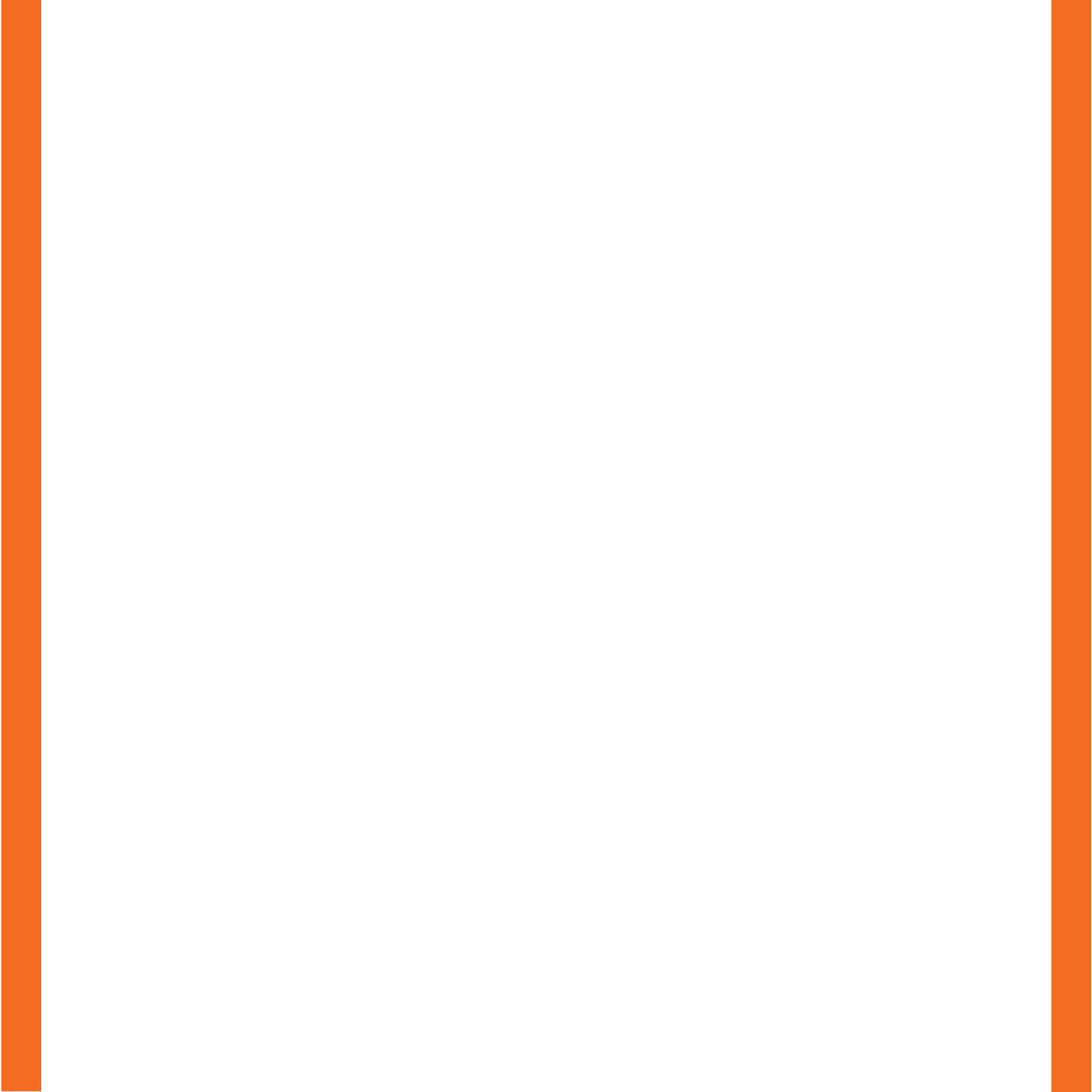


Seguridad para todas

La violencia
contra las mujeres
y el sector de seguridad





Seguridad para todas:

**La violencia contra
las mujeres
y el sector de seguridad**

Contenidos

1. Marco conceptual

5

1.1. La Violencia Contra la Mujer en A. Latina y El Caribe

- 1.1.1. Definición de la violencia contra las mujeres
- 1.1.2. Tipificación de la violencia contra las mujeres
- 1.1.3. Impactos de la violencia contra las mujeres
- 1.1.4. Alcance de la violencia contra las mujeres en América Latina
- 1.1.5. Marco legal y directrices regionales y nacionales
- 1.1.6. Implementación de la ley y obstáculos para las mujeres

1.2. Roles y responsabilidades de las instituciones de seguridad ciudadana

- 1.2.1. El gobierno (nacional/municipal/local)
- 1.2.2. La policía
- 1.2.3. El sistema de justicia
- 1.2.4. Otros actores relevantes

2. Diagnóstico

23

2.1. ¿Por qué hacer un diagnóstico?

2.2. Metodología

- 2.2.1. Términos de referencia
- 2.2.2. Enfoque participativo
- 2.2.3. Selección de personal
- 2.2.4. Análisis de situación
- 2.2.5. Análisis institucional

2.3. Métodos de investigación

- 2.3.1. Revisión de escritorio
- 2.3.2. Ejercicio de mapeo
- 2.3.3. Entrevistas
- 2.3.4. Encuestas
- 2.3.5. Análisis de presupuestos con perspectiva de género
- 2.3.6. Estadísticas y registros

2.4. Retos

2.5. Conclusiones

3. Programación de un sistema de seguridad ciudadana integral

39

3.1. Políticas para un enfoque multisectorial

3.2. Sector Gubernamental: Central y Municipal

- 3.2.1. Gobiernos nacionales
- 3.2.2. Gobiernos locales

3.3. Policía

3.4. Justicia: subsistema penal y fiscalía

4. Monitoreo y evaluación

65

4.1. Importancia del monitoreo y de la evaluación.

4.2. Métodos de monitoreo y evaluación

4.2.1. Indicadores

4.2.2. Encuestas, registros, presupuestos con perspectiva de género

6. Anexos

73

Anexo 1 – Ejemplo del contenido de un protocolo de investigación

Anexo 2 – Ejemplo de una Hoja de Registro Unico

Anexo 3 – Leyes de violencia doméstica en América Latina

Anexo 4 – Políticas y planes nacionales (países seleccionados) sobre la violencia contra las mujeres en América Latina

1 Marco Conceptual

1.1. La violencia contra las mujeres en América Latina

La Violencia contra las mujeres (VCM) es un problema de derechos humanos, seguridad y salud pública que alcanza proporciones epidémicas, dejando una estela de secuelas físicas, emocionales y sociales entre las mujeres, sus familias, y la sociedad en general, de dimensiones preocupantes para las agendas de los sistemas de seguridad ciudadana en todos los países del mundo.

La seguridad ciudadana es motivo de preocupación en América Latina desde hace apenas una década, región donde el aumento de las violencias ocupa un primer plano como elemento que amenaza la tranquilidad ciudadana y que afecta, en muchos casos, a la gobernabilidad de los países de la región.

La realidad latinoamericana y del Caribe mantiene la complejidad de una desigualdad que afecta a las relaciones en el ámbito privado, comunitario y social de las mujeres y niñas. Se trata de una realidad que acrecienta la pobreza y que dificulta una respuesta positiva de parte de las instituciones públicas encargadas de la seguridad ciudadana.

Una de las grandes dificultades en relación a la VCM, es la estrecha vinculación de sus causas con las consecuencias y el proceso de reciclaje permanente de las mismas. Por otro lado, las violencias aprendidas en la familia son las que trascienden a la sociedad y determinan el carácter violento ampliado que caracteriza a la región, lo que indica la necesidad de un sistema de seguridad ciudadana que comprenda la prevención, atención y sanción de la VCM. Junto a las violencias que se transmiten dentro de la familia, también se comunican los roles, actitudes, y comportamientos de género que sustentan y perpetúan las violencias, especialmente aquéllas ejercidas contra las mujeres.

El género se refiere a la gama de roles, relaciones, características, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada. Mientras el sexo biológico está determinado por características genéticas y anatómicas, el género es una identidad adquirida y aprendida que varía considerablemente intra e interculturalmente. El género es relacional, ya que no se refiere exclusivamente a las mujeres o a los hombres, sino a las relaciones entre ambos.¹ Históricamente, el género ha sustentado una discriminación social, política y económica contra las mujeres que ha servido como base para ciertos tipos de violencia social dirigidos hacia las mujeres.

Para las mujeres y las niñas latinoamericanas la discriminación de género también es responsable de la feminización de la pobreza, proceso que determina el escaso nivel de acceso a una ciudadanía de derecho, muchas veces recortada o negada. Según el Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana,² el acceso a los servicios de salud, la educación y los recursos productivos, son cada vez más limitados para las mujeres de la región.

