPF, manifestaron su interés por contar con la colaboración de CLADEM para capacitar a su equipo en derechos humanos de las mujeres, en especial en violencia de género, doméstica y familiar, lo que fortalece el establecimiento de alianzas.
- <sup>5</sup> La actividad trató de la inclusión de la perspectiva de género en los sistemas de justicia de la región, la cual fue discutida por representantes de 24 países de las Américas en este encuentro de dos días que reunió a 140 personas pertenecientes a instituciones y organizaciones que trabajan los temas de género y justicia, posibilitando el intercambio de experiencias y discusiones muy complejas. Las presentaciones y discusiones en el Seminario giraron en torno de cinco ejes temáticos: 1) participación de las mujeres en el sistema de justicia, 2) género y justicia criminal, 3) sociedad civil: género y justicia, 4) tribunales de mujeres, y 5) convenciones internacionales, sus mecanismos de seguimiento y su influencia en la administración de justicia. Para acceder a la totalidad del programa, las exposiciones y paneles, las presentaciones, la lista de participantes, la memoria del seminario, los documentos de apoyo, las informaciones sobre los materiales entregados por las ONG a CEJA y otros datos, puede visitar [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org).
- <sup>6</sup> El encuentro fue pensado para proporcionar a la nueva relatora sugerencias y consejos estratégicos relevantes para el desarrollo y la aplicación de medidas sobre la violencia contra las mujeres. Se trató de una reunión informal, que permitió el intercambio de ideas y el establecimiento de orientaciones para las futuras directrices del mandato, contribuyendo para una cooperación que fortalezca el trabajo de eliminación de la violencia contra las mujeres en el futuro. Las discusiones de contenido, informaciones y análisis, metodología y estrategias de todo el encuentro fueron interesantes, profundas y ricas, y puede accederse a ellas en la página web de CLADEM ([www.cladem.org](http://www.cladem.org)), en el tópico Regionales / Violencia de Género / Monitoreando el mandato de la Relatora de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias.

<b>Principales Tratados</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<b>ONU</b>					
Pacto Derechos Civiles y Políticos, PIDCP.	1986	1992	1976	1992	1976
Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC.	1986	1992	1976	1992	1976
Convención contra la Tortura.	1986	1989	1988	1990	1987
Convención sobre Derechos del Niño.	1990*	1990	1990	1990	1990
Convención sobre Discriminación Racial, CERD.	1969	1969	1971	2003	1969
Convención sobre Discriminación contra la Mujer, CEDAW.	1985*	1984	1989	1987	1981
Protocolo Facultativo a la CEDAW.	No ratificó	2002	No ratificó	2001	2001
Estatuto de Roma, Tribunal Penal Internacional, TPI.	2001	2002	No ratificó	2001	2002
Convención Trabajadores Migrantes y su Familia.	No ratificó	No ratificó	No ratificó	No ratificó	2001
<b>OEA</b>					
Convención Americana, Pacto de San José.	1984	1992	1990	1989	1985
Convención Interamericana contra la Tortura.	1988	1989	1988	1990	1992
Convención Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.	1996**	1995	1996	1995	1996
Convención Desaparición Forzada de Personas.	1996	No ratificó	No ratificó	1996	1996
Protocolo Convención Americana en DESC, Protocolo de San Salvador.	2003	1996	No ratificó	1997	1996
Convención contra la Discriminación de Personas con Discapacidad.	2001	2001	2002	2002	2001
<b>Estatus de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito interno</b>					
Estatus (rango/jerarquía)	Constitucional* Supralegal **	Constitucional X legal (STF)	Supralegal X legal	Supralegal	Legal

Observación: Los años se refieren a la ratificación de cada tratado por cada uno de los países.

- <sup>8</sup> Con relación a Brasil, puede consultarse el documento sobre el registro del proceso de aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW, *Un exitoso, pero tumultuado proceso* (o... *La Iglesia sucumbe a las feministas*), preparado por Valéria Pandjarian para Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo, AGENDE, punto focal en Brasil de la campaña mundial "Los derechos de las mujeres no son facultativos" por la Ratificación y el Uso del Protocolo Facultativo a la CEDAW, disponible en [cendoc@cladem.org](mailto:cendoc@cladem.org) y [agende@agende.org.br](mailto:agende@agende.org.br). En Argentina se firmó este Protocolo en febrero de 2000. Parece que el Ejecutivo no se opone, sino que apoya su ratificación, pero hay un sector del Congreso que logra detener su aprobación. El proceso se detuvo en la Cámara Alta, a pesar de la posición del gobierno argentino; los argumentos del Senado eran: "Si bien el artículo 10 del protocolo manifiesta que los Estados partes pueden no reconocer la competencia del comité respecto del emprendimiento de investigaciones, ello no constituye suficiente resguardo frente a interpretaciones de la convención y recomendaciones orientadas a la despenalización del aborto", desaconsejando en definitiva, con fundamentos relacionados con la "defensa de la vida desde la concepción", su aprobación. En mayo de 2003 asume el gobierno Néstor Kirchner, quien hasta ahora no ha definido su posición sobre este punto (Fuente: Foro electrónico PFCedaw, Instituto Interamericano de Derechos Humanos). Consúltense en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, para saber más sobre el tema en la región de América Latina y el Caribe.
- <sup>9</sup> Según el balance de Argentina: "Un cambio importante se da a partir de la reforma constitucional de 1994, que ha otorgado otro estatus a los tratados y convenciones de derechos humanos. El nuevo texto da rango constitucional, bajo ciertas condiciones, a algunos instrumentos sobre derechos humanos: artículo 75, inciso 22 (no significa que formalmente integren la Constitución, pero sí tienen jerarquía constitucional) y autoriza –cumpliendo determinados recaudos– la transferencia de competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales (artículo 75, inciso 24). Como regla genérica, todo

tratado es superior a una ley (artículo 75, inciso 22). Entre estos se encuentra la CEDAW, aprobada con reserva según ley 23.179. La reserva señala que el “gobierno... no se consideraba obligado por el párrafo 1 del artículo 29 de esta Convención... ratificada el 5 de julio de 1996 y convertida en ley nacional 24.632, pero no ha sido incorporada a la Constitución Nacional”.

- <sup>10</sup> Se atribuye jerarquía de norma constitucional, entre otros argumentos, a partir de una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución Federal en sus artículos 1, III (la dignidad de la persona humana como fundamento de la república); 4, II (el principio de la prevalencia de los derechos humanos que rige la república en sus relaciones internacionales); 5, párrafos 1 (las normas definidoras de los derechos y garantías fundamentales tienen aplicación inmediata) y 2 (los derechos y garantías expresos en esta Constitución no excluyen otros que resultaran del régimen y principios por ella adoptados, y de los tratados internacionales de que Brasil forme parte). Según el balance de Brasil: “A natureza das normas que ingressam no sistema jurídico brasileiro pela porta do § 2º do artigo 5º tem gerado alguma discussão por parte dos estudiosos do Direito Constitucional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Apresentam-se pelo menos duas correntes principais. Há aqueles que, a despeito da redação do §2º do artigo 5º da CF/88, continuam atribuindo às normas constantes dos tratados internacionais de direitos humanos natureza de norma infraconstitucional, e há aqueles que passaram a atribuir a essas mesmas normas o status de norma constitucional. O Supremo Tribunal Federal brasileiro, que é a instância máxima de interpretação da Constituição, entendeu até o presente momento que os tratados internacionais ratificados pelo Brasil ingressam no sistema jurídico como normas inferiores à Constituição”. Se observan, todavía, divergencias de posición (rango supraconstitucional, infraconstitucional pero supralegal y legal) también al interior del propio Supremo Tribunal Federal de Brasil, pese a que la posición predominante sea que los tratados internacionales tienen rango legal.
- <sup>11</sup> Con respecto al rango de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico chileno, hay opiniones divergentes. Para unos, priman sobre la legislación interna (al amparo del artículo 5 de la Constitución), y para otros, tienen rango de ley (Corte Suprema, 1986), según Tamayo León, Giulia (coord.) *Cuestión de vida – Balance regional y desafíos sobre el derechos de las mujeres a una vida libre de violencia*, CLADEM: Lima, 2000, p. 251.
- <sup>12</sup> Según el balance de Paraguay: “El orden de prelación de las leyes que integran el Derecho positivo en nuestro país está: ‘la ley suprema de la República que es la Constitución Nacional, luego se encuentran los tratados, convenios, acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia’ (artículo 137, párrafo 1 de la Constitución)”.
- <sup>13</sup> Según el balance de Uruguay: “[...] en nuestro régimen constitucional, el texto de los tratados internacionales y regionales se incorpora al ordenamiento positivo mediante la aprobación de una ley, por lo cual poseen el mismo valor y fuerza –o igual nivel jerárquico– que las leyes de fuente nacional”.
- <sup>14</sup> A propósito, consúltese el documento CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add.2/Rev.1, del Comité de la CEDAW, en su 28ª sesión, realizada entre el 30 de junio y el 18 de julio de 2003, sobre las preocupaciones y recomendaciones dirigidas al Estado brasileño en el sentido de alterar la visión predominante del estatus de los tratados internacionales en la jerarquía de la legislación brasileña (párrafos 25 y 26). Véase también el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 28º periodo de sesiones (13 a 31 de enero de 2003), 29º periodo de sesiones (30 de junio a 18 de julio de 2003), Asamblea General, Documentos Oficiales, quincuagésimo octavo periodo de sesiones, suplemento 38 (A/58/38).
- <sup>15</sup> Derechos económicos, sociales y culturales.
- <sup>16</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- <sup>17</sup> Aunque el texto de la versión de la Convención en castellano genere dudas, las demás versiones oficiales (artículo 25), en portugués, francés e inglés, dejan claro que el agresor puede cohabitar, haber cohabitado o no en el mismo domicilio de la mujer. Para mayor claridad, véase el “Estudio comparado sobre cambios normativos en el tema de la violencia contra la mujer en la Subregión de Brasil y Cono Sur” (anexo A).
- <sup>18</sup> Balance de Brasil: “A Constituição do Brasil de 1988 significou um importante marco para a transição democrática brasileira. Após um período de vinte anos de governos militares, tivemos em 1984 um expressivo movimento nacional por eleições diretas (“Diretas Já”) ... a Constituição de 1988 significou um marco, no tocante aos novos direitos da mulher e a ampliação de sua cidadania, fato esse que se deveu, principalmente, à articulação das próprias mulheres na Assembléia Nacional Constituinte, com a apresentação de emendas populares que garantiram a inclusão dos direitos da mulher, permitindo que o documento constitucional tivesse um perfil mais igualitário. La Constitución, como documento jurídico y político de las/os ciudadanas/os brasileñas/os, buscó romper con un sistema legal fuertemente discriminatorio, en relación a la mujer”. El balance de Paraguay señala al respecto: “Uno de los factores que favoreció estos cambios fue la misma apertura política y la transición democrática iniciada en el país en esta década; la caída de la dictadura creó condiciones favo-



rables para el desarrollo de nuevas bases de relacionamiento del Estado con la sociedad civil [...]. Desde la sociedad civil, organizaciones como la Coordinación de Mujeres del Paraguay en 1991 aplicaron estrategias de incidencia en la propia Constituyente para lograr la incorporación de los temas que impulsan la igualdad y equidad de las mujeres”. Mientras que el de Uruguay afirma: “A lo largo del siglo pasado, la sociedad uruguaya fue considerada una excepción en el contexto latinoamericano, en particular en cuanto a su temprano desarrollo institucional y sus prácticas democráticas. Caracterizado como un *welfare-state*, logró en las primeras décadas del siglo XX altos niveles de formalización político/normativa, habiendo desarrollado una complicada y sofisticada institucionalización democrática, cuyas estructuras básicas aún se mantienen (pese a las crisis cíclicas que el Estado ha enfrentado en las últimas décadas)”.

<sup>19</sup> Según el balance de Argentina: “En lo referente a las Constituciones provinciales, téngase presente que Argentina es un país federal, cada Provincia dicta su propia Constitución, sólo tres de ellas, las más nuevas en el tiempo y por ello las más modernas, hacen referencia al problema de la violencia familiar y solo una, la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires específicamente a la violencia contra la mujer. La Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego (1991), que en su artículo 28 dice: ‘La familia es el núcleo fundamental de la sociedad y debe gozar de condiciones sociales, económicas y culturales que propendan a su afianzamiento y desarrollo integral. El Estado Provincial la protege y le facilita su constitución o fines [...] se dictará una ley preventiva de la violencia en la familia’. La Constitución de la Provincia de Chubut (1994) en su artículo 25 dice: ‘El Estado reconoce el derecho de todo habitante a constituir una familia y asegura su protección social, económica y jurídica como núcleo primario y fundamental de la sociedad [...] se dictan normas para prevenir las distintas formas de violencia familiar’. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), dice en su artículo 38: ‘[...] La Ciudad provee [...] a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención; ampara a las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios de atención’. ‘Contra las mujeres’ significa una conceptualización de la violencia conforme a los avances en el marco internacional, pensando la problemática en su enclave de género. Esta concepción permite un avance en términos legislativos, a diferencia de aquellas que subsumen la violencia que sufren las mujeres en el ámbito doméstico a una perspectiva de violencia familiar”.

<sup>20</sup> Según el balance de Brasil: “No capítulo que trata da família, mais uma vez foi destacado que os direitos e deveres devem ser exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, e o Estado deve criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, parágrafo 8º). Essa foi a primeira grande mudança na legislação brasileira no que diz respeito à violência doméstica: pela primeira vez, no Brasil, a Constituição Federal diz ser responsabilidade pública criar mecanismos para coibir a violência ocorrida no âmbito da família. Note-se que não se fala em violência doméstica contra a mulher, mas em “violência nas relações familiares”, ou seja, violência contra crianças, adolescentes, idosos, homens ou mulheres, ou seja, inclui-se a violência doméstica contra a mulher, mas não se dá a necessária visibilidade a esse tipo de violência. Avança-se, mas o enfoque é diluído para a família e todos os seus membros, quando sabemos que é a mulher a principal vítima de violência doméstica dentro da família”. A propósito, cabe resaltar que ese Capítulo VII de la Constitución brasileña lleva el título de: “DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO”, pero no hace referencia específica a la mujer. En cuanto a las Constituciones Estaduales, conforme el balance de Brasil: “Dentre as Constituições Estaduais, mencionam a prevenção da violência doméstica Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Tocantins e ainda a Lei Orgânica do Distrito Federal. Outras mencionam medidas para prevenir essa espécie de violência: Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul. Destacam-se, ainda, as previsões de criação de Delegacias especializadas em casos de violência contra a mulher [Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe.], de programas para atendimento multi-disciplinar voltado a mulheres vítimas de violência [Bahia, Goiás, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe] e a instalação de alojamentos destinados a abrigar mulheres em situação de risco [Bahia, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro e Tocantins]. A constituição do Estado do Tocantins prevê atendimento especializado médico e psicológico prestado pelo SUS a mulheres vítimas de estupro”.

<sup>21</sup> Balance de Brasil, p. 9: “[...] hay aquellos que defenderán que el derecho a una vida libre de violencia, y de violencia doméstica en particular, previsto en la Convención de Belém do Pará, se reviste de naturaleza constitucional, por fuerza del § 2 del artículo 5 de la CF/88, y su no-reglamentación, afectando su efectividad, configura la inconstitucionalidad por omisión de los poderes públicos. Esa tesis se ve reforzada en la medida en que la propia Constitución Federal de 1988 se previó la participación del Estado en la erradicación de la violencia doméstica (artículo 226 § 8). O sea, nuestra Constitución demuestra expresamente su preocupación por la violencia doméstica y la necesidad de participación del Estado para cohibirla. De ese artículo también es posible extraer que está constitucionalizado el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, especialmente en el ámbito privado”.

<sup>22</sup> Véase la nota 10.

<sup>23</sup> La ley de seguridad ciudadana (ley 16.707 del 12 de julio de 1995) incorpora por primera vez la figura de violencia domés-

tica. Pero esta ley no ha tenido los resultados esperados y solamente el tres por ciento de los acusados fue procesado (<http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/uruguay.htm>). Como ejemplo, también, según el balance de Uruguay: “La sociedad uruguaya en un primer momento aprobó el tipo penal, identificando la violencia doméstica como una conducta delictiva merecedora de sanción penal. También entendió que era una forma de hacer visible la violación a los derechos humanos que la misma implica. A nuestro criterio, y a partir de la aprobación de la ley 17.514, el derecho positivo nacional en todo caso considera que se trata de una violación de derechos humanos y será la entidad del daño o riesgo la que determinará la(s) jurisdicción(es) que debe(n) resolver en el caso, según sea de aplicación el artículo 321 bis del Código Penal y/o lo dispuesto por la mencionada ley. La misma procura que ese daño o riesgo lo evalúe un juez/a de la jurisdicción de familia en primer término, e informe al Juzgado Penal de Turno en su caso”. Consúltese el capítulo I (1.2.2, ítems A y B) y capítulo III (ítems 1.1 y 1.2) del balance de Uruguay para mayores reflexiones sobre el tipo penal de VD y la ley de VD.

<sup>24</sup> Véase el balance de Paraguay, y, sobre la segunda parte del párrafo, se cita a Clara Rosa Gagliardone Rivarola, de acuerdo con la nota 8 del balance.

<sup>25</sup> Artículo 369 de la ley 19.617, de 1999, que se comentará a continuación. “En caso de que un cónyuge o conviviente cometiere alguno de los delitos previstos en los artículos 361 y 366 1 en contra de aquél con quien hace vida en común, se aplicarán las siguientes reglas:

1° Si solo concurriera alguna de las circunstancias de los numerandos 2 o 3 del artículo 361, no se dará curso al procedimiento o se dictará sobreseimiento definitivo, a menos que la imposición o ejecución de la pena fuere necesaria en atención a la gravedad de la ofensa infligida.

2° Cualquiera sea la circunstancia bajo la cual se perpetre el delito, a requerimiento del ofendido se pondrá término al procedimiento, a menos que el juez no lo acepte por motivos fundados.

<sup>26</sup> Balance nacional de Chile, p. 6 del capítulo Cambios normativos.

<sup>27</sup> Conforme al balance de la Argentina:

“Legislación provincial en violencia familiar

Debemos decir en principio que las provincias argentinas componen un Estado Federal, conservan todos los poderes inherentes a una plena capacidad de gobierno, sin más limitaciones que las establecidas expresamente por la Constitución Nacional o que sean consecuencias necesarias de la delegación de ciertos poderes al Gobierno Federal.

Es necesario esta aclaración para poder entender por qué en la Argentina tenemos veinte leyes de violencia familiar con características diferentes según se trate de cada provincia.

De las 24 provincias que forman el Estado argentino, cuatro aún no cuentan con una ley de violencia familiar o violencia contra la mujer específicamente provinciales: Formosa, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Cruz.

El vacío legal no significa que no se trabaje en el tema, ya que algunas provincias, como por ejemplo Córdoba, adhirió a la ley nacional, y en otras la creación de tribunales de familia, comisarías de la mujer y programas municipales y/o provinciales suplen la falta de legislación local, aunque sería aconsejable el dictado de una ley específica para que los jueces puedan contar con herramientas más contundentes y rápidas para actuar.

En el año 1992, comienza a hacer camino la provincia de Tierra del Fuego dictando la ley 473, que establece un régimen de licencias especiales para aquellas empleadas de la administración pública provincial y organismos descentralizados víctimas de violencia. Un año más tarde, crea un procedimiento judicial especial para casos de violencia familiar con la sanción de la ley 39, llamada de protección a las víctimas de violencia familiar. Esta es la única ley que a las ‘lesiones’ o ‘maltrato físico o psíquico’ agrega ‘lesiones leves’.

En el mismo año la Legislatura de la provincia de Buenos Aires dicta la ley 11.743 reformando el Código de Procedimientos Penales e incorpora normas de procedimientos para aquellos juicios motivados en delitos resultantes de hechos de violencia de género. Posteriormente, en diciembre del año 2000, se dicta la ley 12.569, su ley específica de violencia familiar.

La provincia de Río Negro, por ley 2.250 de 1992, sanciona reformas a su Código de Procedimientos Penales incorporando institutos procesales para los juicios motivados en delitos resultantes de hechos de violencia de género. En el año 1996 dicta la ley 3.040 de ‘atención integral de la violencia familiar’.

Tucumán dicta en 1992 la ley 6.346 de violencia familiar, doméstica y/o abuso sexual. En 1994 la provincia de San Juan dicta la ley 6.542; es la única de las leyes de violencia del país que menciona el caso específico de la violencia contra las mujeres. También en ese año Mendoza dicta su ley 6.182.

En este mismo año 1994, se dicta la ley nacional 24.417 con aplicación, como hemos dicho, en lo que era la Capital

Federal, e invita a las provincias a dictar sus propias leyes sobre la materia; la importancia de esta ley estuvo dada por el efecto que produjo en las legislaturas provinciales y, por consiguiente, el dictado de varias leyes en consonancia con ella. Así, al año siguiente se promulgaron varias leyes que referimos a continuación. La ley 5.019 de violencia familiar de Corrientes. La ley 4.175 de violencia familiar del Chaco, ampliada al año siguiente por la ley 4.311. La provincia de Chubut dicta la ley 4.118, llamada 'normas de protección a víctimas de violencia familiar'.

En el año 1996, la provincia de Misiones, a través de la ley 3.325 incorpora a su legislación la violencia familiar, y finalmente se reglamenta por decreto 325 la ley nacional 24.417 que, como se especificara anteriormente, es de aplicación en la ciudad de Buenos Aires, capital del país.

A partir de la reforma constitucional se crea en el territorio de lo que era la capital federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de su creación, fueron presentados varios proyectos de ley de violencia familiar y de género que aún no se han logrado plasmar en una ley. La ciudad autónoma cuenta también con la ordenanza 47.506 del 17 de enero de 1994, que incorpora en el régimen disciplinario al acoso sexual como falta sancionable, causa de sanción o cesantía. Además, se dictó en el año 2000, en la misma ciudad, la ley de igualdad de oportunidades, que incorpora específicamente la capacitación, prevención y asistencia para las mujeres víctimas de violencia y la capacitación a funcionarios y agentes de los organismos gubernamentales para abordar la problemática. En el artículo 17 se refiere específicamente a las acciones destinadas a las mujeres migrantes e indígenas.

En 1997, es la provincia de Santa Fe la que dicta su ley de violencia familiar, que lleva el número 11.529. Reglamentada por decreto 1.745 de julio de 2001, dicha reglamentación fue el fruto de más de dos años de trabajo interdisciplinario. Basada en la ley contra la violencia doméstica de Costa Rica (1996), en su artículo primero amplía y especifica los alcances de la violencia al definirlos como 'una acción u omisión –que provoca daño no accidental– tanto en lo físico, psicológico, sexual y patrimonial', constituyendo un avance en la conceptualización de la violencia más allá de los golpes y heridas a las que se asocia.

En la provincia de Neuquén se dicta, en 1997, la ley de protección y asistencia contra los actos de violencia familiar, que lleva el número 2.212. Catamarca se une al contexto de provincias con leyes específicas sobre el tema en 1998, a través de la ley 4.943 de violencia familiar. La provincia de San Luis dicta en 1998 la ley 5.142 de prevención de la violencia familiar; el mismo año se suma la provincia de La Rioja, que dicta la ley 6.580 sobre atención integral a la violencia familiar. En el mismo año la legislatura de la provincia de Jujuy sanciona la ley 5.107, llamada 'de atención integral a la violencia familiar'. La provincia de La Pampa crea por ley 1.081, sancionada en setiembre de 1988, un 'servicio de erradicación de violencia familiar'. En 1992, por ley 2.250, se reforma el Código de Procedimientos Penales para incorporar disposiciones procesales en juicios motivados en delitos resultantes de violencia de género. En 1999 es la provincia de Entre Ríos la que se suma con su ley 9.198, llamada 'de prevención de la violencia familiar: protección y asistencia integral de las personas involucradas en la problemática'. La provincia de Salta es la última que aprueba su ley de violencia, que lleva el número 7.202 y fue aprobada con muchas dificultades. La misma fue sancionada en agosto de 2002 y es la más joven de las leyes provinciales.

### **Legislaciones municipales**

*Ciudad de Neuquén:* en la provincia de Neuquén se aprueba por ley 2129 la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Neuquén (ciudad capital de la provincia), que en su artículo 21, dedicado especialmente a la mujer, dice: 'La Municipalidad promoverá la no discriminación de la mujer, garantizando su participación en el desarrollo municipal como beneficiaria, agente activo, con igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades'. La ordenanza 8.242/98 crea el Consejo municipal de la niñez y de la adolescencia, que tiene como objetivo: 'la protección de la vida, la salud, la alimentación, el acceso a la alimentación y a la cultura, la convivencia familiar y comunitaria'. Trabaja la violencia en niñas y adolescentes.

*Municipalidad de Villa María* (provincia de Córdoba): la Carta Orgánica Municipal, en sus artículos 52 y 53, referidos a políticas especiales de desarrollo social, considera la necesidad de atender y prestar especial atención y protección a la mujer y al niño. Además, se dictó en diciembre de 2002 la ordenanza 5.069, que crea el Consejo Municipal de la Mujer con el objeto de coordinar el desarrollo de programas y proyectos con el Consejo Provincial y el Nacional de la Mujer y con cualquier otro organismo que tenga funciones similares.

*Municipalidad de Rosario* (provincia de Santa Fe): la ordenanza 6.238, de setiembre de 1996, crea el Servicio de atención y prevención en violencia familiar. La ordenanza 7.125, de 2000, versa sobre el Programa Integral para la Prevención y Detección Temprana del Abuso Sexual y Maltrato Infantil.

*Municipalidad de Vicente López* (provincia de Buenos Aires): el Municipio de Vicente López sancionó en el año 2000 la ordenanza 14.483, que crea el Programa Integral de Salud Sexual y Reproductiva. En este municipio ya se estaba trabajando con la problemática de la violencia y la mujer desde 1994, cuando se creó el 'Centro de la Mujer'. Este centro cuenta con un programa específico de Prevención y Asistencia en Violencia de Género".

- <sup>28</sup> *Uruguay*. Artículo 3. Son manifestaciones de violencia doméstica, constituyan o no delito:
- a) *Violencia física*. Acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona.
  - b) *Violencia psicológica o emocional*. Toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional.
  - c) *Violencia sexual*. Toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual.
  - d) *Violencia patrimonial*. Toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona.
- <sup>29</sup> Véase la sección sobre Aspectos conceptuales de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en este libro.
- <sup>30</sup> *Argentina*. Artículo 4. El juez podrá adoptar, al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, las siguientes medidas cautelares:
- a) ordenar la exclusión del autor de la vivienda donde habita el grupo familiar;
  - b) prohibir el acceso del autor al domicilio del damnificado como a los lugares de trabajo o estudio;
  - c) ordenar el reintegro al domicilio a petición de quien ha debido salir del mismo por razones de seguridad personal, excluyendo al autor;
  - d) decretar provisoriamente alimentos, tenencia y derecho de comunicación con los hijos.
- <sup>31</sup> *Chile*. Artículo 3 h. El juez, de oficio o a petición de parte, y desde el momento mismo de recibir la denuncia o demanda en caso que la gravedad de los hechos así lo requiera, podrá, mediante resolución fundada, decretar toda y cualquier medida precautoria destinada a garantizar la seguridad física o psíquica del afectado y la tranquila convivencia, subsistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar.
- Al efecto, sin que ello sea taxativo, temporalmente podrá:
- a) prohibir, restringir o limitar la presencia del ofensor en el hogar común;
  - b) ordenar el reintegro al hogar de quien injustificadamente haya sido obligado a abandonarlo;
  - c) autorizar al afectado para hacer abandono del hogar común y disponer la entrega inmediata de sus efectos personales;
  - d) prohibir o limitar la concurrencia del ofensor al lugar de trabajo del ofendido, a menos que trabajen en un mismo establecimiento;
  - e) provisoriamente fijar alimentos y establecer un régimen de cuidado personal, crianza y educación de los hijos o menores que integren el núcleo familiar;
  - f) decretar prohibición de celebrar actos o contratos sobre determinados bienes de quienes lo integren.
- <sup>32</sup> *Paraguay*. Artículo 2. Acreditada la verosimilitud de los hechos denunciados, el juez de paz instruirá un procedimiento especial de protección a favor de la víctima, y en el mismo acto podrá adoptar las siguientes medidas de protección, de conformidad a las circunstancias del caso y a lo solicitado por la víctima:
- a) ordenar la exclusión del denunciado del hogar donde habita el grupo familiar;
  - b) prohibir el acceso del denunciado a la vivienda o lugares que signifiquen peligro para la víctima;
  - c) en caso de salida de la vivienda de la víctima, disponer la entrega de sus efectos personales y los de los hijos menores, en su caso, al igual que los muebles de uso indispensable;
  - d) disponer el reintegro al domicilio de la víctima que hubiera salido del mismo por razones de seguridad personal; excluyendo en tal caso al autor de los hechos;
  - e) prohibir que se introduzcan o se mantengan armas, sustancias psicotrópicas y/o tóxicas en la vivienda, cuando las mismas se utilicen para intimidar, amenazar o causar daño a los miembros del grupo familiar;
  - f) cualquiera otra que a criterio del juzgado proteja a la víctima.
- <sup>33</sup> *Uruguay*. Artículo 10. En toda cuestión de violencia doméstica, además de las medidas previstas en el artículo 316 del Código General del Proceso, el juez, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público, deberá disponer todas las medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, la libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar (artículo 9). A esos efectos podrá adoptar las siguientes medidas, u otras análogas, para el cumplimiento de la finalidad cautelar:
- a) disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del alguacil. Asimismo, se labrará inventario judicial de los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar, pudiéndose expedir testimonio a solicitud de las partes;

- b) disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad personal, en presencia del alguacil;
- c) prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima;
- d) prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciadores del hecho;
- e) incautar las armas que el agresor tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente. Prohibir al agresor el uso o posesión de armas de fuego, oficiándose a la autoridad competente a sus efectos;
- f) fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima;
- g) disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación;
- h) asimismo, si correspondiere, resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas.

- <sup>34</sup> Informe del grupo focal con mujeres indígenas de Chirapaq y del Taller permanente de mujeres indígenas, andinas y amazónicas del Perú, 2003, en [www.cladem.org](http://www.cladem.org).
- <sup>35</sup> Taller sobre violencia doméstica contra las mujeres afrodescendientes, Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 26 de enero de 2003, promovido por CLADEM y UNIFEM, en [www.cladem.org](http://www.cladem.org).
- <sup>36</sup> Taller sobre violencia doméstica contra las mujeres rurales, Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 27 de enero de 2003, promovido por CLADEM y UNIFEM, en [www.cladem.org](http://www.cladem.org).
- <sup>37</sup> En el Brasil, el tipo penal “estupro” es la figura más similar al tipo penal “violación” en los países hispanohablantes y se define de la siguiente manera: el que constriñe a una mujer a la conjunción carnal, mediante violencia o grave amenaza. Se sanciona con reclusión de seis a diez años (artículo 213 del Código Penal).
- <sup>38</sup> De acuerdo con el artículo 214 del Código Penal: el que constriñe a alguien, mediante violencia o grave amenaza, a practicar o permitir que con él se practique acto libidinoso diverso de la conjunción carnal. Se sanciona con reclusión de seis a diez años.
- <sup>39</sup> *Brasil*. La solicitud de revocación de los incisos discriminatorios del artículo 107 del Código Penal que tratan sobre la eximente de responsabilidad penal en caso de matrimonio de la víctima con el agresor de delitos sexuales o con tercero está incluida en el proyecto de ley 1.308/2003 (CLP), el cual, a inicios de 2004, se encuentra en la Comisión de Constitución y Justicia y Redacción, CCJR, de la Cámara de Diputados. Ese proyecto fue generado por iniciativa de AGENDE e IPE/CLADEM, que enviaron una sugerencia a la CLP, Comisión Legislativa Participativa (Sugerencia 78/2002), la que fue acogida en dicha instancia con parecer favorable a la diputada Luiz Erundina. Actualmente aguarda el trámite en la CCJR. *Uruguay*. Proyecto de ley, artículo 1: Deróguese el artículo 116 del Código Penal. Autoría de Margarita Pércovich, Daisy Tourné y Raquel Barreiro: “Exposición de motivos. En enero de 2002 el Comité de ONU que monitorea la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) formuló duras críticas a nuestro país por diversas faltas de cumplimiento de la convención. Entre las observaciones realizadas por el Comité se encuentran varias disposiciones de orden legal que, seguramente por la antigüedad de nuestras normas, no se adecuan a las convenciones suscritas por nuestro país. En esa oportunidad el comité hizo específica mención del artículo 116 de nuestro Código Penal, que establece la extinción del delito de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto, por el casamiento del ofensor con la ofendida. Paralelamente, ante un pedido de la senadora Xavier, la Facultad de Derecho informaba sobre un conjunto de normas discriminatorias existentes en nuestra normativa. En dicho informe también se señala la inconveniencia de dicho artículo, subrayando que: ‘[...] parece absurdo que pueda entenderse que se preserva el interés de la familia con la base de un matrimonio originado en la violación’. Y culminaba señalando la conveniencia de ‘eliminar esta forma de extinción de la responsabilidad criminal’. Hace ya un año que el senador Correa Freitas ha presentado un proyecto de ley donde se propone la modificación de diversas normas del Código Penal, entre las que se incluye la derogación del mencionado artículo, sin que a la fecha haya logrado consideración por la Comisión correspondiente de esa Cámara. El concepto que subyace en el mencionado artículo del Código Penal es el de la salvación de la honra familiar propiciando la formación de una familia a la que el violador accederá buscando escapar a la pena por el delito cometido y condenando a la víctima a una convivencia matrimonial donde muy probablemente la violencia doméstica será la tónica de unas relaciones iniciadas de modo tan brutal. Consideramos que no puede pasar un minuto más sin que la presente norma sea derogada, por lo que estamos proponiendo un proyecto de un solo artículo que deroga dicha disposición”. Ver [www.cladem.org](http://www.cladem.org).
- <sup>40</sup> Balance nacional de la Argentina, p. 13.

- <sup>41</sup> Véase las entrevistas del balance de Brasil. Maria Tereza Gonçalves Rosa, comisaria de la 1ª Comisaría de la Mujer de la ciudad de São Paulo, sostiene: “retrocesso foi colocar a violência doméstica na vala comum da Lei 9.099/95 – Lei dos juizados especiais criminais - que acabou banalizando, porque antigamente se instalava um inquérito quando acontecia a lesão corporal, o agressor era indiciado e denunciado e respondia a um processo crime. Então ele sentia o peso da lei, ele ficava ciente que havia praticado um crime e que ele teria que responder por ele. Hoje em dia há a banalização do pagamento da cesta básica, então ele fala: - eu te bato quanto eu quero, eu pago uma cesta básica e está tudo certo”. Véase también las entrevistas con Angélica Mello de Almeida, jueza del Tribunal Criminal del Estado de São Paulo, y la opinión divergente de Carmem Lucia da Silvia, jueza del Juzgado Especial Criminal de Familia.
- <sup>42</sup> Según el balance de Brasil, p. 25, sobre la referida norma técnica: “Prevê o atendimento de prevenção e tratamento para a as mulheres e meninas que sofreram violência sexual, dentro de um contexto de atenção integral à saúde. Determina a utilização dos conhecimentos técnico-científicos existentes e de tecnologia adequada. Neste sentido, estabelece condições e providências para a assistência no caso de violência sexual regulamentando o atendimento no que se refere a: Instalações e Área Física adequadas; Recursos Humanos; Equipamento e Instrumental; Apoio Laboratorial; Registro de Dados; Sensibilização e treinamento das equipes multidisciplinares. Dispõe sobre normas gerais de atendimento, em especial o atendimento médico. Estabelece a devida orientação às vítimas de violência sexual, abordando especificamente o atendimento concernente à contracepção de emergência e aos procedimentos quando a gravidez é resultante de estupro”. Garantiza, pues, también el acceso al aborto previsto en ley. Importa precisar que CLADEM ha contribuido para la fundamentación de ese proyecto y la aprobación de esa ley: se ha incluido la referencia expresa a textos y estudios de integrantes de CLADEM-Brasil al proyecto de ley presentado por la diputada Lara Bernardi en el Congreso Nacional.
- <sup>43</sup> El balance de Paraguay, p. 10, señala los problemas que han sido verificados en tal procedimiento.
- <sup>44</sup> Balance de Uruguay, p. 43.
- <sup>45</sup> Argentina, Comisarias de la Mujer: una en Salta, Jujuy, Corrientes, Neuquén, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba; ocho en Santa Fe; doce en Buenos Aires (ocho de la mujer y cuatro de la familia); una brigada femenina en San Juan, policía con personal femenino en Chubut y un Centro de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales que funciona como Comisaría de la Mujer en la ciudad de Buenos Aires.
- <sup>46</sup> En el Brasil, las Delegaciones especializadas de atención a la mujer, DEAM (o comisarias de la mujer) empezaron a ser implantadas en los Estados en el año 1985. Actualmente, si bien existen 339 DEAM, estas no alcanzan ni al diez por ciento de los municipios brasileños y están concentradas en los Estados del sudeste y del sur. En todo el país, las DEAM carecen de estructura adecuada de equipamiento, como teléfonos, computadoras, autos, además de capacitación de su personal. En 2001, el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer hizo una investigación nacional que se pretende actualizar.
- <sup>47</sup> Chile, Carabineros de Chile. Antes de la creación de la 48ª Comisaría y de la ley de violencia sólo tomaban constancia de los hechos y, en el mejor de los casos, se derivaban al Juzgado de Policía local. La 48ª Comisaría atiende a toda la región metropolitana, deriva a la víctima al Centro Comunitario de Salud Mental y Familiar, COSAM, de su comuna o a otro tipo de centro comunitario para atención psicológica. El Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales, CAVAS, sólo recibe casos derivados por la Policía de Investigaciones de Chile. Denuncia, derivan a examen de lesiones y al juzgado civil o criminal (posible detención). La comisaría sigue los casos de aborto, pero mediante la unidad de la Clínica Abortiva, y los procedimientos dirigidos a desbaratar el tráfico de niños o las clínicas abortivas son seguidos por la sección Comisión Civil.
- <sup>48</sup> Paraguay, Policía Nacional. Hubo una centralización en cuanto al tratamiento de las víctimas de violación. A partir de agosto de 1998, el Hospital de Policía atiende todos los casos de violación registrados en Asunción, el área metropolitana y el departamento central. No existen estudios que revelen los resultados de la aplicación de tal estrategia centralizadora y en qué medida benefició a las víctimas y agilizó la atención de modo a evitar la doble victimización. En cuanto al Departamento de Asuntos Familiares, en la década de 1980 esa dependencia existía con el nombre de Departamento de Familia, especialmente para atender los casos de “problemas familiares”, violencia, maltrato, etcétera. El área cuenta con abogados y psicólogos que prestan atención directa a las víctimas. Esta dependencia se incorporó a la Comisión interinstitucional prevista en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia, lo que indica el nuevo papel que se quiere dar a la policía en la intervención en casos de violencia. Por la ley 1.600, la policía informa al Juzgado de Paz competente si se ha dado o no cumplimiento a la orden judicial en el caso de las notificaciones para la audiencia de sustanciación, lo que genera una dilación para el justiciable y para la labor del juez, quien al no tener el informe respectivo en un plazo corto, se encuentra con la incertidumbre de si la notificación no llegó o no se la enviaron.
- <sup>49</sup> Balance nacional de la Argentina, p. 13: “La competencia en materia civil es la regla en las leyes provinciales y en la nacional, siguiendo el criterio de tratar de buscar solucionar los conflictos más que caracterizar delitos, ello independientemente de impulsar el accionar de la justicia penal en los casos que sí corresponda. Las normas de las provincias de Santa Fe,