En un contexto más amplio, la seguridad ciudadana se entiende como las políticas públicas aplicadas para mantener bajo control los delitos de violencia ejercidos contra la sociedad, situación que contribuye a mejorar el perfil democrático de una nación. Teniendo en cuenta el alto costo social y económico de la inseguridad ciudadana que afecta a la región, estas estrategias de protección se tienen que dirigir especialmente a los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran las mujeres y las niñas, es decir, más de la mitad de la población de América Latina y El Caribe.

¹ *Exploring Concepts of Gender and Health* (Ottawa: Health Canada, 2003).

² ONU, *Datos básicos: Las caras de la pobreza* (Nueva York: Proyecto del Milenio, 2005).

<http://www.unmillenniumproject.org/documents/MP-FastFacts-S.pdf>

La seguridad ciudadana en la región es la responsabilidad de las instituciones encargadas de velar por el orden (como por ejemplo la Policía). Dichas instituciones se asocian a la Justicia en su rol activo de sancionar los crímenes y delitos cometidos contra la sociedad en acciones represivas. En este sentido, las reformas legislativas a favor de la protección contra la VCM pretenden incorporar el fenómeno como un aspecto de orden público.

Durante los últimos 15 a 20 años, y en gran medida como resultado de estas legislaciones, se han ido constituyendo dentro de la Policía, las Fiscalías y los tribunales de la región, espacios de atención para las mujeres supervivientes de violencia y para sus hijos e hijas. Estos espacios se vincularon también a otros como Salud Pública y Educación, creando una relación proactiva entre los sistemas de Seguridad, Justicia, Salud Pública, y Educación.

La seguridad ciudadana siempre ha sido sinónimo de seguridad en el ámbito público, lo que implica una orientación de las políticas, las instituciones y las medidas específicas de protección y prevención hacia los espacios públicos (las calles, los parques, los bares, etc.). Esta orientación supone que si los espacios públicos son focos de inseguridad, el hogar es el lugar seguro, el refugio de la violencia. Esto ha tenido connotaciones importantes en la respuesta del sector seguridad ante la violencia ejercida contra las mujeres, ya que la mayor parte de las veces ésta tiene lugar dentro del mismo hogar. El enfoque tradicional de la seguridad ciudadana/pública ha ignorado el hecho de que el hogar es el principal foco de inseguridad para las mujeres, y, por ende, la respuesta del sector de seguridad ante la VCM sigue siendo inadecuada, inapropiada, o inexistente.

De este modo, y sin obviar la responsabilidad ineludible de los Estados de resguardar la seguridad ciudadana, la VCM tiene que establecerse como prioritaria en las estrategias de protección, prevención y atención, tanto por su incidencia en las familias, como por el derecho que tienen todas las mujeres a una vida libre de violencia, ya sea en el ámbito público como en el privado.

1.1.1. Definición de la violencia contra las mujeres

Definir la VCM no ha sido tarea fácil en un contexto de invisibilidad de la perspectiva de género. No obstante, la definición es importante precisamente para poner de manifiesto una relación desigual entre los sexos (mujeres y hombres) entendidos como sujetos sociales (género) y no como seres biológicos (sexo). Lo conceptual ayuda a establecer enfoques desde el sistema de seguridad abarcando el triple rol (prevención, atención y sanción); y dirigido al fenómeno de la VCM, porque este tipo de violencia tiene todas las probabilidades de revertirse si es entendido como expresión cultural.

En 1979, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra las Mujeres, conocida como CEDAW, por sus siglas en inglés, reconoce como “violencia de género” a la “violencia dirigida contra la mujer, sea porque es mujer o porque le afecta en forma desproporcionada”. A partir de esta definición se abrió dentro del movimiento de mujeres (en el ámbito mundial) una discusión permanente de cara a plantear las acciones necesarias para promover su inserción en los sistemas de derecho y para llevar a cabo una vigilancia conceptual que no siempre fue efectiva.

El artículo 1 de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (A/RES/48/104)* de las Naciones Unidas, se define como “todo acto de violencia basado en el género que resulte, o tenga probabilidad de resultar, en daño físico, sexual o psicológico o sufrimiento de la mujer, e inclusive la amenaza de cometer esos actos, la coerción y la privación arbitraria de la libertad, sea que ocurran en la vida pública o en la vida privada.”

Desde esta primera Convención, la violencia contra la mujer es una expresión que comprende toda acción cometida contra las mujeres y las niñas por pertenecer al sexo femenino. Por su parte, Naciones Unidas ofreció, en 1993, la primera definición oficial de este tipo de violencia cuando su Asamblea General aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Para la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Mujeres (Plataforma de Beijing), la baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima. Asimismo, la expresión "violencia contra la mujer" se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado, posible o real, un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea en la vida pública o en la privada.

La violencia contra las mujeres en la región comienza a definirse formalmente a partir de los documentos legales producidos por la comunidad internacional. Entre ellos, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belem do Pará), es el documento de mayor importancia para las mujeres latinoamericanas. Como normativa que se promulga desde un organismo regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), se trata de una experiencia única, fruto de la reflexión y acción de los colectivos de mujeres del Sur, que reconoce la gravedad de la violencia física, sexual y psicológica contra las mujeres y la vinculación de este tipo de violencia a los derechos humanos de las mismas.

A partir de esta definición "marco", las *legislaciones nacionales*³ asentaron las propias tomando en cuenta el derecho de las mujeres a ser libres de la tortura, a la no discriminación sexual, y el derecho a ser valoradas y educadas libres de los estereotipos de género y de prácticas culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, reconociendo las diversas formas que la violencia puede tomar y su carácter público. En la práctica, sin embargo, cada país tiene su propia definición de la VCM, lo que ha tenido un impacto importante en la orientación y calidad de las respuestas de los distintos sectores de seguridad nacional. En el ámbito nacional se tiende a definir la violencia contra las mujeres en el marco doméstico y familiar. Casi todas

El artículo 2 de la Declaración indica que la definición de violencia contra la mujer deberá abarcar los actos de violencia física, sexual y psicológica en la familia y la comunidad, y sin que el enunciado sea limitativo, incluye entre estos actos violentos la agresión física dentro del matrimonio, el abuso sexual de las niñas, la violencia por causa de la dote, la violación, incluida la violación dentro del matrimonio, y las prácticas tradicionales perjudiciales para la mujer, como la mutilación genital de la mujer, así como la violencia no marital, el acoso y la intimidación sexual en el trabajo y en la escuela, el tráfico de mujeres, la prostitución forzada y la violencia perpetrada o tolerada por el Estado, como la violación en tiempo de guerra.

La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Belem do Pará), define la violencia contra la mujer como *cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado*. Los tipos de violencia más frecuentes que sufren las mujeres menores de edad son violencia durante el cortejo y noviazgo, sexo forzado por razones económicas, incesto, abuso sexual en el sitio de trabajo, violaciones, acoso sexual, prostitución y pornografía forzada, tráfico de mujeres, violencia sexual, abuso y homicidio, abuso psicológico y embarazos forzados.

En Panamá la *Ley N° 38 de Violencia Doméstica* sustituyó el término violencia intrafamiliar por el de "violencia doméstica" y contiene una definición de términos, entre ellos el de violencia doméstica que se define como: *Patrón de conducta en el cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, la intimidación o la persecución contra una persona por parte de su cónyuge, ex-cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional*.

las legislaciones de la región definen los maltratos basados en el género como violencia intrafamiliar o doméstica, olvidando, otros tipos de violencia, como por ejemplo, las violencias sexuales cometidas fuera del espacio familiar, o el acoso sexual en el ámbito laboral.

De acuerdo con las Convenciones y compromisos internacionales, una gran parte de los países de la región han reformado sus legislaciones para introducir medidas de protección en el espacio familiar. Si bien algunas de estas leyes incluyen, en normativas especiales o en los Códigos Penales reformados, la violencia ejercida contra las mujeres o violencia de género, otras se remiten a la violencia intrafamiliar y, dentro de ella, se refieren a la mujer.

En Costa Rica, la *Ley No. 7586 Contra la Violencia Doméstica*⁴ incluye definiciones consideradas como básicas para interpretar la ley misma, aclarando que de ninguna manera son restrictivas. Las definiciones mencionadas son las siguientes:

- a. Violencia doméstica:** Acción u omisión, directa o indirecta, ejercida contra un pariente por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el tercer grado inclusive, por vínculo jurídico o de hecho o por una relación de guarda, tutela o curatela y que produzca como consecuencia el menoscabo de su integridad física, sexual, psicológica o patrimonial. El vínculo por afinidad subsistirá aun cuando haya finalizado la relación que lo originó.
- b. Violencia psicológica:** Acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.
- c. Violencia física:** Acción u omisión que arriesga o daña la integridad corporal de una persona.

La *Ley No. 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia*, en El Salvador, define la violencia intrafamiliar como toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar.

En Ecuador, la *Ley No 103 Contra la Violencia a la Mujer y la Familia* considera violencia intrafamiliar toda acción u omisión que consista en maltrato físico psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar.

En Bolivia, la *Ley No. 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica* entiende por violencia en la familia o doméstica, a 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, considerando hechos de violencia doméstica, las agresiones cometidas entre ex-cónyuges, ex-convivientes o personas que hubieran procreado hijos en común legalmente reconocidos o no, aunque no hubieran convivido.

En la República Dominicana, la *Ley No. 24-97*, promulgada en enero de 2005 para modificar el Código Penal Dominicano, define la violencia doméstica o intrafamiliar como todo patrón de conducta mediante el empleo de fuerza física, o violencia psicológica, verbal, intimidación o persecución, contra uno o varios miembros de la familia o contra cualquier persona que tenga una relación de convivencia, contra el cónyuge, ex-cónyuge, conviviente o exconviviente o pareja consensual, o contra la persona con quien haya procreado un hijo o una hija para causarle daño físico o psicológico a su persona o daño a sus bienes, realizado por el padre, la madre, el tutor, guardián, cónyuge, ex-cónyuge, conviviente, ex-conviviente o pareja consensual o persona bajo cuya autoridad, protección o cuidado se encuentra la familia. Además, deja establecido que constituye violencia contra la mujer toda acción o conducta, pública o privada, en razón de su género, que causa daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, mediante el empleo de fuerza física o violencia psicológica, verbal, intimidación o persecución.

3 Mariblanca Staff Wilson, *Análisis de la Ley 38 sobre Violencia Doméstica (Panamá: Legal Info Panamá, 2002)*. http://www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos_51a.htm

4 Citado de: http://www.undp.org/rblac/gender/campaign-spanish/costa_rica.htm

En Venezuela, la *Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia* entiende por violencia la agresión, amenaza u ofensa ejercida sobre la mujer u otro integrante de la familia, por los cónyuges, concubinos, ex-cónyuges, econcubinos o personas que hayan cohabitado, ascendientes, descendientes y parientes colaterales, consanguíneos o afines, que menoscabe su integridad física, psicológica, sexual o patrimonial.

d. Violencia sexual: Acción que obliga a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales, mediante el uso de la fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal.

Igualmente, se considerará violencia sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

e. Violencia patrimonial: Acción u omisión que implica daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos y recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de alguna de las personas mencionadas en el inciso a) anterior.

f. Parentesco: Relación de adopción, afinidad o consanguinidad hasta tercer grado inclusive, por vía ascendente, descendente o colateral, originada en un vínculo jurídico, biológico o de unión de hecho. El vínculo por afinidad subsistirá aún cuando haya finalizado la relación que lo originó.

Existe el consenso creciente de que el abuso de las mujeres y las niñas, independientemente de dónde y cómo tiene lugar, se comprende mejor dentro del marco del "género", puesto que deriva en parte de la condición subordinada de las mujeres y las niñas en la sociedad. Sin embargo, y aunque no se conocen las "causas" directas de la VCM, se han identificado una serie de factores asociados con una más alta prevalencia de la VCM, que pueden legitimarla y perpetuarla. En la Figura 1, el modelo ecológico elaborado por Heise, Ellsberg y Gotemoeller (1999) pretende identificar en cuatro niveles distintos (el del autor individual de la violencia, el de la relación de pareja, el de la comunidad y el de la sociedad general) algunos de estos factores.⁵

Figura 1



⁵ OPS, *La violencia contra las mujeres: responde el sector salud* (Washington DC: Organización Panamericana de la Salud, 2003). <http://www.paho.org/Spanish/AD/GE/VAWHealthSector.htm>

1.1.2. Tipificación de la violencia contra las mujeres

Se ha tomado por costumbre identificar como VCM sólo a las formas de violencia física que pueden ser visibles, como los golpes, heridas, marcas, fracturas, etc, así como el feminicidio, definido en años recientes como el asesinato selectivo basado en razones de género. Sin embargo, la VCM se ejerce y manifiesta de diversas maneras, como por ejemplo, la coacción para obligar a las mujeres, mediante alguna forma de chantaje, a realizar una actuación determinada; privarla de relaciones o vínculos con amistades o familiares; obligarla a mantener relaciones sexuales, a ejercer la prostitución o a guardar silencio para encubrir los malos tratos de que es objeto. Asimismo, hay que tener en cuenta la violencia psicológica ejercida para tratar de perturbar y denigrar la imagen y la autoestima de la mujer a partir de insultos y comportamientos que la humillan en público o en privado. Muchas veces ocurre que el agresor impide que la mujer, a la que considera de su propiedad, hable u opine, y para hacerlo, la ridiculiza frente a terceras personas, extrañas o no a la mujer víctima; o que la desautorice para disponer del patrimonio común (y hasta del que sólo le corresponde a ella), haciéndole creerse incapacitada para ello. De hecho, la violencia contra las mujeres incluye una amplia gama de prácticas directas y/o indirectas que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Violencia física: toda conducta que directa o indirectamente está dirigida a ocasionar un daño o sufrimiento físico sobre la persona (heridas, hematomas, contusiones, excoriaciones, dislocaciones, quemaduras, pellizcos, pérdida de piezas dentales, empujones, etc.) y toda conducta destinada a producir daño a los bienes que integran el patrimonio de la víctima;
- Violencia, acoso y/o asalto sexual: toda conducta que amenace o vulnere el derecho de la persona a decidir voluntariamente su sexualidad, actos sexuales impuestos y no consentidos que pueden incluir violación, relaciones sexuales forzadas, conductas que van desde el manoseo hasta diversas prácticas sexuales (incluyan o no la relación coital) y una amplia gama de actos humillantes y dañinos;
- Violencia psicológica: toda conducta que ocasione daño emocional, disminuya la autoestima, perjudique o perturbe el sano desarrollo, incluyendo el uso de coacción o amenazas, intimidación, violencia emocional, humillación sistemática, tratamientos degradantes, aislamiento social, amenazas, control, etc.

Por otro lado, se sabe que en la VCM concurren diferentes formas de violencia y que, además de la física, los actos coercitivos irán indefectiblemente acompañados de violencia emocional y violaciones a la sexualidad de las mujeres. Resulta difícil que una mujer víctima de violencia forma; por ejemplo, la violencia doméstica o el tráfico de mujeres pueden incluir (o no) la interacción de los tres tipos de violencia listados arriba:

- Violencia doméstica: ocurre dentro de una pareja, familia, u otra unidad doméstica y puede incluir agresión física, agresión verbal, maltrato psicológico, contacto sexual no deseado, destrucción de la propiedad, control del dinero, amenazas de aislamiento social, etc.
- Trata de mujeres: se define como "...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos."⁶

6. ONU, *Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (New York: Naciones Unidas, 2000) Artículo 3a. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Trafficking.html>

Para fines legales, la categorización de la VCM mantiene la constante de física, emocional/psicológica y sexual, con la distinción de la violencia económica o patrimonial en algunas de las legislaciones del área.

Además del riesgo elevado que corren las mujeres en general ante la violencia, ciertos grupos de mujeres enfrentan un riesgo aún más elevado por la interacción entre su sexo y su estado socioeconómico, raza, etnia, edad, orientación sexual, estado de seroprevalencia, capacidad física, etc. Esas situaciones y esos riesgos particulares deben formar una parte importante de la programación de una respuesta adecuada ante la violencia contra las mujeres.

La edad

América Latina es una de las regiones más violentas del mundo y las personas menores de edad y las mujeres son las principales víctimas. Millones de niños y niñas viven bajo temor de ser víctimas de violencia en la casa, en la escuela y en la calle (incluyendo ejecuciones extrajudiciales, torturas, tratos o penas inhumanas o degradantes, castigos físicos aun en el seno familiar, abuso sexual, explotación sexual, trata y tráfico de personas). Existe una preocupante tolerancia social a la violencia contra la niñez, que se traduce en la impunidad de los agresores.

Aunque existen muy pocos datos concretos sobre el abuso de personas mayores, es un problema real que seguirá creciendo con el envejecimiento general de la población mundial, en particular las mujeres. Se sabe, sin embargo, que la violencia contra personas mayores es ejercida, principalmente, por las personas encargadas de su cuidado, y que el hecho de depender de la ayuda de otros pone a la personas mayores en una situación de más alto riesgo.

Mujeres viviendo con VIH/SIDA

Según datos de Naciones Unidas, en el año 2004 vivían en toda la región latinoamericana⁷ aproximadamente dos millones de personas seropositivas. La violencia contra las mujeres es uno de los factores de riesgo más comunes para la transmisión del VIH, ya sea por violación/sexo forzado, falta de capacidad para negociar el uso del condón o por sexo transaccional (sexo practicado para obtener dinero u otros recursos).

La violencia o el miedo a la violencia puede representar una barrera importante para que las mujeres acudan a servicios de diagnóstico o tratamiento del VIH/SIDA, en particular si las mujeres requieren el permiso o el dinero de sus maridos. Según datos de la OMS, en los países en vías de desarrollo, entre el 16% y el 86% de mujeres seropositivas no divulgan su estado de infección. La violencia o el miedo a la violencia también puede impedir que las mujeres divulguen su seropositividad a sus parejas sexuales. La OMS también informa de que, en la mayoría de sus estudios, entre el 3% y el 15% de mujeres reportaron reacciones negativas al haber divulgado su seropositividad a sus parejas, incluyendo el inculpamiento, el abandono, la ira y la violencia.