San Luis, Santa Cruz, Misiones, Neuquén, Corrientes, Chubut, Chaco y Santiago del Estero declaran con competencia para entender en los casos de violencia familiar a los jueces o tribunales de familia. Santa Fe autoriza, además, a presentar la denuncia ante cualquier juez o ante el Ministerio Público, mientras que Neuquén habla de que deben recibir la denuncia las autoridades policiales y cualquier otro organismo al que la ley otorgue esa función tomándose los recaudos necesarios para que las personas hagan contacto con personal idóneo para recibir tal denuncia. Junto con San Juan, Río Negro, La Rioja y Entre Ríos también otorgan competencia a los jueces de paz, y Entre Ríos específicamente prevé la capacitación del personal policial femenino. Formosa, por su parte, avanza aún más otorgando competencia a los tribunales de familia, a los jueces de primera instancia en lo civil y comercial, y agrega que cuando mediaren razones de urgencia podrán denunciarse los hechos ante el Juzgado de Instrucción y Correccional en turno o ante el Juzgado de Paz de Menor Cuantía con jurisdicción en el lugar. Estos jueces podrán tomar la medidas cautelares autorizadas por la ley y luego remitirán las actuaciones al juzgado competente. La ley de Río Negro obliga expresamente a los jueces de paz a tomar las actuaciones y poner luego en conocimiento del Juzgado en lo Civil, Comercial y Minería en turno. Todo ello se justifica por las grandes distancias que existen entre las poblaciones pequeñas y las ciudades más importantes, lo que haría ilusorio el goce de un derecho si no pudiera intervenir el juez de paz lego. Mendoza, por su parte, otorga competencia también a los tribunales de familia y además a los jueces de menores, a los juzgados de primera Instancia civil y comercial y a los jueces de paz del domicilio de las víctimas; la legislación de la provincia de Buenos Aires también lo resuelve de esta manera. De lo expresado anteriormente se deduce claramente que todas las legislaciones, con independencia de la competencia fijada, tienden a facilitar la denuncia de la víctima, ampliando a los distintos organismos que pueden recibirla inicialmente, tomar algunas medidas precautorias urgentes y luego remitir las actuaciones a los jueces competentes en la materia”.

<sup>50</sup> Para mayores detalles, véase el balance de Brasil y la entrevista con Carmem Lucia da Silvia, jueza del Juzgado Especial Criminal de Familia.

<sup>51</sup> Chile, la oficina receptora y distribuidora de denuncias de violencia intrafamiliar, creada por acto acordado de la Corte de Apelaciones de Santiago, en 1994, atiende a personas que denuncian actos de VIF, reciben e ingresan al sistema de denuncias orales o las que lleguen por medio de carabineros y las distribuyen según el turno (causas no contenciosas, Juzgados Civiles de Santiago). Sus objetivos son atender a las personas que denuncian actos de VIF. La oficina de psicólogas, habilitada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en principio tenía el objetivo de atender, enseñar técnicas de relajación y autoayuda, además de dar apoyo psicológico a los funcionarios encargados de llevar los procesos de VIF debido al desgaste emocional que el trabajo implica. Sin embargo, actualmente sus funciones se limitan a dar seguimiento a casos específicos y hacer evaluaciones psicológicas a petición de los tribunales.

<sup>52</sup> Balance de Uruguay, p. 46.

<sup>53</sup> Paraguay, Fiscalía General del Estado, Circular (2000). A raíz de la sistemática remisión, por los y las fiscales, a la oficina de mediación o a los juzgados de paz de las denuncias sobre violencia intrafamiliar, la Fiscalía General emitió una circular en la que aclara a los agentes fiscales en lo penal y a las mesas de entrada del Ministerio Público que la ley 1.600/00 establece un procedimiento especial e independiente de la aplicación de las sanciones penales. Asimismo, “recordaba tanto a las mesas de entrada de la institución, como a los agentes fiscales, que tienen la obligación de dar cumplimiento a los trámites del Código Procesal Penal (artículo 52, 301 y concordantes), independientemente de los de la ley 1.600, que se realizan ante los jueces de paz”.

<sup>54</sup> Balance de la Argentina, p. 66.

<sup>55</sup> Balance de Uruguay, p. 16.

<sup>56</sup> Balance de Argentina, p. 23. Es interesante mencionar los principios orientadores de dichos centros:

- “La asistencia debe llegar lo antes posible hasta la víctima para reducir, en la medida de lo posible, el sentimiento de desamparo que el impacto del hecho delictivo pudo haberle provocado.
- La asistencia debe tener carácter voluntario y no imponérsela coercitivamente. Lo importante es hacerle saber a la víctima que puede ser asistida cuando ella lo requiera, de forma tal que pueda eventualmente optar por aceptar la ayuda puesta a su disposición.
- La ayuda debe ser integral, no debe abarcar sólo a la víctima primaria sino a las secundarias, si las hubiera. No debe olvidarse que también son victimizados por el hecho violento sus parientes, amigos, vecinos, etcétera.
- Debe tenerse especial cuidado en no desapoderar a la víctima del conflicto.
- La asistencia debe brindarse por un equipo interdisciplinario especialmente calificado para tratar con las víctimas.
- Debe primar un criterio de personalización de la asistencia que, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del

hecho, se adecue al caso en cuestión, escapando a la estandarización de la ayuda brindada.

• El trabajo de los centros debe contemplar la adopción de soluciones alternativas y de abordajes no ortodoxos a los problemas de las víctimas para superar las limitaciones de los esquemas tradicionales”.

<sup>57</sup> Balance de Uruguay, p. 17.

<sup>58</sup> Balance de Paraguay, p. 22, transcripción de parte de una entrevista: “Resulta más conveniente a las fuerzas del orden alejar a las víctimas del agresor, debido a que si se queda en la casa, el agresor puede volver y la policía no tiene suficientes recursos humanos para montar guardia frente a la casa de las víctimas. Por lo que, mientras el agresor queda cómodamente en la casa, la víctima debe vérselas para salvaguardar su vida. Es en estos casos cuando se hace más patética la falta de un ‘hogar-refugio’ donde la víctima se encuentre segura y asistida”.

<sup>59</sup> Balance de Paraguay, pp. 13-14; las notas del texto citado no fueron reproducidas.

<sup>60</sup> Balance de Uruguay, p. 18. Véase también la sección sobre Estrategias.

<sup>61</sup> El cuadro V del balance de Uruguay relaciona programas y cursos de capacitación (p. 21).

<sup>62</sup> El anexo G contiene el perfil de las personas entrevistadas, además de las conclusiones de las entrevistas de cada país.

<sup>63</sup> Véase el acápite 1.2, referido a los cambios de instancias en el presente informe.

<sup>64</sup> Las causas de estos obstáculos:

El tema de la violencia intrafamiliar –que en realidad tiene mayor impacto en las mujeres, por lo cual también es violencia de género– tiene raíces culturales y tradicionales.

La situación de dependencia emocional es muy profunda; tiene lazos invisibles en relación con el estatus de las mujeres, el rol de la mujer casada y la dependencia económica.

El estado socio-emocional de las mujeres violentadas las coloca en situación de alta vulnerabilidad, sintiéndose atrapadas y entrampadas en un ciclo de violencia que se potencia cada vez más.

Muchas de ellas abandonan el tratamiento psicológico, otras no reportan la violencia por ser objeto de amenazas, y muchas veces por creerse incapaces de continuar solas en la vida sin sus maridos, optando por continuar en un vínculo de violación a sus derechos humanos.

Otro aspecto fundamental y que se mantiene en silencio es la sensación de fracaso e impotencia.

La vergüenza es un sentimiento que las acompaña; callan, creyendo que nadie conoce su verdad, sin embargo es un secreto a voces.

<sup>65</sup> Balance de Paraguay, pp. 17-18.

<sup>66</sup> Entrevista del balance del Brasil, con Wania Pazinato Izumino.

<sup>67</sup> <http://www.articulacaodemulheres.org.br/publique/media/Nossa%20historia.pdf>.

<sup>68</sup> Maria Betânia Ávila, lançamento da Plataforma, Brasília, agosto de 2002  
<http://www.articulacaodemulheres.org.br/publique/media/Nossa%20historia.pdf>.

<sup>69</sup> Según el balance del Uruguay, p. 19: “Al cabo de casi cinco años de un subprograma planteado como experiencia piloto que a posteriori facilitara la creación de programas estatales, los resultados son también contradictorios. Por un lado, la no incorporación de ese subprograma a las políticas públicas deja a varias organizaciones de la sociedad civil sin posibilidad de continuar con el nivel de acciones que desarrollaron hasta ahora o de cubrir la demanda por ellas mismas generada (dadas las escasas posibilidades de obtener financiamientos alternativos). La forma en que se desperdicia tanto el conocimiento acumulado como los vínculos establecidos entre organizaciones públicas y privadas y la infraestructura desarrollada al efecto, constituye una medida del valor que los gobiernos y la institucionalidad estatal otorgan a los compromisos que suscriben, cuando se trata de otorgar cierta prioridad a temas que afectan especialmente a las mujeres; ello indicaría que, más que cambios sustentables, se trata de coyunturas muchas veces impulsadas (o apoyadas) por organismos internacionales o agencias del exterior, que no tienen posibilidad de lograr institucionalizarse cuando las decisiones pasan a manos nacionales. La falta de continuidad en las políticas hacia las mujeres aparece como una constante en el gobierno nacional.

Por otro lado, los casi cinco años de acciones del subprograma han dejado algunos saldos perdurables. Los principales son: la alta cobertura lograda en materia de capacitación a un sector clave de los operadores en materia de VD (policías); la ampliación de la sensibilización entre otros operadores y zonas geográficas antes no alcanzadas; la formación de ‘idóneos’ en la atención primaria a partir de su participación en las actividades de las organizaciones que estuvieron asociadas al PSC; la amplia difusión otorgada a los materiales elaborados para la ejecución del subprograma, que dejan una



importante acumulación hacia el futuro. En particular, resulta paradójico que, en virtud del énfasis puesto en el cambio de las prácticas destinadas a atender la VD en ámbitos policiales y a la capacitación a los funcionarios (policías, oficiales, profesionales), llevadas adelante por el programa con el aval del ministerio, en este momento nos encontremos con auxiliares de la justicia que, en más de un caso, están más ‘informados’ de los alcances de la problemática, que aquellos encargados de impartir la justicia”.

<sup>70</sup> Años antes, el movimiento feminista de Brasil tuvo una importante participación en el proceso constituyente que culminó con la incorporación de más de un ochenta por ciento de sus propuestas en la Constitución de 1988.

<sup>71</sup> Con respecto a la campaña por la aprobación del Protocolo CEDAW en Brasil, véase la nota 8.

<sup>72</sup> Véase el apartado sobre cambios normativos, sección 1.1.6 “Otras normas y procedimientos relevantes relacionados con la violencia doméstica/violencia familiar/violencia intrafamiliar”.

<sup>73</sup> Tal Comisión Interinstitucional se encuentra descrita en el acápite correspondiente de este libro.

<sup>74</sup> Balance de Argentina, p. 69.

<sup>75</sup> Balance de Argentina, p. 51.



# Anexos

---

## A).- ESTUDIO COMPARADO SOBRE CAMBIOS NORMATIVOS EN EL TEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN LA SUBREGIÓN DE BRASIL Y CONO SUR

Valéria Pandjarjian<sup>1</sup>

Bajo el panorama normativo internacional y regional de derechos humanos, se estudia de modo comparativo los aspectos más relevantes, actualizados y menos explotados de las diferentes legislaciones nacionales de la subregión, con énfasis en aquellas específicas sobre violencia doméstica (VD), familiar (VF) y/o intrafamiliar (VIF).

Se hace un análisis respecto a los avances conseguidos con estas reformas, como también las incongruencias que muchas veces persisten al interior del orden jurídico interna de los Estados, toda vez que carecen de figuras legislativas encaminadas a eliminar discriminaciones de género, como a promover la adecuación y armonización de las normas nacionales, incluso con relación a los estándares internacionales.

Para un mejor abordaje, se ha comentado los principales cambios normativos bajo los siguientes tópicos: a) principales tratados internacionales de derechos humanos; b) constituciones nacionales; c) códigos penales, procesales penales y demás diplomas legales relacionados; d) leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF. Desarrollaremos, entonces, cada uno de estos puntos.

### a) Principales tratados internacionales de derechos humanos

A partir de las décadas de los 70 y 80 y, muy especialmente durante toda la década de los 90, se han ratificado en los países de la subregión los principales tratados internacionales de derechos humanos de la ONU y de la OEA, con énfasis para los específicos en los derechos de las mujeres, étnico/raciales e niños(as).

Principales Tratados	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<b>ONU</b>					
Pacto Derechos Civiles y Políticos, PIDCP.	1986	1992	1976	1992	1976
Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC.	1986	1992	1976	1992	1976
Convención contra la Tortura.	1986	1989	1988	1990	1987
Convención sobre Derechos del Niño.	1990*	1990	1990	1990	1990
Convención sobre Discriminación Racial, CERD.	1969	1969	1971	2003	1969
Convención sobre Discriminación contra la Mujer, CEDAW.	1985*	1984	1989	1987	1981
Protocolo Facultativo a la CEDAW.	No ratificó	2002	No ratificó	2001	2001
Estatuto de Roma, Tribunal Penal Internacional, TPI.	2001	2002	No ratificó	2001	2002
Convención Trabajadores Migrantes y su Familia.	No ratificó	No ratificó	No ratificó	No ratificó	2001
<b>OEA</b>					
Convención Americana, Pacto de San José.	1984	1992	1990	1989	1985
Convención Interamericana contra la Tortura.	1988	1989	1988	1990	1992
Convención Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.	1996**	1995	1996	1995	1996
Convención Desaparición Forzada de Personas.	1996	No ratificó	No ratificó	1996	1996
Protocolo Convención Americana en DESC, Protocolo de San Salvador.	2003	1996	No ratificó	1997	1996
Convención contra la Discriminación de Personas con Discapacidad.	2001	2001	2002	2002	2001
<b>Estatus de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito interno</b>					
Estatus (rango/jerarquía)	Constitucional* Supralegal **	Constitucional X legal (STF)	Supralegal X legal	Supralegal	Legal

Observación: Los años se refieren a la ratificación de cada tratado por cada uno de los países.

Del cuadro se destaca la ratificación, por todos los países de la subregión, de la CEDAW en la década de los 80, la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 1990 y la Convención de Belém do Pará a mediados de la década de los años 90.

Se destaca también, a excepción de *Argentina* y *Chile*, el Protocolo Facultativo a la CEDAW y, a excepción de *Chile*, el Estatuto de Roma que creó el Tribunal Penal Internacional y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Así como la ratificación de esos tres tratados por los demás países, algunos a mediados de la década de los 90 y otros al inicio del siglo XXI.

Sin duda son avances significativos, pero no logrados fácilmente, allí donde fueron logrados.

\* **Los contextos adversos y obstaculizadores**

Son innumerables y complejos los contextos jurídicos, políticos e principalmente ideológicos que marcan y, muchas veces, obstaculizan los procesos de ratificación de estos tratados. Podemos apuntar, entre ellos:

- a) la falta de compromiso de los gobiernos;
- b) las situaciones de inestabilidad política;
- c) la insuficiente y débil cultura jurídica que aún predomina en niveles nacionales hacia el sistema de derechos humanos y a las cuestiones de género;
- d) el desconocimiento del significado, contenido e importancia de esos tratados por parte de los parlamentarios(as) que los aprueban;
- e) la resistencia a cambios de fondo y a inversiones presupuestales en este campo;
- f) el tema de la responsabilidad y la rendición de cuentas del Estado (*accountability*);
- g) la debilidad de los mecanismos institucionales;
- h) la insuficiente movilización y presión de sectores organizados de la sociedad, y tantas otras motivaciones concurrentes al respecto.

Pero el obstáculo más concreto, eficaz y preocupante, ha sido la verdadera *"ingeniería política"* orquestada por las fuerzas fundamentalistas en las más diversas, permanentes e incansables acciones y estrategias en contra los derechos humanos de las mujeres, en especial desde los sectores conservadores de las Iglesias y particularmente de la *Iglesia Católica*. Estos han sido uno de los mayores opositores de los avances en los derechos humanos de las mujeres.

Han actuado y siguen actuando fuertemente ante los gobiernos nacionales –en general vía parlamento (¡son electores y capitalizan votos!)– para obstaculizar la adopción de leyes internacionales (y nacionales) referentes a los derechos humanos de las mujeres; como ocurrió recientemente con los procesos de aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW, no sólo en la subregión del cono sur, sino en toda la América Latina y el Caribe.

Los argumentos utilizados para obstaculizar la ratificación de estos tratados –en general de forma distorsionados, equivocados y, además, malintencionados– se refieren siempre a aspectos de "ofensa a la soberanía del Estado" y/o porque estarían generando una presión u obligación del Estado para legalizar el aborto, entre otros argumentos en esa línea; intentando restringir toda y cualquier referencia favorable a la protección y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Fue exactamente eso que pasó con el tema del Protocolo Facultativo a la CEDAW. Y ojo que el protocolo no trae ningún cambio legal sustancial, sino que trata de ampliar y fortalecer la competencia del mecanismo de monitoreo del comité CEDAW hacia nuevos procedimientos de acceso a la justicia internacional para las mujeres (*comunicaciones e investigaciones*).

En verdad, lo que se quería era atacar a la CEDAW y al comité de la CEDAW, por la fuerza y contenido progresista de sus estándares y recomendaciones generales, así como por sus recomendaciones específicas a los Estados en ocasión del examen de sus informes periódicos. Ha quedado así visible el artificio de la estrategia de las fuerzas fundamentalistas ante al temor de cualquier empoderamiento del comité de la CEDAW.

Eso, por supuesto, no pasa con otros instrumentos o mecanismos que no están relacionados a las mujeres o que no tengan que ver tan directamente con cuestiones de igualdad de género, orientación sexual, autonomía sexual y reproductiva, y demás aspectos relevantes de la dimensión de discriminación y violencia contra la mujer.

Esa actuación de los sectores conservadores y la jerarquía de la Iglesia Católica, al entorpecer esos procesos, ha generado muchas dificultades para lograr la aprobación del Protocolo Facultativo a la CEDAW en *Brasil*, *Paraguay* y *Uruguay* y ha obstaculizado especialmente su aprobación en *Argentina* y *Chile*<sup>2</sup>.