Mujeres con discapacidad

Varios estudios indican que las mujeres con discapacidades físicas y/o mentales sufren un mayor nivel de violencia interpersonal (incluyendo violencia sexual, física y psicológica) que cualquier otro grupo de mujeres. Existen por lo menos 300 millones de mujeres discapacitadas en el mundo, de las cuales el 82% viven en los países en desarrollo. Esas mujeres y niñas con discapacidad sufren mucho más la marginación, son invisibles dentro de las estadísticas o estudios sobre la VCM, y no se tienen en cuenta sus necesidades particulares en el diseño o la implementación de políticas públicas o de servicios de atención a la VCM.⁸

7. Matti Mailer, *SIDA: el riesgo de ser mujer en América Latina*, Artículo preparado para SELVAS.org (Osservatorio Informativo Indipendente sulla Regione Andina e il Latinoamerica) 2005. <http://www.selvas.org/dossDigMujer6es.html>

8. Dinah Radtke, *Beijing + 10: Documento de Posición sobre Mujeres y Discapacidad*, Artículo preparado por WHRNet (AWID) (AWID, marzo 2005). http://www.whrnet.org/docs/tema-posicion_discapacidad.html

Mujeres indígenas y de minoridades étnicas

Las mujeres indígenas y de minoridades étnicas enfrentan múltiples riesgos ante la violencia y la victimización debido a la intersección de discriminaciones que sufren (económica, étnica, geográfica, lingüística, etc.) que obstaculizan su capacidad de buscar, obtener ayuda, y resolver una situación de violencia. Una mujer indígena o minoritaria puede tener una fuerte desconfianza a las autoridades del sistema oficial en su país. Aun si se reconocen autoridades locales/indígenas para la administración de justicia, las mujeres indígenas y minoritarias se enfrentan, además, a sistemas jurídicos basados en la tradición impartida por élites de la comunidad, que probablemente estarán muy poco sensibilizadas con los derechos de las mujeres y sobre las que además no existen mecanismos de control social.

Mujeres migrantes

Las mujeres migrantes y/o víctimas del tráfico de personas enfrentan un riesgo más alto de violencia debido a su estado marginado dentro del país receptor. Este estado, basado en la discriminación de género, económica, étnica, lingüística, etc., así como el estado legal de la migrante dentro del país receptor, también presenta retos importantes a la capacidad de las mujeres migrantes para acudir a los sistemas de seguridad y justicia, y a los servicios de atención. Otros obstáculos pueden surgir cuando el permiso de residencia de la migrante en el país dependa del mantenimiento del vínculo matrimonial con el agresor. Finalmente, en general las mujeres migrantes no poseen las redes sociales (familiares, amistades, etc.) que en su país de origen podrían servirle de apoyo.

Aunque la lista no sea exhaustiva, estos son algunos ejemplos de grupos de mujeres que, por situaciones específicas, corren riesgos más altos de violencia, y/o enfrentan obstáculos particulares en su búsqueda para una resolución de su situación. Cada grupo presenta un reto clave para el sector de seguridad y el diseño de una respuesta efectiva ante la VCM que se debe tener en cuenta.

1.1.3. Impactos de la violencia contra las mujeres

Los impactos de la violencia contra las mujeres son múltiples y diversos. Entre las mujeres de 15 a 44 años la VCM es responsable de más muertes y discapacidades que los efectos combinados del cáncer, la malaria, accidentes de tránsito y la guerra. Un estudio realizado en Ciudad de México muestra que las violaciones y la violencia intrafamiliar son la tercera causa de morbilidad entre las mujeres (después de la diabetes y complicaciones del embarazo y parto), pero por delante de accidentes de tránsito, enfermedades congénitas, reuma y artritis, enfermedades cardiovasculares y neumonía. Asimismo, las mujeres que son víctimas de violencia intrafamiliar tienen doce veces más probabilidades de intentar suicidio que aquellas que no experimentan esa violencia.

Además de los efectos físicos y emocionales individuales, como son la discapacidad, el SIDA o la depresión, hay una serie importante de impactos secundarios, identificados en el Cuadro 1. Aun cuando razones de derechos humanos y justicia son suficientes para el desarrollo de políticas públicas para reducir y erradicar la VCM, la estimación de sus costos socioeconómicos facilita su inclusión y priorización dentro de ciertos tipos de discursos políticos. El impacto socioeconómico de la VCM se manifiesta en:

- Costos directos: gastos en servicios de salud, judicial, servicios sociales, asumidos por la propia víctima o por el conjunto de la comunidad.
- Costos indirectos: pérdida de productividad económica y pérdidas derivadas de la falta de participación de las mujeres en los procesos de desarrollo político, social y económico. Entre estos costos se incluyen ganancias no percibidas debidas a muerte y pérdida de productividad; pérdida del trabajo, pérdida de productividad del agresor debido a encarcelamiento, e ingresos fiscales no percibidos debidos a muerte o encarcelamiento.

Impactos socioeconómicos de la violencia contra las mujeres

EMPODERAMIENTO	PARTICIPACIÓN LABORAL	COSTOS ECONÓMICOS DIRECTOS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Baja participación social. ■ Baja movilidad geográfica. ■ Bajo nivel de ejercicio de los derechos legales. ■ Baja autonomía emocional. ■ Escasa participación en la toma de decisiones en el hogar. ■ Escasa participación en la toma de decisiones en la comunidad. ■ Percepción negativa sobre su futuro. ■ Deterioro de la calidad de vida. ■ Limitaciones en el acceso a educación. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Absentismo laboral. ■ Baja productividad. ■ Ingresos bajos. ■ Baja participación laboral 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema de salud. ■ Sistema judicial. ■ Servicios sociales

Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Chile y Nicaragua demostró que las mujeres que han sufrido abusos recurren a los servicios de salud con una frecuencia doble a la que lo hacen las que no sufren violencia. En el caso de hospitalizaciones, el 12% de las mujeres entrevistadas que no reportaron ser víctimas de violencia habían sido hospitalizadas el año anterior, frente a un 26% de las mujeres que sí lo hicieron. El mismo estudio estimó que en el caso de Chile, los costos económicos originados por la violencia equivalían a un 2% del PIB de 1996. Y en el caso de Nicaragua, a un 1.6% del PIB del mismo año. El cálculo fue hecho con base a los días de trabajo perdidos por las mujeres agredidas y el costo de los servicios de salud utilizados por ellas.

Otro estudio realizado en Colombia, en 1996, reveló que las mujeres que sufren violencia ganan un 14% menos que las mujeres que no la sufren. Otro dato dice que en Nicaragua la remuneración mensual promedio de las mujeres que sufrían violencia física severa era de \$30 frente a los \$50 en el caso de las que no la sufrían.

La VCM tiene un efecto importante en términos de desempoderamiento de las mujeres ya que afecta directamente a su capacidad para evaluar sus opciones de vida y sus posibilidades de elegir, así como a su facultad para tener control sobre su propia vida y recursos.

1.1.4. Alcance de la violencia contra las mujeres en América Latina

La violencia contra las mujeres en la región latinoamericana y en el Caribe, sustenta índices alarmantes que constituyen un fenómeno muchas veces subregistrado que se mantiene en la impunidad en complicidad con sistemas y estructuras socioculturales que lo invisibilizan y no lo sancionan.

Entre mujeres con parejas en Brasil, el 27% en São Paulo y el 34% en Pernambuco, reportaron haber sido víctimas de violencia física durante sus vidas; mientras que el 10% de mujeres en São Paulo y el 14% en Pernambuco reportaron haber sido víctimas de violencia sexual.

Organización Mundial de la Salud. WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence [Estudio multicéntrico de la OMS sobre salud de las mujeres y violencia doméstica]. Ginebra: OMS, 2005. http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/en/.

En Puerto Rico, datos de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres muestran que durante 2004, 31 mujeres fueron asesinadas por violencia doméstica.

Oficina de la Procuradora de las Mujeres, *Informe del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sobre la Aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing*. San Juan: SELA, 2005.

En Guatemala, entre el año 2002 y 2003 la PNC reportó un incremento de un 42.5% en los feminicidios. De 2003 a 2004 el aumento fue de un 73%. En total, de 2000 a 2004, el feminicidio se incrementó en un 112.25%. En este período se contabilizaron 1,501 mujeres asesinadas.

Entre mujeres con parejas en Perú, 49% en Lima y 61% en Cuzco reportaron haber sido víctimas de violencia física durante sus vidas, mientras que 23% de mujeres en Lima y 47% en Cuzco reportaron haber sido víctimas de violencia sexual.

Estudio multicéntrico de la OMS sobre salud de las mujeres y violencia doméstica.

Una investigación realizada en México por DEMUS para el 2004 revela que el 20% de las mujeres asesinadas habían sido previamente víctimas de violencia por parte del asesino.

Nota de Marcela Lagarde, DEMUS: Desde el 2002 viene realizando esta aproximación en base a las noticias aparecidas en medios escritos.

En República Dominicana durante el año 2001, se contabilizaron 134 feminicidios, de los cuales el 70% fueron feminicidios íntimos, de acuerdo al estudio realizado desde los expedientes del sistema penal en Santo Domingo y en Santiago.

Investigación realizada por María Jesús Pola Z. con el Programa de Violencia Basada en el Género, de PROFAMILIA, 2002.

Los pocos datos concretos que tenemos sobre el alcance de la VCM en la región (que comprenden registros de VCM y que toman sobre todo al feminicidio por ser el último eslabón de una larga cadena de violencias a las que las mujeres se ven sometidas cotidianamente) pueden dar una idea general de la extensión del fenómeno de la VCM.

La tasa de homicidios de América Latina y el Caribe es muy alta comparada con la del resto del mundo (Organización Mundial de la Salud, 2000). Las manifestaciones de la violencia en la región presentan una gran heterogeneidad de acuerdo al ámbito (urbano o rural), entre regiones, entre ciudades y dentro de las ciudades, y por grupos socioeconómicos. La violencia doméstica contra la mujer cobra especial importancia en la región y en los estudios disponibles se evidencia que, entre un 10% y un 36% de las mujeres, según el país, han sido objeto de violencia física o sexual. Estos indicadores son aun más graves si se considera la violencia psicológica. Se dispone de escasos datos sobre violencia social y doméstica contra los niños/as que muestran la existencia de 7 millones de niños y niñas de la calle y porcentajes elevados de violencia doméstica contra los niños y niñas (hasta 63% en Chile según Larraín, Vega y Delgado, 1997).⁹

La urgencia de una adecuación del sistema de seguridad ciudadana que entienda las causas y consecuencias de la VCM se explica en los datos estadísticos y en el compromiso inherente que tienen los Estados de la región de adoptar, en forma progresiva, programas que garanticen los derechos ciudadanos de las mujeres, entre ellos, a una vida libre de violencia y al respeto y protección de sus derechos humanos. El compromiso también es alcanzar la interacción necesaria del personal del sistema de seguridad en la procuración y administración de justicia, así como en el resarcimiento de sus integridades.

Sólo mediante la creación y aplicación de políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, que incluyan vinculaciones entre las diferentes instancias de justicia y salud, como las más impactadas, se puede contribuir a la erradicación de la violencia contra la mujer en todas sus formas y a garantizar el respeto a su dignidad.

⁹ Buvinic, M., A. Morrison y M.B. Orlando, *Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe* (Chile: FLACSO). <http://www.flacso.org/biblioteca/violencia.doc>.

1.1.5. Marco legal y directrices regionales y nacionales

A lo largo de los últimos diez años, los logros realizados calificaron a la región de las Américas como la subregión más activa en la lucha contra la VCM. El Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000, preparado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) e ISIS Internacional, evidencia que muchos países modificaron su legislación penal para sancionar y penalizar a los perpetradores de violencia contra la mujer.

Como se señaló en la primera sección, uno de los logros más importantes en la lucha contra la VCM es la promulgación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra las Mujeres (más conocida como la Convención de Belém do Pará, 1994). Además de proveer de una definición marco de la violencia contra las mujeres, la Convención establece requisitos mínimos para la legislación, a política y la atención a la VCM. Además obliga a los países que la han ratificado a implementar y dar seguimiento a leyes y políticas para sancionar la violencia contra las mujeres. Actualmente, la mayoría de los países de la región han ratificado la Convención y cuentan con leyes sobre la violencia intrafamiliar/doméstica; algunas de las cuáles hacen énfasis sobre la violencia contra la mujer. La Convención de Belem do Para tiene fuerza legal y otorga a las mujeres de la región el derecho de recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos si no pueden resolver sus denuncias en el ámbito nacional. Esta Convención es única en la región pero representa un recurso subutilizado.

En el ámbito internacional, otros instrumentos importantes, aunque no tengan fuerza legal, son la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (1993), el Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (o el Programa de El Cairo, 1994), la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Mujeres (Plataforma de Beijing, 1995). Esos tres instrumentos representan una fuerte llamada para la eliminación de la VCM, así como una serie importante de directrices políticas y programáticas para el diseño de una respuesta efectiva.

En los últimos años, la mayoría de los países de la región han aprobado leyes relacionadas con la violencia contra la mujer, tanto doméstica como sexual (se presenta una lista en el Cuadro 2). Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, cada país tiene su propia definición de VCM, lo que ha tenido un impacto importante en la orientación y la calidad de las respuestas de los distintos sectores de seguridad nacionales. Además, los gobiernos de la región, según la socióloga Ana Carcedo, todavía mantienen una visión limitada sobre la violencia, a pesar de los avances legales, en normativa, estructura y capacitación de recursos humanos, que reconocen la violencia intrafamiliar o doméstica contra mujeres, niños, niñas y personas envejecientes.

Uno de los grandes logros en la región, es el reconocimiento de las uniones de hecho, que protege tanto a las mujeres casadas legalmente como a las que viven en uniones de hecho. En Brasil por ejemplo el Código Civil de 2003 y la Constitución de 1988 reconocieron la naturaleza mutante de la familia introduciendo el término “uniones estables” y familias con un solo progenitor y están bajo la misma protección que el Estado brinda a las familias.¹⁰ Eso representa un avance importante si se tiene en cuenta que en varios países de la región no se reconoce el concubinato o unión de hecho como generador de derechos, inclusive en algunos casos, estas leyes son incorporadas al derecho civil, que ha sido siempre la rama más conservadora del derecho.

Además de la adaptación general de la legislación para combatir la violencia contra la mujer, se han establecido redes intersectoriales de abogacía en el ámbito nacional, de atención en los sectores y de apoyo en las comunidades. Asimismo, se formularon y reformaron políticas, y se han institucionalizado normas capacitadas para su aplicación. En el caso de la OPS, por ejemplo, 10 países contraparte en la región desarrollaron y evaluaron modelos de atención integral en el ámbito nacional, local y comunitario. En algunos países ya existen líneas telefónicas de emergencia, servicios de asistencia para casos de urgencia, refugios, servicios de atención médica especial y servicios especializados de apoyo psicológico y legal.

¹⁰ Bila Sorj “Reconciling Work and Family: Issues and Policies in Brazil,” *Conditions of Work and Employment Series* (no. 8) (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2004).
http://www.clam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=_EN&infoid=143&sid=40

Legislaciones contra la VCM en América Latina:¹¹

1989	La primera ley surgió en Puerto Rico , cuando se aprobó el primer instrumento jurídico denominado <i>Ley Número 54 para la Prevención e Intervención contra la Violencia Doméstica</i> . Esta ley marcó un hito en cuanto a la tipificación y sanción de los delitos de maltrato mediante amenaza o restricción de la libertad y el delito de agresión sexual conyugal, así como al establecimiento de órdenes de protección para las víctimas de violencia doméstica.
1993	Perú – se promulga la <i>Ley 26260</i> , que establece la política del Estado y la sociedad frente a la Violencia Familiar.
1994	Argentina - se promulga la <i>Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar</i> . Chile - la <i>Ley 19.325</i> establece normas de procedimiento y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar.
1995	Bolivia - se promulga la <i>Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica</i> . Brasil - el <i>Decreto Legislativo 107 da carácter de ley a la Convención de Belém do Pará</i> . Ecuador - se promulga la <i>Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia</i> . Panamá – se promulga la <i>Ley No. 27 sobre Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores</i> . Uruguay – se promulga la <i>Ley 16707 de Seguridad Ciudadana</i> que incorpora al Código Penal el Art. 321 (bis), tipificando a la violencia doméstica e imponiéndole sanciones.
1996	Costa Rica - se promulga la <i>Ley 7586 contra la Violencia Doméstica</i> . Colombia - se promulga la <i>Ley 294 para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar</i> . El Salvador - se promulga la <i>Ley 902 contra la Violencia Intrafamiliar</i> . México – se promulga la <i>Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar</i> . Nicaragua - se promulga la <i>Ley 230 para la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar</i> .
1997	Bolivia - la <i>Ley 1678</i> modifica el Código Penal sobre delitos de violencia sexual. Colombia - se promulga la <i>Ley 360 de Delitos contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana</i> . Honduras - se promulga la <i>Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Decreto 132-97</i> . México – se promulga el <i>Decreto para reformar el Código Civil y el Código Penal</i> con referencia a la violencia intrafamiliar y la violación. Perú – se promulga la <i>Ley 26763</i> , que establece mecanismos para garantizar una mayor protección de las víctimas de violencia; la <i>Ley 26770</i> reforma el Código Civil por considerar que la acción penal en los delitos contra la libertad sexual no se extingue por matrimonio. República Dominicana – se promulga la <i>Ley 24-97</i> , que tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto.
1998	Venezuela - se promulga la <i>Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia</i> , que reconoce el maltrato contra la mujer como un delito. La misma ley castiga el acoso sexual.
1999	Chile - la <i>Ley No. 19.617</i> modifica el Código Legal con respecto a delitos sexuales. Guatemala - se promulga la <i>Ley 97-96 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar</i> .
2000	Paraguay – se promulga la <i>Ley 1600/00 de Violencia Intrafamiliar</i> .
2002	Uruguay – se promulga la <i>Ley 17514 sobre Violencia Doméstica</i> .