Esto también dificulta una debida incorporación no sólo de los tratados internacionales de derechos humanos, sino también de los estándares y jurisprudencia supranacionales de derechos humanos de las mujeres producidos a nivel de los mecanismos internacionales.

Aún sigue, pues, como desafío, la atención e implementación de recomendaciones y decisiones oriundos de los mecanismos convencionales de los comités que monitorean cada uno de los tratados de la ONU (comités de derechos humanos, de los DESC, de la CERD, de la CEDAW, del niño, de la tortura) y de los mecanismos de la OEA (Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos). Podemos agregar a esas dificultades y desafíos el tema de la aceptación o no, por los países, de las competencias de varios de estos mecanismos para recibir y procesar denuncias individuales o colectivas de violación a los tratados, conforme cada caso.

Desafío, también, en cuanto a la implementación de recomendaciones de los mecanismos no-convencionales, en especial de las relatorías temáticas de la ONU (violencia contra la mujer, racismo, salud, tortura, etc.) y de la OEA (niños/as y adolescentes y mujeres).

#### \* **El estatus de los tratados internacionales de derechos humanos**

También se hace notar, desde el cuadro presentado anteriormente, las diferentes posiciones (normativas, doctrinarias y jurisprudenciales) entre los países de la subregión –y muchas veces al interior de los mismos– sobre el estatus de los tratados internacionales de derechos humanos en el orden jurídico interno.

Las posiciones más visibles gravitan entre considerar los tratados de derechos humanos con rango de norma: a) *constitucional*; b) *supra legal pero infraconstitucional* (superior a una ley pero inferior a la constitución) y c) *legal* (a nivel de ley federal/nacional).

En consecuencia, es así que en:

- *Argentina*, como regla genérica, todo tratado es superior a una ley (por ejemplo: Convención de Belém do Pará), y se le otorga rango constitucional, bajo ciertas condiciones, a algunos instrumentos sobre derechos humanos (por ejemplo la CEDAW)<sup>3</sup>;
- *Brasil*, de acuerdo a la Constitución Federal y a la doctrina jurídica más progresista, se considera a los tratados internacionales de derechos humanos como normas de rango constitucional, mientras la posición prevaleciente en el Supremo Tribunal Federal es de que son normas de rango legal<sup>4</sup>;
- *Chile* hay divergencias sobre ser el *estatus* supra legal o legal<sup>5</sup>;
- *Paraguay* se considera los tratados como de rango supra legal<sup>6</sup>, y
- *Uruguay* lo tienen como de rango legal<sup>7</sup>.

Aún se observa, por tanto, como obstáculo, un cierto nivel de resistencia a incorporar los tratados internacionales de derechos humanos a un más alto rango y jerarquía legal interno. Independientemente de que el tema depende de la forma como cada país lo regule en su legislación interna, ese hecho demuestra la insuficiente comprensión e incorporación de la lógica y de los estándares internacionales de protección a los derechos humanos en la subregión.

#### \* **Aspectos conceptuales relevantes**

La creciente incorporación de los tratados –así como de los documentos de las principales conferencias mundiales relacionadas a derechos humanos (Viena 1993, Cairo 1994 y Beijing 1995)– en los países fue y sigue siendo uno de los elementos motivadores más importantes para la promoción de cambios normativos e institu-

cionales a niveles nacionales en lo que se refiere a la violencia contra la mujer.

No hay duda del avance en el desarrollo conceptual, normativo y de mecanismos a nivel internacional y regional de derechos humanos y de su contribución para la adopción de leyes nacionales y políticas públicas destinadas a enfrentar la discriminación y, muy especialmente, la violencia contra la mujer.

Para la subregión en especial, fue de extrema relevancia la aprobación de la Convención de Belém do Pará en 1994, sobre la cual vale la pena hacer un par de consideraciones con relación a algunos *aspectos conceptuales*.

Esta convención, en su integridad, es el instrumento jurídico de la más alta relevancia para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres en toda la región de América Latina y el Caribe. Sin duda, constituye el marco legal regional más avanzado en lo que se refiere a la problemática de la violencia contra las mujeres, en especial de la violencia doméstica, familiar y/o intrafamiliar.

En este sentido, hay que destacar especialmente el artículo 2, inciso a) de la convención, el cual, por primera vez, de forma explícita, define y consagra en un texto legal el llamado *ámbito privado de las relaciones* domésticas y familiares/intrafamiliares como uno de los espacios de ocurrencia de la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer.

Se trata, pues, de llamar la atención sobre el *amplio concepto de violencia doméstica, familiar y/o intrafamiliar, adoptado por la convención*.

Para considerar el *aspecto del espacio geográfico* de la casa/unidad doméstica (violencia doméstica) y el *aspecto parental* de las relaciones entre miembros de una comunidad familiar (violencia familiar y/o intrafamiliar), la convención destaca también, en el artículo 2, a), el *aspecto relacional* de la dimensión de la violencia, al establecer en ese concepto la violencia que tenga lugar en cualquier relación interpersonal en la cual el agresor cohabite, haya cohabitado o *no* en el mismo domicilio de la mujer (violencia interpersonal). Vale decir, este aspecto relacional de la violencia interpersonal considera y resalta *la especificidad de la naturaleza de la relación entre víctima y agresor*, independientemente de que la violencia pueda ocurrir dentro de la familia o en la unidad doméstica, pero que se diferencia de aquella practicada por una persona desconocida de la víctima<sup>8</sup>.

En estos diez años de existencia de la Convención de Belém do Pará, CLADEM la viene manejando desde distintas formas y en sus diversos idiomas oficiales. Ese manejo de la convención nos ha hecho notar *una diferencia de traducción en la versión español* (con relación a las versiones en portugués, inglés y francés) justamente en el referido artículo 2, a); con respecto a *no contemplar la posibilidad de que el agresor no tenga cohabitado el mismo domicilio que la mujer*, en la conceptualización de la violencia doméstica y familiar en la esfera privada.

La diferencia se verifica, pues, en la segunda parte del texto del artículo 2, a), en la versión oficial de la convención *en castellano*, y que genera preocupación. Veamos lo que dicen las versiones del texto legal del artículo 2, a) de la convención en los distintos idiomas:

#### *Artículo 2 (castellano)*

*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;*

#### *Artigo 2 (portugués)*

*Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica:*

*a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;*

Article 2 (francés)

*Par violence contre la femme, on entend la violence physique, sexuelle ou psychique:*

*a) se produisant dans la famille ou dans le ménage **ou dans toute autre relation interpersonnelle, que l'agresseur ait partagé ou non la même résidence que la femme**, se manifestant, entre autres, sous forme de: viols, mauvais traitements ou sévices sexuels;*

Article 2 (inglés)

*Violence against women shall be understood to include physical, sexual and psychological violence:*

*a) that occurs within the family or domestic unit **or within any other interpersonal relationship, whether or not the perpetrator shares or has shared the same residence with the woman**, including, among others, rape, battery and sexual abuse;*

Fuente: <http://www.cidh.oas.org/comissao.htm>

Es innegable el sentido restrictivo de la versión en español con relación a las demás versiones oficiales (portugués, francés e inglés) respecto al alcance de las relaciones abarcadas por el artículo 2, a) de la convención.

La versión en castellano *restringe* la aplicación del artículo a las relaciones interpersonales en que el agresor *comparta o haya compartido* el mismo domicilio que la mujer, mientras que en las demás versiones, el ámbito de aplicación es más amplio, es decir, el agresor *puede o no* compartir o haber compartido del mismo domicilio con la mujer.

Por tanto, de acuerdo a la actual versión en español, el artículo 2, a) puede no alcanzar – según así se argumente o se interprete–, por ejemplo, las relaciones de noviazgo y otras relaciones de intimidad, de naturaleza afectiva y/o sexual de carácter más permanente y/o entre personas conocidas en las cuales víctima y agresor no compartan o no hayan compartido el mismo domicilio.

La situación preocupa, ya que además de poder restringir la aplicación de la convención en los países de habla hispana, significa un tratamiento legal distinto y discriminatorio de acuerdo al idioma en que este instrumento sea utilizado y/o aplicado.

La gravedad se hace aún mayor con relación a los países de habla hispana que cuentan con leyes nacionales sobre violencia doméstica/familiar y/o intrafamiliar; las cuales, en su mayoría, en cuanto al alcance de las relaciones que abarcan, han adoptado conceptos y definiciones por veces difusos, menos específicos o más restrictivos de que el artículo 2, a).

Además, el artículo 25 de la convención dispone que *los textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos* y, por tanto, sus dispositivos deberían tener exactamente el mismo sentido.

El hecho de que solamente el texto en español presente esa diferencia de contenido en el referido artículo nos parece que resulta de un “error” de traducción o de elaboración de la versión original y auténtica en español.

En el marco del decenio de la Convención de Belém do Pará (1994-2004) parece oportuno que se solucione el tema del artículo 2, a) en castellano –de manera sencilla, no burocrática y rápida– y se trate de la uniformidad del texto de manera que cuente con el mismo lenguaje, contenido, sentido y alcance de las demás versiones oficiales en portugués, francés e inglés, garantizando una interpretación amplia y no restrictiva<sup>9</sup>.

Pese a que también ha sido un avance conceptual innegable la expresa referencia en la convención a la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer, no se ha incluido expresamente la violencia *moral* y *patrimonial* como manifestaciones de esa violencia<sup>10</sup>.

## **b) Constituciones nacionales**

En la década de los 90, en todos los países de la subregión se produjeron avances significativos, desde el marco político y normativo, en materia de derechos de las mujeres.

Como contexto favorable común a esos cambios se apuntan, entre otros, los procesos nacionales de apertura política y transición democrática ocurridos en los años 80 y 90, incluso con participación expresa de las mujeres, y la consecuente ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos<sup>11</sup>.

También como consecuencia de ese marco político y normativo, durante ese periodo las constituciones nacionales de todos los países de la subregión tuvieron procesos de reforma –en *Argentina* (1994), *Brasil* (1988), *Chile* (1999), *Paraguay* (1992) y *Uruguay* (1994 y 1996)–, reflejando expresamente la lucha por la igualdad de género y por la eliminación de la discriminación contra las mujeres.

En principio, los textos constitucionales abarcan el principio de la igualdad entre hombres y mujeres en derechos y obligaciones, de manera más general/implícita o específica/explicita, en los campos público y privado (incluso en la familia o sociedad conyugal).

En ninguna de las constituciones nacionales se hace referencia explícita o específica a la violencia contra las mujeres. Lo que sí hacen las constituciones de *Brasil*, *Chile* y *Paraguay* son referencias expresas a la violencia en el ámbito de la familia, mientras *Argentina* e *Uruguay* no lo hacen, como se detalla a continuación.

Previsión constitucional sobre violencia doméstica, familiar y/o intrafamiliar				
ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
No específica <sup>12</sup> .	“El Estado asegurará la asistencia a la familia en la persona de cada uno de sus miembros, creando mecanismos para cohibir la violencia en el ámbito de sus relaciones” (artículo 226, § 8) <sup>13</sup> .	“Es deber del Estado [...] dar protección a la familia, propender al fortalecimiento de esta [...]” (artículo 1).	“El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad” (artículo 60).	No específica.

De esa forma, enfrentamiento a la violencia contra las mujeres y la protección de éstas en las constituciones de los países estudiados queda:

- implícita en los principios y normas generales o específicas de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, y/o
- diluida en preceptos de protección a la familia y cohibición a la violencia en el ámbito de sus relaciones, equiparándose las mujeres a los demás sujetos de la violencia doméstica/familiar, sin cualquier visibilización o mención específica a ellas; lo mismo ante el notorio y público hecho de que son las mujeres las mayores víctimas de ese tipo de violencia.

Aquí gana relevancia nuevamente el tema de la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos y su *estatus* en el orden interno, en especial con relación a la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, como ya se ha mencionado.

En relación con este punto, en el balance de Argentina se recuerda que:

“Sin embargo, con la incorporación de la CEDAW se asumen las obligaciones antidiscriminatorias que dan soporte al derecho de las mujeres a una vida sin violencia, las cuales fueron desarrolladas por la Recomendación 19 (1992) emitida por el comité. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 19 dispone tomar medidas apropiadas para proteger a niños y niñas de violencia física o psíquica, abuso, maltrato y explotación”.

En la misma línea y sentido, se sustenta el balance de Brasil:

“(...) hay aquellos que defenderán que el derecho a una vida libre de violencia, y de violencia doméstica en particular, previsto en la Convención de Belém do Pará, se reviste de naturaleza constitucional, por fuerza del § 2º del artículo



5° de la CF/88, y su no-reglamentación, afectando su efectividad, configura la inconstitucionalidad por omisión de los poderes públicos. Esta tesis es reforzada sobremanera en la medida en que la propia Constitución Federal de 1988 previó la participación del Estado en la erradicación de la violencia doméstica (art. 226 § 8°). O sea, nuestra constitución demuestra expresamente su preocupación con respecto a la violencia doméstica y la necesidad de participación del Estado para cohibirla. De este artículo es igualmente posible extraer que está constitucionalizado el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, especialmente en el ámbito privado”.

**c) Códigos penales, procesales penales y demás diplomas legales relacionados**

En la subregión, son varios y complejos los aspectos referentes a la violencia contra las mujeres en los códigos penales, procesal penales y demás diplomas legales nacionales relacionados a normas y procedimientos que inciden sobre el tema. Destacaremos los más relevantes para el análisis de los cambios normativos sobre la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico, familiar y/o intrafamiliar.

El punto de partida que se debe tomar es, pues, la observación sobre la existencia o no de previsión de la violencia doméstica (VD), familiar (VF) y/o intrafamiliar (VIF) como delito específico en los códigos penales de la subregión.

La violencia doméstica (VD), familiar (VF) y/o intrafamiliar (VIF) como delito específico en los códigos penales				
ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
No considera, sino como agravante de penas.	Considera sólo para crímenes por lesiones corporales; en cuanto a los demás no los considera, sino como aumento o agravante de penas.	No considera.	Considera.	Considera.

Cabe hacer un par de observaciones cuanto a este punto.

- **De los que no consideran la VD/VF/VIF como delito específico.** Para los crímenes en general, el vínculo familiar o de autoridad entre víctima y agresor –según sea el caso–, puede ser considerada como circunstancia calificadora o motivo de aumento o agravante de pena a delitos del código penal. En *Chile*, la reforma del Código Penal<sup>14</sup> ha hecho al menos una referencia a la violación y/o abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes, otorgándole un tratamiento expreso en su artículo 369.
- **De los que consideran la VD/VF/VIF como delito específico.** Se nota que son extremadamente insuficientes y reducidos los alcances de los tipos definidos como violencia doméstica en los códigos penales de *Brasil*, *Paraguay* e *Uruguay*.

En *Brasil*, por fuerza de la ley 10.886/04, recién aprobada en junio de 2004, en el artículo 129 del Código Penal, sobre lesiones corporales, se pasa a denominar como violencia doméstica lo siguiente: “§ 9°. Si la lesión fuera practicada contra ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge o compañero, o con quien conviva o tenga convivido, o, aún, prevaleciéndose el agente de relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad: Pena - detención, de 6 meses a 1 año. § 10. En los casos previstos en lo §§ 1° a 3° de ese artículo, si las circunstancias son las indicadas en el § 9° de ese artículo, aumentase la pena en 1/3.” La alteración, en realidad, apenas visibiliza la ocurrencia del crimen de lesión corporal en el ámbito doméstico y familiar y determina el aumento de la pena cuando ocurre. No produce ningún cambio significativo o de fondo en el tratamiento al tema que justifique la denominación atribuida por la ley, la cual considera esa alteración puntual como tipificación de la violencia doméstica en el Código Penal. Vale decir, el código pasa a denominar violencia doméstica como delito apenas en la situación específica de lesión corporal, no extendida a los demás crímenes. Es una comprensión bastante reducida y no expresa lo que podría ser normado de hecho en cuanto a la violencia doméstica como delito específico en el Código Penal.

En *Paraguay e Uruguay* se han incluido el delito de violencia doméstica en sus códigos penales anteriormente a la promulgación de sus respectivas leyes nacionales específicas de violencia doméstica. Se caracterizan ambos los países por la diferencia entre los conceptos de violencia doméstica previstos por sus respectivos códigos y por las leyes nacionales específicas, como se puede ver en los cuadros siguientes.

	<b>Código Penal</b>	<b>Ley específica sobre violencia doméstica</b>
<b>PARAGUAY</b>	<p><i>Violencia familiar:</i> “El que, en el ámbito familiar, habitualmente ejerciere la violencia física sobre otro con quien conviva, será castigado con multa”. Es delito de acción pública.</p> <p>(Artículo 229 del Código Penal de 1998, en el capítulo de los “Hechos punibles contra el estado civil, el matrimonio y la familia”.)</p>	<p><i>Violencia doméstica:</i> “Esta ley establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; así mismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes”.</p> <p>(Artículo 1, primer párrafo de la ley 1.600 contra la violencia doméstica, de 2000).</p>

	<b>Código Penal</b>	<b>Ley específica sobre violencia doméstica</b>
<b>URUGUAY</b>	<p><i>Violencia doméstica:</i> “El que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causa una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.</p> <p>La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior.</p> <p>El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de 16 años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera la capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él”.</p> <p>El juez o el Ministerio Público podrán proceder de oficio, en los casos de traumatismo o de lesiones ordinarias causadas con abuso de las relaciones domésticas o de la cohabitación.</p> <p>(Artículo 321 bis, por medio de artículo 18 de la ley de seguridad ciudadana 16.707 de 1995, y artículo 322 del Código Penal).</p>	<p><i>Violencia doméstica:</i> “Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.</p> <p>(Artículo 2 de la ley 17.514 de prevención, detección temprana y asistencia de la violencia doméstica, de 2002.)</p>

Pese los pocos puntos básicos en común, en cada uno de los países se observa la predominante diferencia entre el tipo penal y la ley específica en cuanto a los elementos constitutivos, las motivaciones y los mandatos, las finalidades y propósitos, los requisitos y presupuestos y las lógicas que están detrás de las distintas definiciones de violencia doméstica/familiar. Se nota también el alcance en general más restrictivo del concepto de violencia doméstica/familiar en el Código Penal con relación a la ley específica.

En *Paraguay*, la ley 1600/00 es mucho más amplia que el artículo 229 del Código Penal. Conforme lo señalado en el balance respectivo: “Como puede verse, este artículo no abarca todos los aspectos que deben tenerse en cuenta en la protección de quienes sufren violencia doméstica”. Por ejemplo, “no se considera delito a la violencia psíquica y, sin embargo, de acuerdo a los testimonios de los jueces de paz, es una de las más denunciadas”. Además, “para que se configure el delito deben estar reunidos requisitos tales como: la habitualidad, violencia física y persona conviviente”. Esta disposición “contraviene la Convención de Belém do Pará, pues supone que al no ser habitual, no es delito” y la pena de multa deja al arbitrio del juez establecer el monto y tiempo

de las penas. Y por sobre todo abre posibilidades al victimario de tomar represalias en contra de las mujeres víctimas que denuncien estos hechos”<sup>15</sup>.