¹¹ Fuente: CIM, *Legislación sobre violencia* (Washington DC: Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos). <http://www.oas.org/CIM/Spanish/LeyesdeViolencia.htm>

1.1.6. Implementación de la ley y obstáculos para las mujeres

Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

Convención de Belem do Para – Artículo 7

Todas esas leyes y políticas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, otorgan al sistema oficial de seguridad ciudadana (la policía, el gobierno nacional y local, los sistemas judiciales y penales, etc.) una responsabilidad central a la hora de velar por la seguridad de los individuos y las comunidades, por medio de la prevención, atención y sanción de la violencia. Esto incluye de manera obligatoria las formas de violencia dirigida específicamente contra las mujeres, tales como la violencia doméstica o intrafamiliar, el acoso sexual, la violación y los feminicidios, entre otros.

Las evaluaciones realizadas en la región, hablan de que, a pesar de las reformas, y por la manera de incorporarse a los diferentes sistemas de seguridad ciudadana de los países, el impacto de las deficiencias en la adecuación de los presupuestos y en el reconocimiento político cultural de las políticas a aplicar, se trasmite a una práctica muchas veces inadecuada y de bajo impacto. Según Susana Chiarotti, del Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), una de las grandes dificultades en la región es que la mayoría de estas reformas no han previsto la creación de fondos especiales o partidas presupuestarias para impulsar los programas y/o medidas necesarios para la prevención y erradicación de la violencia. Esto convierte al compromiso de erradicación de la violencia y apoyo a sus víctimas, en algo meramente simbólico.¹²

A pesar de los avances realizados en el establecimiento de un marco legal contra la violencia hacia las mujeres, se han enfrentado serias limitaciones en la implementación de ese marco. Estas limitaciones incluyen la falta de sensibilidad del personal (de seguridad, salud, educación, etc.) hacia el tema de la VCM; la falta de capacidad institucional (conocimiento, herramientas, formación apropiada, etc.) para proveer una respuesta adecuada; la falta de voluntad o de capacidad para detener al agresor y asegurar la seguridad de las mujeres; la ausencia de un sistema adecuado de registro y seguimiento de las denuncias; y la carencia de programas de apoyo legal, social y emocional para mujeres víctimas de violencia.

Son pocas las sobrevivientes de VCM que confiesan haberse sentido apoyadas y, cuando lo fueron, no necesariamente se trató de un servicio otorgado desde los espacios formales, muchas veces la solución referida se dio a través de ONGs u otras organizaciones fuera del sistema público, o a partir de recursos humanos individuales con suficiente sensibilidad y compromiso como para respetar los derechos humanos de las mujeres agredidas y apoyarlas durante estos procesos. En el año 2003, un informe coordinado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de la OEA, Violencia en las Américas—Análisis regional incluido un estudio de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, confirma y resume los obstáculos al cumplimiento de los objetivos de la Convención:¹³

Lamentablemente, y muy a pesar de las múltiples reformas realizadas, persisten las relaciones primarias, el clientelismo político que adjudica funciones, la improvisación y la falta de redes de soporte lo suficientemente fuertes como para acompañar a las víctimas sobrevivientes que la mayoría de las veces renuncian a la posibilidad de reivindicar sus derechos. Un ejemplo importante de la debilidad de la respuesta ante la VCM, es el énfasis continuo por parte del sector de seguridad sobre la conciliación y el arbitraje como soluciones a las denuncias que registran las mujeres. En la región hay intervenciones de organismos públicos o privados que creen que pueden nivelar el desequilibrio de poder que existe en la pareja, sobre todo

¹² Susana Chiarotti, *Violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe (Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Coordinadora Regional (CLADEM), 1998).*

¹³ Priscilla Solano y Marijke Velzeboer, *Componentes claves para las leyes y políticas sobre violencia contra las mujeres* (Washington DC: Organización Panamericana de la Salud, agosto 2003) 6-7. <http://www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/ComponentesClave.pdf>

Legislación

- En la región, no se tipifica como delito sistemática ni uniformemente la violación conyugal, ni los ataques sexuales más violentos dentro del hogar. En muchos casos, el ataque sexual sigue considerándose un delito contra la moral y no un delito de agresión que viola la integridad personal de la víctima.
- En muchos países, el acoso y el asedio sexual no son reconocidos como delitos graves.
- En muchos países, la violencia aún no constituye un delito penal y, por lo tanto, no alcanza penas similares a las previstas por violación de otros derechos humanos.
- Muchos países han establecido juzgados de relaciones familiares para atender casos de violencia doméstica, pero no se ha evaluado debidamente la eficacia de este enfoque.
- Aun cuando algunos Estados hayan enmendado sus leyes a efecto de imponer sanciones más estrictas en casos de violación y ataques sexuales, rara vez se ha dado seguimiento a las sentencias.

Acceso a la justicia:

- En la mayoría de los países es muy limitada la protección concreta que se ofrece a las mujeres que son objeto de violencia.
- Dificultad de las mujeres para acceder al ejercicio de sus derechos debido al desconocimiento e insuficiente patrocinio jurídico gratuito y adecuado.
- Disposiciones insuficientes para la protección de las víctimas y los testigos durante el proceso de justicia penal y las comparencias ante los tribunales.
- Insuficiente conocimiento y sensibilización de los jueces, magistrados y encargados de la administración de justicia.
- Dificultad para hacer efectiva la reparación o compensación justa.
- Existencia de la mediación y conciliación en los casos de violencia contra las mujeres.
- Las mujeres que viven en la pobreza, en comunidades rurales o remotas, las indigentes, las mujeres con discapacidad y las reclusas siguen confrontado obstáculos para acceder a los limitados servicios disponibles.

Servicios de atención:

- Por lo general, se carecen de programas de rehabilitación para mujeres víctimas de violencia.
- Los servicios de atención que integran asesoramiento jurídico y psicológico son casi inexistentes, limitándose a líneas telefónicas de intervención en casos de crisis.
- Deficiencia de refugios seguros.
- Falta de servicios en comunidades rurales y marginadas.

Información y registro:

- Inexistencia de registros estadísticos desagregados por sexo y edad sobre violencia.
- Ausencia de un sistema nacional de registro sobre violencia contra las mujeres.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación sobre el tema.
- Ausencia de una línea de base sobre la importancia de medir impactos.

desde las iglesias, sin embargo, se ha comprobado que la mayoría de las veces estos resultados son temporales, y que desencadenan violencias mucho más graves en un breve plazo de tiempo.

Salvo en Nicaragua y Costa Rica, donde las negociaciones entre víctimas y victimarios ya se han valorado como negativas y sin ningún valor judicial, en la mayoría de los países de la región, y desde el inicio de los reclamos en justicia, se permiten los arreglos extrajudiciales como la conciliación o el arbitraje, y el entorno inmediato de las mujeres es intervenido a partir de la presión social dirigida hacia el mantenimiento del matrimonio y de la unidad familiar. En la República Dominicana, el nuevo Código Procesal Penal admite la conciliación al comienzo de la denuncia, aclarando que, en los casos de violencia intrafamiliar y los que afecten a los niños, niñas y adolescentes, el ministerio público sólo puede procurar la conciliación cuando lo soliciten en forma expresa las víctimas o sus representantes legales.

1.2. Roles y responsabilidades de las instituciones de seguridad ciudadana

La Organización Panamericana de la Salud desarrolló el término “ruta crítica” para describir el camino que sigue una mujer para resolver una situación de violencia, desde la visita a su médico o la primera denuncia con la policía, hasta llegar al sistema judicial y los grupos de auto-apoyo. Usando el ejemplo de la República Dominicana, en la Figura 2 se ilustra un ejemplo de la ruta crítica y se identifica las responsabilidades de cada entidad involucrada. La idea de la ruta crítica sirve de base para la construcción de redes integrales de atención a la violencia, cuyo propósito es reunir a todos los actores involucrados en una respuesta adecuada para asegurar que cada quien esté consciente del próximo paso en el camino, y de que haya un intercambio de información y conocimiento entre todos. El objetivo final de las redes integrales es el de asegurar que las mujeres reciban una atención puntual y apropiada de todos los actores involucrados, para poder salir de su situación de violencia sin mayor riesgo para su persona o sus hijos e hijas.

Figura 2

Ejemplo de la Ruta Crítica
(caso de la República Dominicana)



Considerando que tienen que articularse un conjunto de políticas y acciones públicas para garantizar la seguridad y la paz, así como para garantizar la buena convivencia por medio de la atención, que abarca la prevención y la sanción, a continuación realizaremos un breve análisis de los sectores implicados en la seguridad ciudadana de la región.

Costa Rica está considerado el país más desarrollado y seguro de Centroamérica, con una gran tradición institucional en materia de justicia y seguridad que suele ser modelo de referencia para algunas legislaciones en la región y con la tasa de criminalidad más baja. A excepción de este país, en el resto de América Latina se impulsan, desde finales de los 80, una serie de reformas tanto de carácter jurídico-legal como en las estructuras de los sistemas para profesionalizar e institucionalizar sus cuerpos de seguridad, y establecer políticas y mejores mecanismos de control.

Las reformas, elaboradas por los sectores gubernamentales y apoyadas por las agencias de cooperación internacional, se han dirigido, sobre todo, a los sistemas de justicia, salud pública y educación. La justicia en América Latina ha implementado reformas sustanciales, en general, y en VCM, en particular. A partir de los compromisos interamericanos, prácticamente toda la región ha visto incorporar el tema de la VCM a sus legislaciones, sobre todo a las penales, con modificaciones en la estructura de los derechos y reforzamiento del elemento político-cultural de los sistemas de derecho. El sistema de seguridad ciudadana en América Latina parece debatirse en medio de una transición institucional y cultural de importancia (en particular para las mujeres, los niños y las niñas) y a partir de la inclusión del fenómeno de la VCM en sus políticas de aplicación.

La prevención, atención y sanción de la violencia contra la mujer son responsabilidades fundamentales para las instituciones de seguridad ciudadana, a saber, sistema de Justicia y sus instituciones, policía, gobierno, y sistema de justicia penal. Hay que resaltar también los esfuerzos de la sociedad civil organizada, un sector que se ha hecho cada vez más activo frente a las dificultades que presenta el funcionamiento oficial de los países en relación a la VCM. Existen una serie de organizaciones de la sociedad civil que son pioneras en la atención y el servicio a los casos de VCM en la región. A continuación se establece brevemente las funciones de cada uno de esos actores, punto que se ampliará en la sección de programación:

1.2.1. El gobierno (nacional/municipal)

El gobierno, tanto en el ámbito municipal/local como en el nacional, tiene la responsabilidad de formular leyes y políticas en contra de la VCM, y la implementación de una respuesta adecuada dentro del marco de los compromisos existentes en el ámbito internacional, como por ejemplo, la Convención de Belém do Pará. Esta responsabilidad incluye la delimitación de los roles y funciones de cada actor dentro del sistema de seguridad a la hora de dar respuesta a la VCM, la formulación de normas y procedimientos específicos para el registro y seguimiento de casos de violencia, y el establecimiento y mantenimiento de sistemas de información tanto nacional como regional.

Un componente central de esta responsabilidad es asegurar la aplicación eficaz de las leyes y políticas y el cumplimiento de sus roles por cada actor mediante sistemas de monitoreo y evaluación rigurosos.

1.2.2. La policía

La ubicación de la VCM en las leyes penales sitúa el fenómeno dependiendo directamente de los subsistemas de control de la violencia, siendo la policía el espacio por excelencia. El rol de la policía consiste en recibir las denuncias e informar a las autoridades médicas y judiciales apropiadas; sacar y detener a los agresores; velar por la seguridad de las mujeres y/o niños y niñas afectados; organizar y participar en campañas comunitarias contra la violencia, monitorear la seguridad ciudadana y proponer/implementar medidas para mejorarla; y mantener registros, evidencias y sistemas de información adecuados sobre los casos de violencia.

Si bien las Comisarías o Destacamentos, como espacios “especializados”, fueron los puntos a través de los que la estructura judicial del sistema comenzaba a recibir los casos de VCM, como modelo no prosperó por las razones anteriormente mencionadas, entre otras. Por este motivo al cabo de un decenio los países del área, unos antes y otros después, comenzaron a implementar las unidades de atención integral en espacios más estructurados, independientes de la estructura de la policía y en los niveles de las fiscalías y/o juzgados especiales.

1.2.3. El sistema de justicia

El sector de la justicia, incluyendo a jueces y juezas, asistentes, forenses y abogados/as tiene como responsabilidad colaborar con la policía a la hora de procesar y hacer seguimiento a las denuncias, asegurar que las mujeres acudan a los servicios necesarios (como por ejemplo, exámenes médico-forenses), otorgar órdenes de protección para las mujeres y de detención de los agresores, oír los casos y pronunciar decisiones.

1.2.4. Otros actores relevantes

Hay un abanico amplio de otros actores que, aunque no forman parte del sector de seguridad, juegan un papel fundamental en la atención y sanción de la VCM, tales como los sectores de salud y educación y las organizaciones de la sociedad civil.

El sector de la salud identifica casos de violencia, tanto durante exámenes médicos rutinarios como en las salas de emergencia, hace las referencias apropiadas a la policía si la mujer quiere registrar una denuncia, recolecta las pruebas médico-forenses necesarias para apoyar el caso, provee la atención médico-psicológica necesaria para la víctima, organiza/participa en campañas de sensibilización y prevención de la violencia, y mantiene registros, evidencias y sistemas de información adecuados sobre los casos de violencia.

El sector de la educación identifica casos de violencia en niños/as y jóvenes, hace las referencias apropiadas a la policía o al sector salud, transmite técnicas de resolución de conflictos no violentas y apoya la construcción de una cultura de paz, y organiza/participa en campañas de sensibilización y prevención de la violencia.

La sociedad civil en muchos países ha tenido que cumplir con la gama entera de roles implicados en una respuesta apropiada a la VCM, frecuentemente porque la respuesta del sector público ha sido inadecuada y/o inapropiada. Entre otras funciones, la sociedad civil ayuda a las víctimas a conseguir la atención y el seguimiento necesario a sus denuncias, provee atención médica y psicológica, organiza campañas comunitarias, nacionales e internacionales contra la violencia, monitorea la seguridad ciudadana en las comunidades y propone medidas al sistema de seguridad, monitorea la calidad de la respuesta pública/oficial ante la VCM, y organiza grupos de apoyo para mujeres sobrevivientes de la violencia, así como grupos de discusión sobre masculinidades y comportamientos violentos.

Actualmente, también han surgido nuevas entidades desde el mismo sistema de seguridad de los países de la región, que se promueven con mayor seguridad y preparación. Se trata de las diferentes unidades de atención que aun siendo desde la Justicia, integran a profesionales de la conducta, a la medicina forense y trabajadoras/es sociales que se encargan de las visitas de seguimiento.

2 Diagnóstico

2.1. ¿Por qué hacer un diagnóstico?

Para formular, implementar y evaluar políticas públicas encaminadas a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres de manera eficaz, es imprescindible tener una imagen clara de la naturaleza, prevalencia e impactos de la VCM; así como de las necesidades específicas de las mujeres afectadas, y del impacto de las políticas y los programas existentes. La elaboración de un diagnóstico facilita la recolección y análisis de esta información, y constituye un paso esencial en vista de la carencia de información fiable y consistente sobre la VCM y la falta de coordinación entre las diversas instituciones que trabajan en este campo. Además, un diagnóstico provee de una línea de base desde el cual se puede monitorear y evaluar el impacto de nuevas políticas o programas. Según el contexto específico de las políticas públicas (por ejemplo, en el ámbito comunitario, municipal o nacional) y los recursos disponibles, se puede usar una variedad de diferentes técnicas de diagnóstico. Esta sección revisa varias de esas técnicas que se pueden adaptar a múltiples contextos.

Una vez que se efectúa un diagnóstico sobre la VCM, la información recolectada puede servir como herramienta para la sensibilización, la creación de voluntad política, y el fortalecimiento de la responsabilidad institucional. Al traer a la luz tanto el alcance concreto de la VCM como los patrones de abuso, ésta no puede ser descartada como un tópico de interés especial o un problema interno familiar. De hecho, la información y los datos actuales ya proveen de muestras concretas de que la VCM es un tema prioritario que se debe abordar desde el sector de seguridad ciudadana.

La siguiente sección revisa en detalle cómo llevar a cabo un diagnóstico, incluyendo una discusión de metodologías, métodos de investigación, y retos comunes.

2.2. Metodología

La metodología (es decir, la teoría y la práctica) de un diagnóstico de la respuesta del sector de seguridad ciudadana ante la VCM es distinta de otros diagnósticos, debido a la naturaleza estigmatizada y sensible de la VCM. Es por ello que estudiar la VCM requiere una metodología de investigación específica, así como la consideración de una serie de principios éticos y de seguridad. De modo similar a otros tipos de diagnósticos, es esencial seguir un enfoque participativo y contar con unos términos de referencia detallados y claros, así como realizar una cuidadosa selección del personal implicado.

La metodología de diagnóstico recomendada incluye tanto una evaluación de situación (en la comunidad o en el país) como una evaluación institucional (de las instituciones de seguridad ciudadana).