En lo referido a las disposiciones del Código Penal y de la ley específica de violencia doméstica en *Uruguay*, conforme apunta el balance de ese país: “Se puede advertir que esas descripciones presentan diferencias entre sí: la calidad de prolongadas en el tiempo no aparece en la segunda; el atributo de menoscabar el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona es más preciso y más amplio que el concepto de lesiones; la cohabitación no figura, como condición, en la primera... A pesar de ello, también se advierte que comparten ciertos caracteres básicos: que tales violencias producen daño (lesiones, menoscabos) en el yo de las víctimas; que son realizadas con esa intención, por el o los causantes; que implican relación de parentesco o afectiva (presente o pasada), entre víctima y victimario”.

También se advierte en el Código Penal de *Uruguay* la especificidad de una referencia expresa de agravante de pena cuando la víctima sea *mujer* o persona menor de 16 años; o, aún, persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera la capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él.

Se pueden considerar también bastante reducidas las definiciones de los crímenes previstos como violencia doméstica en ambos códigos penales, *no alcanzando de forma específica a los delitos sexuales*. Están, en ese sentido, condicionados necesaria y solamente a la violencia física (de forma bien restrictiva en *Paraguay*) o a la producción de lesiones personales físicas o psíquicas (en el caso de *Uruguay*). Aun si la violencia física o psicológica y sus resultados se presentaren también en delitos sexuales, los tipos de violencia doméstica de los códigos penales de *Paraguay* y *Uruguay* no reconocen expresamente la violencia sexual como su componente.

En ese sentido, parece que para el tema de delitos sexuales —especialmente los de violación, estupro, atentado violento al pudor y abuso sexual—, el efecto es básicamente lo mismo en los países que no consideran la violencia doméstica/familiar como delito específico en el código penal. Vale decir, para delitos sexuales en que haya vínculo familiar, afectivo, de poder o de autoridad etc. entre víctima y agresor, conforme sea el caso, este vínculo puede implicar en general causa de aumento o circunstancia calificadora o agravante del delito y de la pena; o algo más específico que los respectivos códigos de *Paraguay* o *Uruguay* puedan establecer. (Ver acápite siguiente de disposiciones sobre delitos sexuales relevantes relacionados a la VD/VF/VIF.)

Vale la pena enfatizar que en los dos países son vigentes ambos dispositivos, puesto que el código penal trata de la violencia doméstica/familiar desde el campo de las sanciones penales y las leyes específicas son normas de protección, de carácter civil. Estas normas, aunque relacionadas al mismo tema, son independientes entre sí y procesadas por distintos juzgados competentes conforme la materia<sup>16</sup>.

Eso demuestra, en buena medida, que:

- a) la ausencia de una armonización de la legislación nacional en ambos países, en especial de la ley penal en relación con las disposiciones conceptuales posteriores y, en general más amplias, de la ley específica y también de los estándares internacionales;
- b) la falta de un tratamiento más integrado a la temática, al trabajar de forma tan escindida y bastante diferenciada el tema de la violencia doméstica/familiar en lo penal y civil.

\* **Disposiciones sobre delitos sexuales relevantes relacionados a la VD/VF/VIF**

- **Ubicación de los delitos sexuales.-** A excepción de *Argentina* y *Paraguay*, en los demás países de la

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Delitos contra la integridad sexual.	Delitos contra las costumbres.	Crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública.	Hechos punibles contra la persona.	Delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia.

subregión los tipos penales relacionados a la violencia sexual están insertados en títulos de delitos contra las buenas costumbres, la familia o la moralidad pública.

Los únicos países que han hecho un cambio significativo en ese sentido fueron *Argentina* y *Paraguay*. Debe resaltarse que *Argentina* ha cambiado el título de “delitos contra la honestidad” por “delitos contra la integridad sexual” (ley 25.087, de 1998) y *Paraguay*, que incluye los delitos sexuales bajo el título de “hechos punibles contra la persona”, y los especifica en los capítulos de “hechos punibles contra la autonomía sexual” y “hechos punibles contra menores” (ley 1.160, de 1997).

En los demás países se mantuvieron como bien jurídico máximo a ser protegido en el apartado de los delitos sexuales, las buenas costumbres, la familia o la moralidad pública. Incluso en *Brasil*, mientras que los principales delitos sexuales se ubican bajo el capítulo de la “libertad sexual”, este está insertado al interior del título de los “delitos contra las costumbres”.

- **Tipificación de delitos sexuales.**- Hubo cambios importantes en cuanto a los delitos sexuales en los códigos penales. Pese a los aspectos comunes, se verifican diferencias significativas entre los países en cuanto a los conceptos, penas y tratamiento de algunos de estos delitos referidos a la VD/VF/VIF.

Destacan, pues, algunos ejemplos de esos cambios en:

- \* *Argentina*: modificaciones relevantes, entre otros, a los delitos de abuso sexual (incorporando lo equivalente a la violación en el tipo penal de abuso sexual con acceso carnal), estupro, rapto y corrupción de menores (ley 25.087, de 1998); una de las reformas más complejas sobre delitos sexuales en los códigos penales de la subregión.
- \* *Brasil*: aumento de pena en los delitos de estupro y atentado violento al pudor, los cuales pasaron a ser considerados crímenes hediondos (ley 8.072, de 1990).
- \* *Chile*: revocación del delito de rapto, ampliación del concepto y de los sujetos activos y pasivos de la violación y del estupro, eliminación de la figura de la doncellez y adición de nuevos medios comisivos –además del engaño– para el delito de estupro; tipificación de la sodomía (relación homosexual masculina por penetración genital, anal u oral de mayor en contra menor de 18 años), y abusos deshonestos, ahora llamado abuso sexual (ley 19.617, de 1999)<sup>17</sup>.
- \* *Paraguay*: se elimina el término violación, contemplado ahora en la coacción sexual; disminución de pena en casos extremos de violación denominado “coacción sexual” del máximo de 24 años para 15 años y, en algunos casos con multa (ley 1.160, de 1997)<sup>18</sup>.
- \* *Uruguay*: eliminación de la presunción absoluta de violencia –que regía en el caso de violación de menores de 15 años– por la vía de admitir prueba en contrario cuando la víctima tenga 12 años y aumento de la pena máxima a 12 años; así como aumento de la pena de la violación tentada (ley de seguridad ciudadana 16.707, de 1995).

A continuación se hará, también a título de ejemplo y conforme sea el caso, una comparación de los conceptos específicos de los delitos de violación, estupro, atentado violento al pudor, abuso sexual, corrupción de menores, rapto e incesto en la legislación de los países estudiados.

Se verificarán, además de similitudes en las definiciones y reglamentaciones en cuanto a esos delitos, muchas diferencias, dependiendo:

- a) de la existencia o no de tipificación de esos delitos en cada país, o de sus respectivos equivalentes;
- b) de la forma como en cada país se tipifica y se da el respectivo *nomen iuris* a un acto sexual delictivo, y
- c) de la naturaleza del acto sexual, de los medios comisivos y otras circunstancias, así como de los sujetos alcanzados y las penas establecidas que los caractericen, sea con relación a los distintos delitos o, incluso, a los delitos bajo el mismo *nomen iuris* pero con diferencias significativas, en acuerdo a como cada país los haya normado.

Por tanto, habrán muchas variaciones sobre el mismo tema. En verdad, se trata más de *interfaces* de conceptos que propia o simplemente de similitudes o diferencias entre ellos.

Sólo una mirada y análisis conjunto, que sea al mismo tiempo general y específico, de todos y de cada uno de los delitos, con relación a todos y cada uno de los países, nos puede proporcionar una visión más amplia sobre lo que está, como está o no está normado en cada país y en toda la subregión. En ese momento nos interesará, muy especialmente, examinar la normativa de la subregión a respecto de violación, estupro, atentado violento al pudor, abuso sexual, corrupción de menores, raptó e incesto.

El panorama de la subregión, aunque no exhaustivo con relación a toda la legislación pertinente, sino desde el punto de vista de un breve análisis comparativo de los principales aspectos resulta bastante complejo, como se verá a continuación, y puede merecer atención y profundización en estudios futuros.

Se destacan a seguir algunos aspectos comparativos:

- **Violación:** En *Brasil* no se tiene definido un tipo penal con el *nomen iuris* de violación y el tipo penal más equiparable a la violación sería el “estupro”, el cual se comenta en la próxima sección. En *Argentina* y en *Paraguay*, aunque no se nombra el delito de violación, se puede considerar su equivalente en los tipos penales, respectivamente, de *abuso sexual con acceso carnal* y *coacción sexual*.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<b>Abuso sexual con acceso carnal (violación):</b> el que accede carnalmente por cualquier vía mediando las circunstancias del primer párrafo del art. 119 - contra menor de 13 años o cuando mediare violencia, amenaza, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente la acción. Se castiga con 6 a 15 años de reclusión o prisión (art. 119 p. 3º). Circunstancias agravantes de pena (8 a 20 años) son previstas en el párrafo 4º del artículo 119.	<b>Violación:</b> el que accede carnalmente por vía vaginal, anal o bucal a una persona mayor de 12 años, mediante uso de fuerza o intimidación, cuando la víctima se halle privada de sentido o se aprovecha de su incapacidad para oponer resistencia, cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima (art. 361). Se castiga con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado medio; con presidio mayor en cualquier caso si es cometida contra menor de 12 años (art. 362). Se hace referencia a la violación entre cónyuges o convivientes (art. 369).	<b>Coacción sexual (violación):</b> el que mediante fuerza o amenaza con peligro presente para la vida o la integridad física, coaccionara a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros. Se castiga con pena privativa de libertad de hasta 10 años. Cuando la víctima haya sido coaccionada al coito con el autor o con terceros, la pena privativa de libertad será de 2 a 12 años. Cuando la víctima del coito haya sido un menor, la pena privativa de libertad será de 3 a 15 años (art. 128, p.1º).	<b>Violación:</b> el que compele a una persona del mismo o de distinto sexo, con violencias o amenazas, a sufrir la conjunción carnal, aunque el acto no llegara a consumarse. Se castiga, según los casos, con penitenciaría de 2 a 12 años. La pena a aplicar en caso de tentativa se regulará por lo dispuesto en el artículo 87; nunca inferior a 2 años de penitenciaría (art. 272). El mismo artículo trata de varias situaciones en que se presume la violencia, entre ellas, contra menor de 15 años, pero se admitirá prueba en contrario si tuviere 12 años cumplidos.

Entre los que tipifican la violación, considerando el abuso sexual con acceso carnal en *Argentina* y la coacción sexual en *Paraguay*, se puede notar relevancia en cuanto a:

- **Naturaleza del acto sexual.**- Excepto *Uruguay*, en que se excluye el acceso carnal por vía bucal, en los demás países abarca el acceso carnal por cualquier vía: vaginal, anal o bucal. En *Argentina* y *Chile* se refiere expresamente al acceso carnal por todas las vías. En *Paraguay* se refiere de forma amplia a coaccionar a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros, incluyendo el coito practicado con el autor o con tercero; y en *Uruguay* a la conjunción carnal (penetración parcial o total vía vaginal o anal, con o sin eyaculación)<sup>19</sup>.
- **Medios comisivos y otras circunstancias.**- En general, en todos los países el delito se caracteriza por ser cometido con el uso de la fuerza/violencia, amenaza, coacción o intimidación.

En *Argentina*, además, la tipificación de este delito se refiere expresamente a cuando se abusa de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente. Más aún, si la víctima es menor de 13 años, no necesita mediar ninguna circunstancia, puesto que no es posible el consentimiento y, por supuesto, equivale a una presunción de violencia. También se prevé una serie de circunstancias agravantes en el artículo 119, párrafo 4<sup>20</sup>; entre ellas, cuando el crimen es cometido por ascendiente, descendiente, afín en línea recta, hermano, tutor, curador, ministro de algún culto reconocido o no, encargado de la educación o de la guardia, o cometido contra un menor, aprovechando la situación de convivencia preexistente con el mismo (artículo 119, p. 4, incisos *b* y *f*).

En *Chile* se refiere también a cuando la víctima se halle privada de sentido o se aprovecha de su incapacidad para oponer resistencia; o cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima. Si la víctima es menor de 12 años, no necesita mediar ninguna circunstancia, con los efectos de una presunción de violencia y con agravamiento de la pena. Con la reforma se hace también al menos una referencia literal a la violación entre cónyuges o convivientes, otorgándole tratamiento expreso en el artículo 369, párrafo 2 (ver más adelante los comentarios en el punto sobre extinción del delito y de la pena).

En *Paraguay*, se refiere a fuerza o amenaza con peligro para la vida o integridad física.

En *Uruguay*, se resalta la mediación de violencia o amenaza, aunque no llegue a consumarse la tentativa. Se determina la presunción de violencia cuando la violación es practicada contra menor de 15 años, pero se admitirá prueba en contrario si la víctima tuviere 12 años cumplidos<sup>21</sup>. Se entiende, pues, relativa la presunción de la violencia contra víctima entre 12 y 15 años, y absoluta contra menor de 12 años.

- *Sujetos alcanzados*.- En todos los países de la subregión tanto el sujeto activo como el pasivo del delito puede ser hombre o mujer. Algunas variaciones de la edad de la víctima, y de las relaciones entre víctima y agresor, pueden implicar agravamiento de las penas, presunción de violencia u otras a la acción penal.
- *Penas*.- En los países estudiados, la naturaleza de todas las penas de este delito es privativa de libertad, variada en su duración, conforme circunstancias que cada país norme, en especial en las situaciones que califican o agravan el delito y la pena.

\* **Estupro**: Todos los países de la subregión tipifican el delito de estupro, pero con variaciones significativas de conceptos y penas.

Se puede anotar, en cuanto a:

- *Naturaleza del acto sexual*.- En *Argentina* y *Chile* el estupro trata del acceso carnal por cualquier vía: vaginal, anal o bucal. Para *Brasil* se configura el estupro sólo por vía de penetración vaginal (concebida como conjunción carnal), y para *Paraguay* y *Uruguay* sólo por vía de penetración vaginal o anal (concebida respectivamente en los países como coito y conjunción carnal).
- *Medios comisivos y otras circunstancias*.- Pese las similitudes en las legislaciones, son bastante distintos los medios comisivos y circunstancias que rigen el delito de estupro.

En *Argentina* se configura cuando es practicado el acceso carnal por cualquier vía con persona menor de 16 años aprovechándose de su inmadurez sexual, en razón de la mayoría de edad del autor, su relación de preeminencia respecto de la víctima, u otra circunstancia equivalente, siempre que no resulte un delito más severamente penado.

En *Brasil*, se configura como estupro la conjunción carnal (penetración vaginal), siempre que sea cometida contra mujer (de cualquier edad) mediante violencia o grave amenaza (art. 213). Más aún, si es practicada la conjunción carnal contra *mujer honesta, mediante fraude*, se configura el delito de pose sexual mediante fraude (art. 215) y si es cometida contra *mujer virgen* (doncella), menor de 18 años y mayor de 14, aprovechándose de su inexperiencia o injustificable confianza, se configura el delito de seducción (art. 217). Entre otras circunstancias, la violencia se presume si la víctima no es mayor de 14 años (art. 224, I) y se aumenta la pena en algunos casos de vínculo familiar (art. 226, II).

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<p><b>Estupro:</b> el que realizare algunas de las acciones previstas en el segundo o en el tercer párrafo del artículo 119 – abuso sexual gravemente ultrajante y con acceso carnal (violación) - con una persona menor de 16 años aprovechándose de su inmadurez sexual, en razón de la mayoría de edad del autor, su relación de preeminencia respecto de la víctima, u otra circunstancia equivalente, siempre que no resulta un delito más severamente penado. Se castiga con prisión o reclusión de 3 a 6 años (art. 120, p. 1o). La pena será de prisión o reclusión de 6 a 10 años si mediare alguna de las circunstancias previstas en los incisos a), b), c), e) ó f) del cuarto párrafo del artículo 119 (art. 120, p. 2o).</p>	<p><b>Estupro:</b> el que obligare a una mujer a la conjunción carnal, mediante violencia o grave amenaza. Se pune con reclusión de 6 a 10 años (art.213).</p> <p><b>Pose sexual mediante fraude:</b> el que tiene conjunción carnal con mujer honesta, mediante fraude. Se castiga con reclusión de 1 a 3 años. Si es practicado contra mujer virgen, menor de 18 y mayor de 14 años se castiga con reclusión de 2 a 6 años (art.215).</p> <p><b>Seducción:</b> el que seduzca mujer virgen, menor de 18 años y mayor de 14, y tenga con ella conjunción carnal, aprovechándose de su inexperiencia o injustificable confianza. Se castiga con reclusión de 2 a 4 años (art.217).</p> <p>Se califican las penas conforme al art. 223, se presume la violencia conforme al art. 224, y se aumenta la pena en una cuarta parte, entre otras circunstancias, cuando el agente es ascendiente, padre adoptivo, padrastro, hermano, tutor o curador, preceptor o empleador de la víctima o por cualquier otro título tenga autoridad sobre ella, conforme art. 226, II.</p>	<p><b>Estupro:</b> el que accede carnalmente por vía vaginal, anal o bucal contra persona menor de 18 pero mayor de 12 años, en cualquiera de las circunstancias, cuando: se abusa de una anomalía o perturbación mental, aún transitoria, de la víctima, que por su menor entidad, no sea constitutiva de enajenación o trastorno; se abusa de una relación de dependencia de la víctima, como en los casos en que el agresor está encargado de su custodia, educación o cuidado, o tiene con ella una relación laboral; se abusa del grave desamparo en que se encuentra la víctima o se engaña a la víctima abusando de su inexperiencia o ignorancia sexual. Se pena con reclusión menor en sus grados medio a máximo (art.363).</p>	<p><b>Estupro:</b> el hombre que persuadiera a una mujer de 14 a 16 años a realizar el coito extramarital, será castigado con pena de multa. Cuando el autor sea menor de 18 años se podrá prescindir de la pena (art. 137, p. 1º y 2º).</p>	<p><b>Estupro:</b> el que, mediante promesa de matrimonio, efectuare la conjunción con mujer doncella menor de 20 años y mayor de 15; igualmente, el que, mediante simulación de matrimonio, efectuare dichos actos con mujer doncella mayor de 20 años. Se castiga con pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría (art.275).</p>

En *Chile* este delito se configura cuando se accede carnalmente por vía vaginal, anal o bucal contra otra persona menor de 18 pero mayor de 12 años, en cualquier de las circunstancias, y cuando se abusa:

- de una anomalía o perturbación mental, aún transitoria, de la víctima, que por su menor entidad, no sea constitutiva de enajenación o trastorno;
- de una relación de dependencia de la víctima, como en los casos en que el agresor está encargado de su custodia, educación o cuidado, o tiene con ella una relación laboral;
- del grave desamparo en que se encuentra la víctima o se engaña a la víctima abusando de su inexperiencia o ignorancia sexual.



Obsérvese adicionalmente que el que accediere carnalmente a una menor de 18 años sin mediar las circunstancias de la violación o del estupro será castigada con reclusión menor en sus grados mínimos a medio.

En *Paraguay*, la configuración ocurre cuando el acto se realiza por medio de persuasión a mujer de 14 a 16 años a realizar el coito (penetración vaginal o anal) extramarital.

En *Uruguay*, como se puede constatar, sólo configura como estupro la conjunción carnal (penetración vaginal o anal), si es practicada mediante promesa de matrimonio a mujer *doncella* menor de 20 años y mayor de 15, o mediante simulación de matrimonio a mujer *doncella* mayor de 20 años.

- *Sujetos alcanzados.*- En *Argentina* y *Chile* tanto el sujeto activo como pasivo puede ser hombre o mujer; mientras que en *Brasil*, *Paraguay* e *Uruguay* el sujeto activo sólo puede ser hombre y el sujeto pasivo sólo puede ser mujer, observándose en todos los casos las variaciones destacadas a la edad de la víctima y otras circunstancias.
- *Penas.*- Las penas son todas privativas de libertad, variadas en duración, conforme a las condiciones y circunstancias que cada país haya normado.

Veamos más brevemente el cuadro comparativo de los delitos de atentado violento al pudor y abuso sexual, entre estos países.

\* **Atentado violento al pudor y abuso sexual:** Estos delitos, en general, están previstos para alcanzar los actos sexuales de naturaleza diversa del acceso carnal, conjunción carnal o coito (característicos de viola-

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<p><b>Abuso sexual simple:</b> el que abusare sexualmente de persona de uno u otro sexo, cuando ésta fuera menor de 13 años o cuando mediare violencia, amenaza, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente la acción. Se castiga con reclusión o prisión de 6 meses a 4 años (art. 119, p. 1°).</p> <p><b>Abuso sexual gravemente ultrajante:</b> La pena será de 4 a 10 diez años de reclusión o prisión cuando el abuso, por su duración o circunstancias de su realización, hubiere configurado un sometimiento sexual gravemente ultrajante para la víctima (art. 119, p. 2°).</p> <p>Con relación al <b>abuso sexual con acceso carnal</b>, ver el punto sobre violación.</p> <p>Se dispone también sobre circunstancias agravantes de las penas (art. 119, p. 4° e 5°, ver nota 30).</p>	<p><b>Atentado violento al pudor:</b> el que obligare a alguien, mediante violencia o grave amenaza, a practicar o permitir que con él se practique acto libidinoso diverso de la conjunción carnal. Se castiga con reclusión de 6 a 10 años (art. 214).</p> <p><b>Atentado violento al pudor mediante fraude:</b> el que induzca a mujer honesta, mediante fraude, a practicar o permitir que con ella se practique acto libidinoso diverso de la conjunción carnal. Se castiga con reclusión de 1 a 2 años. Si la víctima es menor de 18 años y mayor de 14, la reclusión es de 2 a 4 años (art. 216).</p> <p>Se califican las penas conforme el art. 223, se presume la violencia conforme el art. 224, y se aumenta la pena, conforme el art. 226, II, en los términos mencionados en el cuadro anterior.</p>	<p><b>Abuso sexual:</b> el que abusivamente realizare una acción sexual distinta del acceso carnal con persona mayor de 12 años. Se castiga con reclusión menor en las circunstancias del art 361; con reclusión menor en sus grados mínimo a medio en las circunstancias del art. 363, si la víctima es menor de edad (art. 366). Se pena con reclusión menor si no ocurren circunstancias de los arts. 361 o 363 y con reclusión menor en los grados medio a máximo si ocurren estas circunstancias (art. 366 bis). Se hace al menos una referencia al abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes (art.369).</p> <p>Definición de abuso sexual o acción sexual: cualquier acto de significación sexual o relevancia realizado mediante contacto corporal con la víctima, o que haya afectado los genitales, ano o boca de la víctima, aun cuando no hubiere contacto corporal con ella (art 366 ter).</p>	<p><b>Abuso sexual:</b> actos sexuales diversos en personas indefensas (art. 130), en personas internadas (art. 131), en niños (art. 135), en persona bajo tutela (art. 136)<sup>22</sup>.</p>	<p><b>Atentado violento al pudor:</b> el que por los medios establecidos en el artículo anterior (violencia o amenazas, art. 272), o aprovechándose de las circunstancias en él enunciadas, realizara sobre persona del mismo o diferente sexo, actos obscenos, diversos de la conjunción carnal, u obtuviera que ésta realizare dichos actos sobre sí mismo o sobre la persona del culpable o de un tercero. Se castiga con la pena de 8 meses de prisión a 6 años de penitenciaría. Si el sujeto pasivo del delito fuese un menor de 12 años, la pena será de 2 a 6 años de penitenciaría (art. 273).</p>



ción y/o estupro, conforme ha sido normado en cada país), aunque muchas veces son cometidos por algunos de los mismos medios (fuerza/violencia, amenaza, intimidación, fraude, etc., conforme el caso). Se nota que en *Argentina* hay el tipo abuso sexual con acceso carnal, pero en cuanto a este, ya lo tratamos como equivalente al delito de violación. En *Paraguay*, en verdad se utiliza el término abuso sexual para tratar diversos actos sexuales practicados contra personas en situaciones específicas: indefensas, internadas, niños o en persona bajo tutela, mientras los demás casos ya están tratados en el amplio contenido del tipo coacción sexual.

A excepción del atentado violento al pudor *mediante fraude en Brasil*, en todos los demás casos y países de la subregión, tanto el sujeto activo como el sujeto pasivo puede ser hombre o mujer.

En *Chile*, con la reforma, se hace también al menos una referencia expresa al abuso sexual entre cónyuges o convivientes, otorgándole tratamiento expreso en el art. 369, párrafo 2° (ver adelante comentarios en el punto sobre extinción del delito y de la pena).

Nótese, aún, que en *Brasil* el atentado violento al pudor tiene la misma pena que el estupro, ambos considerados crímenes hediondos.

Veamos más brevemente aún el comparativo de corrupción de menores, rapto e incesto entre los países de la subregión.

\* **Corrupción de menores:** *Argentina, Brasil e Uruguay* tipifican el delito de corrupción de menores en los términos siguientes.

ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY
<p><b>Corrupción de menores:</b> el que promoviere o facilitare la corrupción de menores de 18 años, aunque mediare el consentimiento de la víctima será reprimido con reclusión de 3 a 10 años. La pena será de 6 a 15 años de reclusión o prisión cuando la víctima fuera menor de 13 años.</p> <p><b>Cualquiera que fuese la edad de la víctima,</b> la pena será de reclusión o prisión de 10 a 15 años, cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargada de su educación o guarda (art. 125).</p>	<p><b>Corrupción de menores:</b> el que corrompe o facilitar la corrupción de persona mayor de 14 y menor de 18 años, con ella practicando acto libidinoso, o induciéndolo a practicarlo o presenciarlo. Se castiga con reclusión de 1 a 4 años.</p> <p>Se califican las penas conforme el art. 223, se presume la violencia conforme el art. 224, y se aumenta la pena conforme al art. 226, II, ya mencionado en el cuadro anterior.</p>	<p><b>Corrupción de menores:</b> el que para servir su propia lascivia con actos libidinosos, corrompiera a mayor de 15 años y menor de 18. Se castiga con pena de entre 6 meses y 3 años de penitenciaría (art. 294).</p>

- \* **Rapto:** *Argentina, Brasil e Uruguay* tipifican el delito de rapto, en sus diversas formas, como se puede ver a continuación. En *Paraguay* está tipificado como el de violación a la patria potestad, siempre que sean niños o niñas, por supuesto.

ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY
<p><b>Rapto propio:</b> el que sustrajere o retuviere a una persona por medio de la fuerza, intimidación o fraude, con la intención de menoscabar su integridad sexual. Se castiga con prisión de 1 a 4 años (art. 130, p.1°).</p> <p><b>Rapto impropio:</b> si se tratare de una persona menor de 16 años con su consentimiento, la pena será de 6 meses a 2 años (art. 130, p. 2°).</p> <p>La pena se agrava para 2 a 6 años si el acto es contra menor de 13 años, con el mismo fin (art. 130, p.3°).</p>	<p><b>Rapto violento o mediante fraude:</b> el que raptare mujer honesta, mediante violencia, grave amenaza o fraude, para fin libidinoso. Se castiga con reclusión de 2 a 4 años.</p> <p><b>Rapto consensual:</b> si la raptada es mayor de 14 años y menor de 21, y el rapto se da con su consentimiento. Se castiga con detención de 1 a 3 años.</p> <p>Se disminuye un tercio la pena cuando el rapto es para fin de casamiento y de mitad, si el agente, sin haber practicado con la víctima cualquier acto libidinoso, restituir la libertad o colocarla en lugar seguro, a la disposición de la familia (art. 221).</p> <p>Se califican las penas conforme al art. 223, se presume la violencia conforme al art. 224, y se aumenta la pena conforme al art. 226, II, ya mencionado en el artículo anterior.</p>	<p><b>Rapto de mujer soltera mayor de dieciocho años, viuda o divorciada honesta:</b> el que, con violencias, amenazas o engaños, sustrajere o retuviere, para satisfacer una pasión carnal o contraer matrimonio, a una mujer soltera, mayor de 18 años, a una viuda o divorciada, honestas, cualquiera fuere su edad. Se castiga con pena de 12 meses de prisión a 5 años de penitenciaría (art. 266).</p> <p><b>Rapto de mujer casada o menor de 15 años:</b> el que con violencias, amenazas o engaños, sustrae o retiene, para satisfacer una pasión carnal a una mujer casada, será castigado con penitenciaría de dos a ocho años. Con la misma pena será castigado el que sustrae o retiene, para satisfacer una pasión carnal o para contraer matrimonio, aunque no mediare violencia, amenaza o engaño, a una menor de quince años (art. 267).</p> <p><b>Rapto de soltera honesta mayor de 15 y menor de 18 años:</b> el que, con alguno de los fines establecidos en los artículos anteriores, sustrajere o retuviere a una mujer soltera, honesta, mayor de quince años y menor de dieciocho, con su consentimiento o sin él. Se castiga con 3 meses de prisión, a 3 años de penitenciaría (art. 268).</p> <p>Atenuantes de la pena: influencia de la finalidad matrimonial y de la deshonestidad de la víctima (art. 269) y bajo influencia del otorgamiento de la libertad a la víctima (art 270).</p>

- \* **Incesto:** *Chile, Paraguay e Uruguay* tipifican el incesto en los términos siguientes.

CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<p><b>Incesto:</b> el que, conociendo las relaciones que lo ligan, cometiere incesto con un ascendiente o descendiente por consanguinidad o con un hermano consanguíneo. Se castiga con reclusión menor en sus grados mínimos a medio (art. 375).</p>	<p><b>Incesto:</b> el coito con descendiente consanguíneo (pena privativa de libertad de hasta 5 años); con un ascendiente o entre hermanos consanguíneos (hasta 2 años) o multa. No se aplica a los descendientes y hermanos, cuanto al tiempo de la realización del hecho no hayan cumplido 18 años (art. 230). Es considerado delito contra la familia.</p>	<p><b>Incesto:</b> los que, con escándalo público mantienen relaciones sexuales con los ascendientes legítimos y los padres naturales reconocidos o declarados tales, con los descendientes legítimos y los hijos naturales reconocidos o declarados tales, y con los hermanos legítimos. Se castiga con 6 meses de prisión a 5 años de penitenciaría (art. 276).</p>

Vale observar que en los diversos países de la subregión hay varios proyectos de ley destinados a promover alteraciones de fondo a los delitos sexuales aquí tratados; así como a otros, por ejemplo, el adulterio.

- **Presunción de violencia.-** Hay disposición expresa en relación con el tema en *Brasil y Uruguay*, en los términos referidos más abajo. Para países como *Argentina, Chile y Paraguay*, se pueden quedar implícitos sus efectos, dependiendo de la regulación de los delitos pertinentes, en los casos que el consentimiento de la víctima no es posible.

BRASIL	URUGUAY
<p><b>Presunción de violencia:</b> se presume la violencia en los delitos de estupro, atentado violento al pudor, pose sexual mediante fraude, atentado al pudor mediante fraude, seducción, corrupción de menores y raptos cuando la víctima no es mayor de 14 años (considerada presunción relativa por la doctrina y jurisprudencia); es alienada o débil mental y el agente conozca esa circunstancia, o si no puede –por cualquier otra causa– ofrecer resistencia (art. 224).</p>	<p><b>Presunción de violencia en la violación:</b> la violencia se presume cuando la conjunción carnal se efectúa con persona del mismo o diferente sexo, menor de 15 años. No obstante, se admitirá prueba en contrario cuando la víctima tuviere 12 años cumplidos; con persona que, por causas congénitas, adquiridas, permanentes, transitorias, se halle, en el momento de la ejecución, privada de discernimiento o de voluntad; con persona arrestada o detenida, siempre que el culpable resulte ser el encargado de su guarda o custodia; con fraude, sustituyéndose el culpable a otra persona (art. 262).</p>

- **Acción penal en los delitos sexuales.-** Se aplica de la siguiente manera.

INA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
<p>en los delitos sexuales ultrajante, acceso carnal, estupro, ejercicio de la acción penal asesorada por los jueces o fiscales con fines de protección de las víctimas (art. 100).</p>	<p><b>Acción penal:</b> en los delitos de estupro, atentado violento al pudor, pose sexual mediante fraude, atentado al pudor mediante fraude, seducción, corrupción de menores y raptos, son de acción penal privada, excepto si la víctima o sus padres no puedan proveer las expensas del proceso sin privarse de recursos a manutención propia o de la familia, caso en que dependerá de representación al Ministerio Público; si es cometido con abuso de patria potestad o de la calidad de padrastro, tutor o curador (art. 225).</p>	<p><b>Acción penal:</b> en los delitos de violación, estupro o abuso sexual, la denuncia debe ser hecha a la justicia, Ministerio Público o a la policía por la persona ofendida, sus padres, abuelos, guardadores, o por quien la tuviere bajo su cuidado. Si por algunas circunstancias, no sea posible que ninguna de ellas lo haga, la denuncia puede ser hecha por educadores, médicos u otras personas que tomen conocimiento del hecho en razón de su actividad, o podrá procederse de oficio por el Ministerio Público (art. 369).</p>	<p><b>Acción penal:</b> por no haber disposición expresa o específica en contrario, se presume de acción penal pública los delitos sexuales.</p>	<p><b>Acción penal:</b> por no haber disposición expresa o específica en contrario, se presume de acción penal pública los delitos sexuales, observándose las excepciones expresas cuanto al delito de raptos<sup>23</sup>.</p>

- **Extinción del delito o de la pena en delitos sexuales y figuras relacionadas.-** A excepción de *Chile y Paraguay*, los demás mantienen normas discriminatorias relacionadas a la extinción del delito o de la pena, en general, por matrimonio entre víctima y agresor de delitos sexuales, asociadas al concepto de reparación de honra.

ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY
<p><b>Avenimiento:</b> en los delitos de abuso sexual simple, abuso sexual gravemente ultrajante, abuso sexual con acceso carnal (violación), estupro y rapto, la víctima mayor de 16 años puede hacer un acuerdo con el imputado con quien haya tenido comprobada relación afectiva anterior, para extinción de la acción penal o suspensión de la prueba. El tribunal puede aceptar, excepcionalmente, si la propuesta es formulada libremente, en condiciones de plena igualdad y si considerar como modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo al interés de la víctima (art. 132).</p>	<p><b>Extinción de punibilidad:</b> en los delitos sexuales aquí mencionados, se prevé la extinción de la pena si la víctima se casa con el agresor. También si se casa con tercero que haya cometido los delitos sexuales sin violencia real o grave amenaza, desde que la víctima no requiera el seguimiento del interrogatorio policial o de la acción penal en 60 días a contar desde la celebración del matrimonio (art. 107, VII y VIII).</p>	<p><b>Extinción del delito o de la pena:</b> el matrimonio del ofensor con la ofendida extingue el delito o la pena en su caso, tratándose de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto, y hasta mismo de homicidio y lesiones (art. 116).</p>

En *Brasil* y *Uruguay* existen proyectos de ley<sup>24</sup> en trámite en los parlamentos nacionales que intentan eliminar las eximentes de responsabilidad penal por matrimonio previstas respectivamente en los artículos 107 y 116 de los respectivos códigos penales.

En *Argentina*, pese a la revocación de la extinción del delito o de la pena por casamiento del agresor con la víctima de delitos sexuales, ésta fue sustituida por la figura del *avenimiento*, en la que se puede obtener el mismo efecto, mediante suspensión del proceso o de la prueba, por acuerdo entre víctima y agresor de delitos sexuales que hayan tenido comprobadamente una relación afectiva previa (Ley 25.087, de 1998).

En *Chile*, se ha revocado la previsión que permitía la suspensión del procedimiento o la remisión de la pena si el agresor se casaba con la víctima, y se prevé que en caso de violación o abuso sexual entre cónyuges o convivientes, en que la víctima se halle privada de sentido o se aprovecha su incapacidad para oponer resistencia o cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima, no se dará curso al procedimiento o se dictará sobreseimiento definitivo, a menos que la imposición o ejecución de la pena fuere necesaria en atención a la gravedad de la ofensa infligida. Más aún, cualquiera sea la circunstancia bajo la cual se perpetre el delito, en la violación o abuso sexual entre cónyuges o convivientes, se contempla la posibilidad de desistencia por parte del ofendido(a), a la cual el tribunal está facultado a aceptarla o no por motivos fundados (art. 369, párrafo 2º, por mandato de la ley 19.617, de 1999).

\* **Otras normas y procedimientos relevantes relacionadas a la VD/VF/VIF**

En este acápite reseñamos otras normas y procedimientos importantes que también produjeron cambios al interior de los códigos penales y procesales penales o que hayan sido objeto de leyes diversas y específicas. Se trata de legislación en la cual se norman aspectos relacionados especialmente con el campo penal y procesal penal en cuanto a la violencia contra la mujer y a la VD/VF/VIF, sobre todo en *Argentina*, *Chile* y *Brasil*.

En *Argentina*, por fuerza de la ley nacional específica de violencia familiar (art. 8º, ley 24.417, tratada más adelante en el punto d, se ha incorporado al *Código Procesal Penal* medida cautelar de exclusión del hogar del procesado (artículo 310, párrafo 2º), de la cual el juez podrá disponer en varios delitos –incluyéndose los de violencia sexual– cuando sean cometidos dentro de un grupo familiar conviviente, lo mismo que por uniones de hecho, y que las circunstancias del caso presuman fundadamente que puedan repetirse.

Se han producido cambios en los *códigos de procedimientos penales locales* en *Argentina* con referencia a delitos en el ámbito doméstico, debido a diversas leyes provinciales que incorporan el tema de la violencia familiar (ver el punto d, más adelante) y que “contienen normas procesales que reglamentan aspectos como el de la

legitimación para la denuncia, formas de realizarla, implementación de medidas precautorias, fijando en su mayoría trámites más rápidos y expeditivos que los tradicionales”<sup>25</sup>.

En *Brasil*, pese a que se ha promulgado –después de 26 años de tramitación en el Congreso Nacional– un nuevo Código Civil, vigente desde 2003, eliminándose disposiciones discriminatorias hacia las mujeres, lo mismo no ha pasado en el campo penal. El Código Penal de 1940 fue reformulado en su parte general en 1984, pero no en la parte especial, que tipifica los delitos. Un anteproyecto de ley de reforma de la parte especial fue elaborado por el Ejecutivo hace años y no fue enviado al Congreso Nacional.

A excepción de algunos cambios más relevantes, durante la última década no fueron tan numerosas o profundas las modificaciones sufridas al interior mismo del Código Penal y Procesal Penal de *Brasil* que tratasen específicamente el tema de la violencia contra la mujer. Lo más recurrente fue la aprobación de varias nuevas leyes dispersas relativas a temas penales y procesales penales que afectan el tema, como veremos adelante.

Por tanto, además de las modificaciones ya mencionadas, vale destacar los siguientes cambios adicionales en Brasil:

#### **Código Penal y Procesal Penal**

- añadido al acápite “h” del inciso II, del artículo 61 del Código Penal, que establece, como circunstancia agravante de la práctica de todo y cualquier delito, el hecho de ser cometido contra “mujer embarazada” (ley 9.318/96);
- tipificación del acoso sexual en el Código Penal por mandato de la ley 10.224/2001 (así como también se tipificó ese delito en *Paraguay*)<sup>26</sup>;
- revocación del artículo 35 y su párrafo único del Código de Proceso Penal referente al ejercicio de queja (denuncia en acción penal privada) de la mujer (ley 9.520/97). El artículo revocado establecía que la mujer casada no podría hacer la queja sin el consentimiento del marido, salvo cuando estuviera separada o si la queja fuera contra él. Vale recordar que los delitos sexuales son en general de acción penal privada y, por tanto, ese artículo 35 –ahora derogado– incidía sobre ellos.

#### **Nuevas normas y procedimientos los campos penal y procesal penal**

- por el Estatuto de la Niñez y Adolescencia, en malos tratos, opresión o abuso sexual por los padres o responsables, la autoridad judicial podrá determinar medida cautelar de alejamiento del agresor de la morada común (art. 130 de la ley 8.069/90);
- aprobación de ley sobre crímenes de tortura (ley 9.455/97), la cual dispone, en el inciso II del artículo 1º, que constituye crimen de tortura “someter a alguien, a su cargo, poder o autoridad, con empleo de violencia o grave amenaza, a intenso sufrimiento físico o mental, como forma de aplicar castigo personal o medida de carácter preventivo”. La pena es aumentada cuando el crimen es cometido contra mujer embarazada (artículo 1º, § 4º, II ). Esa ley no fue creada con intención de proteger la mujer víctima de violencia doméstica, mientras pueda ser así utilizada;
- aprobación de la ley que dispone sobre protección u auxilio a las víctimas de violencia y testigos amenazados (ley 9.807/99). Esa ley tampoco fue promulgada en función a la protección específica de la mujer, pero es un instrumento que parece valioso y que deberá ser mejor utilizado visando su aplicabilidad para el tema en cuestión;
- sobre la necesidad de identificación criminal de autor de crímenes contra la libertad sexual, que muchas veces ocurren en el ámbito doméstico, dándole tratamiento más gravoso, se aprobó la ley 10.054/2000;
- aprobación de la ley 9099/95 (Juzgados Especiales Civil y Criminal) y posteriormente de la ley 10.445/2002, modificando el párrafo único del art. 69 de la ley 9.099/95, al crecer la violencia doméstica el agresor podrá ser alejado del hogar, como medida de cautela en delitos afectos al Juzgado Especial Criminal. Esa ley es la que más ha impactado en el país sobre el tema específico de ese informe: la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar.

Si por un lado, en los cambios a los Códigos Penal y Procesal Penal de *Brasil*, los efectos con relación al trato de la violencia contra la mujer no han producido impactos, por otro, eso se ha dado de cara a la **ley 9099/95**; en especial cuando es aplicada a la violencia doméstica y familiar contra las mujeres. Y por toda discusión y experiencia práctica de su aplicación, los impactos han sido, en general, muy negativos.

La ley 9099/95, que creó Juzgados Especiales Criminales, JECRIM, merece una atención específica ya que fue, de toda la normativa nacional producida en la última década, la que más ha afectado negativamente el tema de la violencia doméstica y familiar contra las mujeres brasileñas.

Esa ley no fue elaborada con la intención específica de tratar la violencia contra la mujer. En verdad no se tenía idea de cuánto podría afectar al tema. La ley fue pensada en contexto de tendencias y búsquedas de alternativas a la despenalización (por medio de aplicación de penas alternativas) de delitos valorados como de menor potencial ofensivo; o sea, delitos menos graves. También se aprueba la ley con el objetivo de aliviar los sistemas judicial y carcelario sobrecargados, adoptando en el procedimiento principios de oralidad, informalidad, celeridad y economía procesal. Esos criterios y principios deben ser aplicados objetivando la reparación de los daños sufridos por la víctima y la aplicación de pena no privativa de libertad.

Los delitos de menor potencial ofensivo fueron considerados por la ley 9099/95 como los crímenes o contravenciones penales cuya pena máxima prevista en la ley fuera igual o menor a un año de prisión. Seis años después, con la ley 10.259, de 2001 (JECRIM en la Justicia Federal), el parámetro de delito de menor potencial ofensivo pasó a ser los delitos con pena máxima no mayor a dos años. Bajo esas definiciones, la ley incide sobre los crímenes de mayor incidencia contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar: las lesiones leves y culposas y las amenazas.

Los tres principales mecanismos de la ley 9099/95, y la forma como han sido aplicados, revelan la inadecuación, bien como ineficacia para su incidencia sobre crímenes de violencia doméstica y familiar contra las mujeres. Ellos son:

- *Arreglo de daños civiles.*- En fase preliminar, presentes en audiencia el Ministerio Público, el autor del hecho (agresor) y la víctima, con sus abogados(as) el juez esclarece y verifica sobre las posibilidades de *arreglo de los daños* entre las partes, la **conciliación**. Si hay conciliación el juez homologa el acuerdo y de esa decisión no cabe recurso; significa la renuncia de la víctima a denunciar al agresor; y se pone fin al procedimiento. Aún no existe proceso penal, sino sólo un procedimiento. Si no hay conciliación, la víctima puede denunciar al agresor.
- *Transacción penal.*- aún en fase preliminar, bajo la representación de la víctima, el Ministerio Público puede proponer al autor del hecho (agresor) la aplicación de pena restrictiva de derechos o multa. Es la **transacción penal**. No se admite la transacción bajo algunas circunstancias específicas. En caso de aceptación de la propuesta por el autor y su defensor (ojo que no se consulta la víctima), la transacción es examinada por el juez, que la puede acoger o no. De esa decisión cabe recurso. Si se acepta, después de cumplida la pena alternativa aplicada en la transacción, se da fin al procedimiento. Si no se acepta la transacción, el Ministerio Público ofrece denuncia y se designa nueva audiencia, en procedimiento sumarísimo, ahora para producción de pruebas y decisión final, a la cual no se puede interponer recurso. Sólo así se pasaría entonces a tener un proceso penal.
- *Suspensión condicional del procedimiento.*- Aquí se trata de un mecanismo más específico aún. En crímenes con pena mínima igual o inferior a un año, el Ministerio Público, al presentar la denuncia, puede proponer al agresor la **suspensión del proceso** (ojo que aquí tampoco se consulta la víctima), por 2 a 4 años (periodo de prueba), desde que el acusado no esté siendo procesado o no haya sido condenado por otro crimen, y estén presentes los requisitos que autorizarían la suspensión condicional de la pena, de acuerdo al art. 77 del Código Penal. Si el acusado acepta la propuesta, el juez recibe la denuncia y puede suspender el proceso, bajo las siguientes condiciones, a ser cumplidas en el periodo de prueba: a) reparación del daño, excepto la imposibilidad de hacerlo; b) prohibición de frecuentar determinados locales; c) prohibición de ausentarse de la jurisdicción donde reside sin autorización del juez; d) comparecencia personal y obligatoria en el juzgado, mensualmente, para informar y justificar sus actividades. El juez puede especificar otras condiciones. La suspensión *será* revocada si, en el curso del plazo, el acusado fuera procesado por otro crimen o no efectuar, sin justificación, la reparación del daño, y *podrá* ser revocada si el acusado es procesado por contravención o incumplir cualquier otra condición impuesta. Terminado el periodo de prueba sin revocación de la suspensión, el juez declara extinta la penalidad, y será el fin del proceso.

En las oportunidades que la mujer tiene de denunciar bajo la ley 9099/95, los plazos son de seis meses. Y suele ocurrir que las mujeres no son informadas sobre lo que significa la denuncia y tampoco en que consisten los mecanismos arriba mencionados y sus consecuencias. Así, o las mujeres no denuncian, o al inicio presentan denuncia y después vuelven a pedir que se “retire su denuncia”, y así sigue, retornando a la casa, a vivir bajo el mismo techo que el agresor y perpetuando el ciclo de violencia doméstica (tensión, agresión, conciliación), el cual sabemos es tan difícil de romper.

Como se puede constatar, el procedimiento no prevé ningún mecanismo adecuado para la violencia doméstica contra las mujeres. Además, los estudios y experiencias prácticas en todos los países de nuestra región de América Latina y Caribe ya han concluido que no debe haber la conciliación en temas de violencia doméstica contra las mujeres.

Paralelamente, para agravar la situación de aplicación de esta ley, la pena alternativa que generalmente ha sido aplicada en muchos de estos juicios en el país —a título de “condena alternativa” al agresor—, es la entrega de una “canasta básica” (una cantidad de alimentos básicos) que se paga a una institución filantrópica. Es decir que las penas alternativas aplicadas, excepto algunas raras experiencias más positivas, no tienen ninguna relación con el delito practicado.

Esa es la ley que las mujeres brasileñas soportan en los mayores casos de violencia que sufren en el ámbito doméstico.

Vale subrayar que esa ley y su aplicación han sido objeto de atención en los últimos años; así como de muchos debates, estudios, tesis y propuestas de cambios por parte de estudiosas, abogadas, movimientos feminista y de mujeres, grupos de hombres que trabajan con violencia (los pocos que existen) y por varios otros sectores afines, como de la salud, asistencia social y educación, que están involucrados en la atención a la mujer en situación de violencia.

Por ello es de fundamental importancia dedicar un mayor espacio para el desarrollo del tema específico de esa ley; la cual, por su ineficacia en cuanto a las mujeres víctimas de violencia, está generando nuevas propuestas de cambio.

Más aún, debe destacarse —en este punto de otros cambios normativos— la edición de la Norma Técnica sobre la *Prevención y Tratamiento de los Agravios Resultantes de Violencia Sexual contra Mujeres y Adolescentes*<sup>27</sup> por el Ministerio de la Salud (1998). Se trata de la más importante reglamentación del Código Penal en Brasil con respecto a este tema. En vista de la violencia sexual cometida contra mujeres o adolescentes en la esfera pública o privada, la norma garantiza el acceso y uniformiza los procedimientos en cuanto a la contracepción de emergencia, prevención de ETS/HIV/SIDA y aborto previstos en la ley. Se puede considerar como uno de los mayores avances normativos nacionales en la última década respecto a la violencia contra la mujer. Avanza, pues, en garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y adolescentes, así como el acceso a servicios públicos de salud con atención segura, humanizada y de calidad, y en la protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, la ley 10.778, sobre notificación compulsiva de casos de violencia contra la mujer asistidos por los servicios de salud públicos o privados.

Por fin, no se puede olvidar que se mantienen, aún, diversas normas discriminatorias a las mujeres en el Código Penal y en diversos otros diplomas legales. Entre otras normas, se destacan las relativas a algunos delitos sexuales ya mencionados, que incluyen requisitos como mujer honesta (art. 215 CP) o virgen (doncella, art. 217) para configurar el crimen, así como la tipificación del adulterio (art. 240 CP) y otros delitos que contrarían los estándares internacionales de derechos humanos.

En *Brasil*, como en los diversos países de la subregión existen diversas propuestas y proyectos de ley sobre el tema de la violencia contra la mujer, en especial para eliminar las múltiples discriminaciones mencionadas y para proponer nuevas alternativas jurídico-políticas para enfrentar el problema (ver los comentarios sobre *Brasil* al inicio del punto d).

En *Chile*, la reforma del *Código Penal* también ha establecido disposiciones relevantes:

- en cuanto a la valoración de la prueba en delitos de violación o abuso sexual cometido entre cónyuges o convivientes, otorga expresamente a los jueces utilizar el criterio más flexible del sistema de la *sana crítica* (art. 369 bis);
- amplias facultades al juez para aplicar medidas de protección o favorecimiento a la víctima o a su familia, sea de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del proceso (art. 372 ter). Pueden significar la sujeción del inculpado a la vigilancia de una persona o institución determinadas, como también la prohibición de visitas al domicilio, lugar de trabajo o establecimiento educacional del ofendido, asimismo la prohibición de aproximarse al ofendido o a su familia, e inclusive existe la posibilidad de suspender la cohabitación del hogar que compartía con la víctima;
- como otras medidas de protección, en algunas situaciones, la posibilidad de solicitar indemnización, privar al agresor de la patria potestad, y conservar el pago de la pensión de alimento cuando se trate de la figura paterna o padres biológicos (art. 370 y 370 bis);
- el deber del juez en “adoptar todas las medidas necesarias para que las diligencias sean llevadas a cabo con el mayor respeto a la privacidad de las víctimas, lo cual otorga seguridad a las víctimas y a sus familias constituyendo un incentivo para denunciar”, en especial los delitos sexuales;
- en cuanto a los exámenes gineco-obstétricos en lo penal, establece que “pueden ser realizados en cualquier establecimiento de salud, público o privado, contando desde ya con la misma validez que los llevados a cabo por el Servicio Médico Legal”;
- la eliminación del “careo entre los inculpados y la víctima”, excepto si ella lo solicita. Con esto la ley permite otorgar mayor protección a las víctimas, al evitar tener que confrontar directamente al agresor, “instancia particularmente traumática que contribuye directamente a aumentar la victimización secundaria, propia de esta clase de delitos”.

El *Código Procesal Penal en Chile* fue objeto de proyecto de ley, con tramitación de cinco años, culminando en la aprobación de la ley 19.696 (2000), que dio lugar a las víctimas en el proceso penal y establece normas para su protección. En ese sentido, establece:

- la víctima como interviniente en el procedimiento (art. 12), sea querellante o no;
- como víctima, el directamente ofendido con el delito (art. 108), y cuando esta muere se considerará víctima, en orden de prelación, al cónyuge y a los hijos, ascendientes, conviviente, hermanos, adoptado o adoptante;
- expresamente los derechos de la víctima (art. 109);
- denuncia de la víctima en delitos como violación, estupro, abusos sexuales, lesiones leves, amenazas, violación de domicilio, pero la acción penal sigue siendo pública (art. 54);
- el derecho de la víctima a la reserva de su identidad en cuanto a terceros ajenos al proceso, a menos que ella consienta expresamente a su divulgación (art. 182);
- supresión del careo entre inculpado, procesado y víctima, salvo por consentimiento expreso de la víctima;
- la obligación de los Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de otorgar a la víctima un trato de acorde con su condición de víctima;
- el expreso consentimiento de la víctima para efectuarle exámenes corporales. Al negarse, el Fiscal deberá conseguir la autorización del juez de garantía, quien ordenará la diligencia siempre que no se tema menoscabo para la salud o dignidad de ella (art. 97).

La ley chilena aún contempla las siguientes medidas alternativas de resolución de conflictos (similares a la ya mencionada ley 9099/95 de Brasil, pero con diferencias):

- *Acuerdos reparatorios*.- Hechos en delitos de lesiones menos graves, delitos culposos, o que afecten bienes jurídicos disponibles de carácter patrimonial. Estos acuerdos pueden convenirse, después de la formalización de la investigación y en la audiencia de preparación del juicio oral. Si son aprobados por el juez de garantía, dictará sobreseimiento definitivo en la causa, sin perjuicio del derecho de la víctima para exigir el cumplimiento al acuerdo ante el tribunal civil competente.



- *Conciliación.*- Deberá llevarse a cabo dentro de la audiencia de preparación al juicio oral. Trata de la obligación del juez de garantía de llamar al querellante e inculpado a conciliación sobre las acciones civiles que hubiere interpuesto el querellante y proponerles las bases para el arreglo. En caso de no haber acuerdo, el juez deberá resolver sobre las medidas cautelares reales que la víctima hubiere formulado al deducir demanda civil (art. 237).
- *Suspensión condicional del procedimiento.*- El fiscal podrá decretar la suspensión del procedimiento: a) con el acuerdo del imputado; b) siempre que se trate de delitos con pena inferior a 3 años; c) el inculpado no puede haber sido condenado anteriormente, y d) si existir *querellante*, éste debe ser oído (art. 37). El juez de garantía puede obligar el imputado a pagar una suma de dinero a favor de la víctima, por indemnización de perjuicios, o en su defecto a garantizar el pago. Puede después revocar la suspensión condicional, a petición del fiscal o de la víctima, en caso de incumplimiento de las condiciones impuestas.

Vemos pues que estos puntos de la ley procesal penal de *Chile* difieren de los similares o equivalentes en la ley 9099/95 de *Brasil* ya mencionados, en especial en lo que se refiere a la participación de la víctima en las negociaciones de acuerdos reparatorios, conciliaciones, transacciones penales y suspensión del procedimiento. Los tres mecanismos de las leyes de *Chile* y *Brasil*, por tanto, funcionan de formas bien distintas, pese a algunas similitudes.

Se ha dictado también en *Chile* la ley 19.806 (2002), sobre normas adecuadoras del sistema legal chileno a la reforma procesal penal. Esa ley introduce modificaciones a varios cuerpos legales, frente a las modificaciones que sufrirán las normas penales, procedimentales y otras relacionadas a las regiones en que se va implementando la reforma.

En *Paraguay* la tipificación del acoso sexual es el otro cambio principal que se ha operado en el Código Penal, afectando a las mujeres en distintos espacios sociales –en especial en el ámbito laboral y de las instituciones educativas–, donde también ha sido un tema de atención juntamente con los abusos sexuales de menores por parte de docentes (ver nota 36). En cuanto a los demás cambios normativos y de procedimientos relevantes a la violencia doméstica en ese país, lo examinaremos en puntos específicos más adelante.

En *Uruguay*, a la par de los cambios ya mencionados anteriormente en cuanto a tipificación de violencia doméstica como delito específico y a los delitos sexuales en el Código Penal, y, además, fuera de los que se van comentar más abajo en las leyes específicas de violencia doméstica, no hubo otros cambios legales significativos en ese nivel.

Examinaremos a continuación los cambios aún más directamente relacionados con el tema de este informe; que son las leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF.

#### d) Leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF

ARGENTINA	BRASIL	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Ley 24.417 (1994) (VF) Leyes locales <sup>28</sup> : en veinte provincias y cuatro municipios.	No hay	Ley 19.325 (1994), VIF.	Ley 1.600 (2000), VD.	Ley 17.514 (2002), VD.

Las leyes de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar en la subregión fueron aprobadas después de la Convención de Belém do Pará, siendo *Uruguay* el país que más recientemente la ha promulgado en toda la región de América Latina y el Caribe.

Como se constata, Brasil es el único país de la subregión como sur que aún no dispone de una ley especifi-

ca en el tema, estando los crímenes que más inciden sobre las mujeres en los espacios privados bajo la ley 9.099/95 ya analizada, la cual, al menos para efectos del tema en cuestión ha sido comprobadamente ineficaz.

En Brasil, la creación de una ley nacional específica sobre el tema hace muchos años es parte de las demandas del movimiento feminista y de mujeres, así como se ha incorporado de alguna forma a la agenda de otras organizaciones sociales, jurídicas y de salud que se dedican a enfrentar el problema.

Desde el año 2001, un consorcio de ONG<sup>29</sup> feministas y de especialistas ha trabajado en una propuesta de proyecto de ley sobre el tema; además, se ha señalado la necesidad de esa ley en el reporte alternativo de la sociedad civil enviado al comité de la CEDAW. De ello resultó una recomendación específica del referido comité al Estado para adoptar legislación sobre violencia doméstica y medidas prácticas para seguir y monitorear la aplicación de esta ley y evaluar su efectividad.

En abril de 2004, en el marco del Año Nacional de la Mujer, fue instaurado, por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, SPM, un Grupo de Trabajo Interministerial, GTI, por medio del decreto 5.030 del 31 de marzo de 2004, para “elaborar una propuesta de medida legislativa y otros instrumentos del Ejecutivo para cohibir la violencia doméstica contra la mujer”. El GTI es coordinado por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y está compuesto por representantes de diversos ministerios, secretarías y otros órganos a nivel federal, además de un representante del Consorcio de ONG, el que ha presentado un primer borrador de proyecto para que sea la base principal de trabajo del GTI.

#### • Características de las leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF

A título de consideraciones comunes y generales en cuanto a las leyes nacionales específicas sobre VD/VF/VIF de la subregión, se pueden vislumbrar –desde el punto de vista de las bases conceptuales– las paradojas que van a marcar los avances y retrocesos en el tratamiento del tema de la violencia contra las mujeres en la esfera privada y también pública, en las leyes y también en las instancias, políticas y servicios relacionados con la atención al tema en toda la subregión.

Si por un lado hubo un histórico avance en la visibilización del fenómeno de la VD/VF/VI en la subregión con esas leyes, por otro se ha producido una difuminación de la violencia de género, con cierto impacto de invisibilización de la especificidad de la violencia contra las mujeres en ese campo.

Eso porque las leyes han equiparado las diferentes situaciones de violencia dentro del ámbito doméstico y familiar de una forma neutral con relación a género y desasociada de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres sustentadas por una predominante cultura patriarcal, machista, sexista y misógina. Sólo bajo la perspectiva de las *relaciones de género en una cultura patriarcal* es que se logra visibilizar a las mujeres como sujetos destinatarios “específicos” y “privilegiados” de la violencia en la esfera privada, además de sufrirla en la esfera pública. Y las leyes de la subregión no incorporan esa perspectiva.

Así, en general, se ha invisibilizado la especificidad de la violencia de género contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar, sin contemplarse la conceptualización de la Convención de Belém do Pará.

Esto se deriva también de un uso aún generalizado de conceptos de violencia de género, violencia contra la mujer, violencia doméstica, violencia familiar o intrafamiliar, etc., como si fueran sinónimos. Lo cual lleva a una utilización común poco precisa o desarrollada, inadecuada, confusa o indiscriminada de estos términos. Es necesario, entonces, definir con precisión conceptos claves de género, patriarcado y violencia<sup>30</sup> y prestar atención a sus relaciones/asociaciones, formas y espacios de manifestaciones, etc., sobre todo, cuando lo que se desea visibilizar o enfocar son a *las mujeres en situación de violencia en la esfera privada*.

Por no haber un foco de atención en las leyes en cuanto a las mujeres como sujetos más –y especialmente– afectados por la violencia doméstica y familiar, por supuesto, tampoco se toma en consideración a las especificidades de pertenencia étnico-racial o de condiciones socio-económicas y culturales de las mujeres. Así, no se contemplan en estos contextos preocupaciones específicas; por ejemplo, con las mujeres afrodescendientes, indígenas o rurales. Y eso se va a reflejar también en las políticas y servicios.

Tomando en cuenta que en los países no se lograron leyes específicas sobre la violencia doméstica y familiar contra las mujeres y, más aún, que allí donde se consiguieron tales normas específicas no se ha contemplado debidamente la especificidad de la violencia de género contra las mujeres en ese campo, se propone la siguiente hipótesis: si se hubiera logrado una ley específica para normar la Convención de Belém do Pará en todo su mandato, vale decir, enfocando el tema de violencia de género contra las mujeres en la esfera pública y privada, quizá se tendría un marco normativo más adecuado. Se podría haber garantizado la especificidad de la violencia doméstica contra las mujeres y en un contexto más amplio. Vale decir, un marco normativo para tratar este tema en una perspectiva de atención integral, en su dimensión pública y privada, y como violaciones de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres en su diversidad.

Se trata sólo de una reflexión y una hipótesis que no menoscaba de ninguna manera la importancia de la leyes que fueron producidas, sino que contribuyen a una mirada más crítica. Además, esa no es una evaluación simple, y la realidad caminó en otro sentido<sup>31</sup>, configurándose en la subregión un cuadro complejo y fragmentado de leyes, instancias, políticas y servicios relacionados al derecho de las mujeres a vivir libres de violencia.

En Brasil se espera, en principio, lograr una ley de específica de violencia doméstica y familiar contra las mujeres y, al menos en ese contexto, ojalá se pueda contar con un marco normativo más adecuado. Pero, dado lo ocurrido en los demás países, esa no será una tarea fácil.

Veamos entonces, comparativamente, cómo se ubican las leyes nacionales específicas de violencia doméstica y familiar o intrafamiliar en la subregión.

- \* **Terminologías, nomenclatura o conceptualización de las leyes.-** No hay uniformidad en las terminologías y los conceptos de las leyes. *Argentina* se refiere a la violencia familiar (VF)<sup>32</sup>, *Chile* a la violencia intrafamiliar (VIF); *Paraguay*<sup>33</sup> y *Uruguay* a la violencia doméstica (VD). Ninguna de las legislaciones nacionales direcciona o destaca las especificidades de la violencia de género contra las mujeres en el ámbito doméstico y familiar o intrafamiliar.
- \* **Definiciones y formas o manifestaciones de violencia.-** Se observan variaciones en cuanto a definiciones y formas de violencia contempladas. Todas las leyes se refieren de forma explícita a la violencia física y psicológica. A la violencia sexual en *Paraguay* y *Uruguay*, mientras que en *Argentina* y *Chile* se la puede considerar implícita; a la violencia patrimonial sólo se a considera en *Uruguay*. Ninguna ley habla expresamente de la violencia *moral*.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico (artículo 1, cuanto a la ley nacional, y ver también nota 42, en cuanto a las leyes locales).	Se entenderá por acto de violencia intrafamiliar, todo maltrato que afecte la salud física o psíquica (artículo 1).	Toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales (artículo 1).	Toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona (artículo 2).
Violencia física, psicológica, sexual (implícita).	Violencia física, psicológica, sexual (implícita).	Violencia física, psicológica y sexual.	Violencia física, psicológica, sexual y patrimonial (artículo 3) <sup>34</sup> .

- \* **Sujetos y relaciones alcanzados.-** Por regla general se protege al grupo familiar, originado por parentesco, matrimonio o uniones de hecho, con variaciones sobre exigencias de vínculo actual de pareja o de actual/previa/inexistente convivencia/cohabitación, etc.

Desde la conceptualización, las definiciones y formas de violencia contempladas, así como desde los sujetos y relaciones alcanzados por las leyes, se nota que las descripciones no condicen, exactamente con la

denominación por la cual las referidas leyes son conocidas: violencia doméstica (VD) y familiar (VF) o intrafamiliar (VIF)<sup>35</sup>.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Integrantes del grupo familiar, originado en el matrimonio o en las uniones de hecho (artículo 1) <sup>36</sup> .	Integrantes del grupo familiar: a) aunque mayor de edad, sea ascendiente, cónyuge o conviviente del ofensor; o b) si es menor de edad o discapacitado, si es del ofensor descendiente, adoptado, pupilo, colateral, consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive o bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar (artículo 1).	Integrantes del grupo familiar, originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho (artículo 1).	Persona con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, matrimonio o unión de hecho (artículo 2).
No se hace referencia de si la víctima y el ofensor deben vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo.	Hace referencia general a quien vive bajo un mismo techo, e incluye también a quien no conviva con el grupo familiar (fines del artículo 1). Se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo.	Hace referencia a "aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos"; comunes o no (artículo 1). Se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo.	Por interpretación, se entiende que víctima y agresor pueden vivir, haber vivido o no bajo el mismo techo (artículo 2).

En realidad, las leyes de VD/VF/VIF hacen referencia mucho más a *un tipo específico de relaciones interpersonales*, que se supone ocurrir en un "locus" privilegiado (ámbito privado del hogar o de la familia), independientemente de las situaciones reales en que se dan esas relaciones (con/sin vínculo actual de pareja, con/sin cohabitación, dentro/ fuera del ámbito doméstico y familiar).

Esa constatación nos lleva a hacer hincapié en cuanto al *amplio concepto de la violencia doméstica y familiar utilizado por la Convención de Belém do Pará, en su artículo 2, inciso a)*, ya comentado anteriormente.

Vale decir, la violencia contra las mujeres en el ámbito privado incluye, más allá de los aspectos *geográfico* (violencia doméstica) y *parental* (violencia familiar), el *relacional* (violencia interpersonal) en que ocurre<sup>37</sup>.

Por tanto, más que la dimensión geográfica y parental, la especificidad de la llamada violencia doméstica y familiar tiene que ver también con la *naturaleza del tipo específico de relación interpersonal de agresor y víctima*. Es el mayor acceso y tránsito que tiene el agresor a la vida íntima de la mujer (ya sea por relaciones de casamiento, convivencia, parentesco, confianza y afectividad por amistad o noviazgo, etc.) lo que caracteriza la especificidad de esa violencia en el ámbito privado calificado como doméstico y familiar. Y esa especificidad es inexistente o distinta cuando la violencia es practicada por una persona extraña o en los diversos espacios y relaciones de la esfera pública.

También debe haber consideración específica, en ese sentido, en cuanto a las diversas *formas o manifestaciones de violencia* que ocurren en esos espacios y relaciones privilegiados: *la violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y mora*<sup>38</sup>.

\* **Carácter o naturaleza de las leyes.**- Todas las leyes de los países de la subregión tienen el carácter especial de protección (*Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay*<sup>39</sup>), siendo que *Chile*, agrega también el carácter de sanción civil, sin perjudicar las posibles sanciones penales.

\* **Juzgados competentes.**- No hay uniformidad sobre las instancias judiciales de competencia para procesar y juzgar los hechos de violencia doméstica y familiar o intrafamiliar, variando, en general, entre los juzgados

de familia (*Argentina*<sup>40</sup> y *Uruguay*), civil (*Chile*, hasta la creación de los tribunales de familia) y juzgados de paz (*Paraguay*, siendo éste también competente para *Uruguay*<sup>41</sup>, en caso de situaciones de urgencia, incluso al interior del país).

- \* **Procedimientos.**- En general son procedimientos breves y gratuitos, con denuncia verbal/oral o escrita, sin necesidad de patrocinio letrado, a excepción de *Uruguay*, *Argentina* y *Chile* (en estos dos últimos países, sólo en caso de que haya expresa determinación judicial o si la otra parte cuenta con abogado/a).

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Denuncia verbal o escrita (art. 1º).	Denuncia oral o escrita o demanda (art. 3º, a).	Denuncia oral o escrita y las actuaciones serán gratuitas (art. 1º).	No especifica sobre la denuncia.
Sin necesidad de mandatario judicial y de abogado patrocinante, a menos que el juez lo ordene expresamente, lo que deberá hacer en todos los casos en que una de las partes cuente con asesoría de letrado (art. 3º, b) <sup>42</sup> .	No hay disposición expresa sobre necesidad o no de patrocinio letrado.	No hay disposición expresa sobre necesidad o no de patrocinio letrado.	Asistencia letrada expresa obligatoria a la víctima, garantizada por la Suprema Corte de Justicia, para lo cual estará facultada a celebrar convenios con entidades especializadas en la materia (art. 20).

- \* **Quienes pueden y/o deben denunciar.**- En general, la denuncia debe ser efectuada por la persona afectada por la violencia doméstica y familiar o intrafamiliar, o por sus representantes legales, siendo posible aún por cualquier persona que tome conocimiento del hecho.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
El afectado, o sus representantes legales y/o el Ministerio Público. También están obligados a la denuncia los servicios asistenciales sociales o educativos, los profesionales de la salud y todo funcionario público en razón de su labor. El menor o incapaz puede poner en conocimiento de los hechos al Ministerio Público (artículo 2) <sup>43</sup> .	El afectado, sus ascendientes, descendientes, guardadores, tutores, curadores o cualquier persona que tenga conocimiento directo de los hechos materia de la denuncia o demanda, según sea el caso (artículo 3, a).	Todo afectado podrá denunciar (...) o en su imposibilidad, los parientes o quienes tengan conocimiento del hecho. En los casos en que la denuncia se efectuara ante la Policía Nacional o en los centros de salud, la misma será remitida al juez de Paz en forma inmediata (artículo 1).	Cualquier persona que tome conocimiento de un hecho de violencia doméstica (artículo 8).

- \* **Quienes pueden y/o deben recibir y actuar ante las denuncias.**- En general involucran los órganos de investigaciones de la policía, la fiscalía y los juzgados competentes.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Juez de familia (art. 1º), observando la competencia del ministerio público y de los agentes mencionados en el art. 2º, que están obligados a denunciar violencia contra menores o incapaces, ancianos o discapacitados.	Juez letrado de turno en lo civil (art. 2º), los carabineros o la policía de investigaciones están obligados a recibir las denuncias que se les formulen y a ponerlas de inmediato en conocimiento del juez competente (art. 3º, a, y b).	Juez de paz del lugar; en los casos en que la denuncia se efectuara ante la Policía Nacional o en los centros de salud, la misma será remitida al juez de paz en forma inmediata (art. 1º).	Juez de familia (art.4º), juzgados y fiscalías de familia para urgencias (art. 5o), juzgados de paz en el interior, en urgencia, para medidas de protección, elevando el asunto al juzgado de 1ª instancia en 48 horas (art. 6º).

- \* **Medidas de protección y su duración.**- Todas las leyes establecen *medidas de protección*, en general no exhaustivas, relacionadas: al alejamiento del agresor del hogar, con prohibiciones/limitaciones de acceso al domicilio, local de trabajo o estudio de la víctima; a la reintegración de la víctima al domicilio si se hubiera alejado de él; a alimentos provisionales; guarda/visita/cuidado de los(as) hijos(as); y aún en algunos casos a la prohibición de portar armas y al embargo de bienes. En cuanto a la *duración* de esas medidas de protección, en general son temporarias: establecidas a criterio del juez o hasta que cese el peligro o se cierre el procedimiento; decretadas en cualquier momento de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público; en el caso de *Chile*, su duración puede ser de 60 hasta 180 días como máximo.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
El juez podrá adoptar las medidas de protección del art. 4º <sup>44</sup> .	El juez, de oficio o a petición de parte, entre otras medidas de protección, podrá adoptar las del art. 3º <sup>45</sup> .	El juez de paz podrá adoptar las medidas de protección del art. 2º <sup>46</sup> .	El juez, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público, podrá adoptar las medidas de protección del art. 10 <sup>47</sup> .
El juez establecerá la duración de las medidas de acuerdo a los antecedentes de la causa (art. 4º).	Son temporales y no podrán exceder los 60 días. El juez, en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, podrá modificarlas o dejarlas sin efecto. Por motivos graves y urgentes puede prorrogarlas hasta 180 días (art. 3º, h).	Mantendrán su vigencia hasta que el juez ordene su levantamiento, sea de oficio o a petición de parte, por haber cesado las causas que les dieron origen, o haber terminado el procedimiento (art. 2º).	Tendrán el alcance y la duración que el juez disponga, sin perjuicio de la sustanciación de la pretensión, de su modificación o cese (art. 12).

- \* **Mediación o conciliación.**- A excepción de *Paraguay* y *Uruguay*, las demás leyes contemplan mediación o conciliación para los casos de violencia doméstica y familiar.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
El juez, en 48 horas de adoptadas las medidas precautorias, convocará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia de mediación, instando a las mismas y su grupo familiar a asistir a programas educativos o terapéuticos (artículo 5).	En audiencia, el juez someterá a las partes a conciliación, la cual puede convenir sobre toda materia, para garantizar la convivencia del núcleo familiar y la integridad física o psíquica del ofendido (artículo 3 f).	No prevé mediación o conciliación.	No prevé mediación o conciliación.

- \* **Diagnósticos o informes y atención a la víctima y/o a la familia.**- Todas las leyes establecen la presentación de diagnósticos o informes relativos a la salud física o psíquica de la víctima violencia doméstica y familiar o a la situación de riesgo en que se encuentren, con posibilidades de atención, en general, médica y psicológica.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Diagnóstico de interacción familiar para determinar daños físicos y psíquicos en la víctima o situaciones de riesgo (art. 3º) y asistencia médica y psicológica gratuita mediante reglamentación de la ley (art. 6º) <sup>48</sup> .	Informes médicos, psicológicos, de asistentes sociales u otros (art. 3º, i), además de lo previsto en el art. 159 del código de procedimiento civil <sup>49</sup> .	Atención urgente y personalizada a las víctimas por parte de instituciones de la salud pública, con envío de diagnóstico sobre la víctima al juicio, y por parte de la Policía Nacional, con medidas de auxilio y protección a la víctima (art. 3º) <sup>50</sup> .	Diagnóstico interdisciplinario sobre los sujetos involucrados para determinar daños físicos o psíquicos en la víctima o situaciones de riesgo; si necesario, adoptan medidas o tratamientos médicos, psicológicos o de otra naturaleza (art. 15) <sup>51</sup> .

- \* **Instancias de participación, consulta, seguimiento, evaluación y/o registro.-** Consejo Nacional del Menor y la Familia (*Argentina*), Servicio Nacional de la Mujer, centros de diagnóstico del Ministerio de Educación o centros comunitarios de salud mental familiar y Servicio de Registro Civil e Identificación (*Chile*), Secretaría de la Mujer (*Paraguay*), creación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (*Uruguay*).

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
Art. 7º, sobre participación del Consejo Nacional del Menor y de la Familia; no se hace ninguna referencia expresa a registro <sup>52</sup> .	Art. 5º, sobre rol del Servicio Nacional de la Mujer, los centros de diagnóstico del Ministerio de Educación o los centros comunitarios de salud mental familiar, en cuanto a medidas de protección y sanciones; art. 8º, sobre el rol del Servicio de Registro Civil e Identificación <sup>53</sup> .	Art. 9º, sobre rol de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República en cuanto a diversos aspectos de implementación de la ley, incluso en el campo de registros de datos <sup>54</sup> .	Arts. 22 al 29, en especial sobre rol del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, a ser creado por determinación de la ley en el ámbito del Ministerio de la Educación y Cultura <sup>55</sup> .

- \* **Resolución y sanciones.-** En *Argentina* e *Uruguay* no se prevé sanciones a título de resolución del procedimiento. En *Chile* se prevé como sanción civil la asistencia obligatoria a programas de terapia u orientación familiar hasta por 6 meses, así como multa o prisión (las que pueden ser conmutadas por trabajo comunitario). En *Paraguay*, pese a que no se habla de sanciones, la ley prevé que si es necesario la resolución incluirá la adopción de medidas permanentes de protección al grupo familiar o a cualquier de sus miembros, pudiendo disponer la asistencia a programas de reeducación o tratamiento terapéutico.

ARGENTINA	CHILE	PARAGUAY	URUGUAY
No prevé sanciones.	Se castiga con una de las siguientes medidas: 1) asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar por un lapso que no exceda los 6 meses, bajo control de las instituciones del artículo 5º; 2) multa; 3) prisión. La multa o la prisión se pueden conmutar por trabajos en beneficio de la comunidad (art. 4) <sup>56</sup> .	No prevé sanciones, pero, en caso necesario, la resolución incluirá la adopción de medidas permanentes orientadas a proteger al grupo familiar o a cualquiera de sus miembros, pudiendo disponer la asistencia a programas de reeducación o tratamiento terapéutico (art. 5º).	No prevé sanciones.