2.2.1. Términos de referencia

La elaboración de términos de referencia es un primer paso importante en la realización de un diagnóstico. Los términos de referencia constituyen un acuerdo básico a partir del cual las investigadoras y los investigadores pueden desarrollar una estrategia metodológica más detallada y precisa. Los términos de referencia pueden ser desarrollados por la persona o el instituto que ha iniciado el diagnóstico, la gente contratada para llevarlo a cabo, o un grupo asesor/interagencial. Es recomendable que los/las investigadores/as participen en esta fase del proceso para que la metodología y las actividades se correspondan con los objetivos. Las recomendaciones sobre la preparación de términos de referencia presentadas a continuación, están basadas en el marco lógico utilizado en la formulación de proyectos:

Justificación

Las razones por las cuáles se necesita un proceso de diagnóstico

Ejemplo: una breve revisión del alcance y los impactos de la VCM, la carencia de análisis sistemática del rol del sector de seguridad ciudadana en prevenir, atender y sancionar violencia contra las mujeres; y/o la necesidad de un diagnóstico para poder establecer una línea de base para el monitoreo y la evaluación de nuevas políticas/programas.

Metodología

La composición específica del equipo para el diagnóstico, la identificación de socios y actores involucrados, la identificación del enfoque de investigación, etc.

Ejemplo: ¿a quién se contratará para llevar a cabo el diagnóstico? ¿qué socios serán involucrados en el proceso? y ¿se empleará una cierta metodología, como por ejemplo, una evaluación comunitaria participativa?

Objetivos

Los objetivos generales y específicos del diagnóstico, identificación del problema específico que se quiere estudiar.

Ejemplo: el establecimiento de buenas prácticas, estadísticas e información exacta sobre prevalencia de la VCM; la identificación de brechas y necesidades en términos de políticas y programas, la formulación de recomendaciones para políticas y programas futuros sobre la VCM.

OMS - Recomendaciones éticas y de seguridad

1. La seguridad de las entrevistadas y del equipo de investigación es prioritaria y debe guiar todas las decisiones del proyecto.
2. Los estudios de prevalencia deben ser sólidos desde un punto de vista metodológico y basarse en la experiencia ya existente en cuanto a modos de reducir a un mínimo el subregistro de la VCM. Asimismo, deben ser metodológicamente acertados y basados en la experiencia actual de investigación sobre la manera de reducir a un mínimo la subnotificación del maltrato.
3. Es esencial proteger la confidencialidad a fin de garantizar tanto la seguridad de las mujeres como la calidad de los datos.
4. Todos los miembros del equipo de investigación deben ser cuidadosamente seleccionados y recibir capacitación y apoyo continuo especializado.
5. El diseño del estudio debe incluir una variedad de acciones encaminadas a reducir todo posible problema que la investigación pueda ocasionar a las participantes.
6. Las trabajadoras de campo deben recibir información y capacitación sobre recursos de apoyo disponibles a los que derivar a las mujeres que soliciten asistencia. En los casos en que existan pocos recursos, tal vez sea necesario que el estudio genere mecanismos de apoyo a corto plazo.
7. Los investigadores y donantes tienen la obligación ética de ayudar a garantizar que sus resultados sean interpretados adecuadamente y que se usen para impulsar el desarrollo de políticas e intervenciones.
8. Las preguntas sobre violencia sólo deben ser incorporadas a las encuestas diseñadas con otras finalidades cuando pueda garantizarse el cumplimiento de los requisitos éticos y metodológicos.

OMS. *Dando prioridad a las mujeres: Recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres.* Ginebra: OMS, 2001. p.12. <http://www.who.int/gender/violence/en/prioridad-muj.pdf>

Resultados esperados

Los resultados concretos del proceso de diagnóstico (por ejemplo, un informe) así como la utilización concreta de esos resultados. ¿Cuál será la contribución del diagnóstico al proceso en su conjunto?

Ejemplo: un informe diagnóstico, recomendaciones específicas para políticas y programas futuros, un taller para presentar y discutir los resultados del diagnóstico con actores interesados, o una campaña de información/sensibilización basada en los resultados del diagnóstico.

Actividades

Los pasos y las acciones necesarios para poder alcanzar los objetivos y crear los resultados esperados

Ejemplo: entrevistar a actores interesados, revisar datos sobre delitos, organizar talleres con los actores interesados, establecer un grupo asesor, llevar a cabo encuestas de hogar, realizar una revisión de políticas y programas existentes, publicar y diseminar el informe del diagnóstico etc.

Cronología

El tiempo que se prevea para cada actividad, incluyendo fechas límite específicas.

Presupuesto

Un presupuesto preliminar para el proceso de diagnóstico, incluyendo los costos de la labor y los de cada actividad.

Otra alternativa es que los/las investigadoras elaboren un protocolo de investigación (Anexo 1) que incluya, en esencia, la misma información, pero con más detalle sobre la metodología y las actividades a seguir. Un protocolo debe ser el resultado de un proceso exhaustivo de planificación e incluye, por ejemplo, información sobre el área geográfica del diagnóstico, la población específica, consideraciones éticas y planes para el análisis de los datos.

2.2.2. Enfoque participativo

Para poder llevar a cabo un diagnóstico comprensivo, es importante incluir las experiencias, opiniones, necesidades y prioridades de un amplio abanico de actores interesados. Eso no sólo es esencial para la posterior formulación de una respuesta multisectorial ante la VCM, sino también porque la participación de muchas personas con experiencia en el tema puede fortalecer la validez y la utilidad de los resultados del mismo diagnóstico. Sin importar el alcance del diagnóstico, es esencial incluir a representantes de organizaciones de la sociedad civil que tratan el tema de la VCM, así como a representantes de los sectores de la educación y de la salud como son aquéllos involucrados en la prevención y la atención de la VCM a varios niveles y etapas.

Como se mencionó en la Sección 1.2 los actores claves en término de una respuesta adecuada ante la VCM incluyen representantes de los gobiernos nacionales y municipales, la policía, los sistemas penales y judiciales, los sectores de salud y de educación, la sociedad civil y expertos académicos. Algunos mecanismos para asegurar un enfoque participativo al diagnóstico son:

Un grupo asesor compuesto por varios actores clave que se reúnen periódicamente. Su trabajo puede incluir la revisión de los términos de referencia del diagnóstico, la provisión de insumos en cuanto a la metodología y los métodos de investigación, la revisión del informe de diagnóstico, y el apoyo y monitoreo de la implementación de las recomendaciones resultantes.

Un grupo de trabajo interagencial compuesto por representantes del sector de seguridad ciudadana y algunos representantes claves de la sociedad civil. Con las mismas funciones que un grupo asesor, el grupo de trabajo puede ser un mecanismo permanente de colaboración interagencial que seguirá trabajando después del diagnóstico.

Los talleres con actores clave reúnen todos los actores interesados clave para generar insumos y retroalimentación sobre el proceso de diagnóstico. Puede ser un taller grande o varios pequeños.

Consultas expertas entre las/os investigadoras/es responsables para el diagnóstico y actores clave para el intercambio de insumos y retroalimentación sobre la metodología empleada en el diagnóstico.

Una manera de asegurar que el diagnóstico sea participativo es utilizar metodologías de investigación participativas. Una de las más conocidas de estas metodologías es la Investigación-Acción Participativa (IAP), que tiene sus orígenes en los movimientos de educación popular en América Latina. La IAP parte de la premisa de que el empoderamiento individual y comunitario se logra fundamentalmente a través del esfuerzo colectivo. Algunos de los principios básicos de la investigación participativa son:

- Los propios miembros de la comunidad son quienes dirigen el proceso, mediante la definición de las prioridades y la recolección, análisis e interpretación de los datos.
- El papel de las personas no pertenecientes a la comunidad es el de facilitar, más que dirigir, el proceso de aprendizaje y la producción de conocimiento.
- Todos y todas las participantes, y no sólo los y las investigadores/as, son propietarios de los métodos y los resultados.
- La diversidad, más que ignorada, es resaltada, evidenciando diferencias tales como las basadas en el género o la clase social.
- Se utiliza la triangulación para validar los resultados.
- El proceso en su conjunto, y no sólo los resultados, se diseña para aumentar el empoderamiento de individuos y comunidades y, por tanto, impulsar el cambio social.¹⁴

2.2.3. Selección del personal

La experiencia indica que la selección y capacitación adecuadas de las personas que van a participar en el diagnóstico es fundamental para conseguir datos fiables, válidos y pertinentes sobre la VCM. Los/las investigadores/as principales deben tener amplia experiencia tanto en el tema de la VCM como en investigación. Si se configura un equipo de expertos, lo ideal es una combinación de personal nacional e internacional, con un/a coordinador/a a la cabeza. El personal adicional contratado para llevar a cabo el diagnóstico debe estar capacitado sobre cuestiones de VCM.¹⁵ Debido a la naturaleza delicada de la VCM, el equipo debería incluir por lo menos un 50% de mujeres y, en muchas ocasiones, todas las personas que realicen las entrevistas deben ser mujeres.

Ejemplo de personal

El equipo de investigación contratado por la OMS en São Paulo para un estudio sobre VCM constaba de 39 personas (además de las 3 investigadoras principales) para realizar una encuesta a 1,500 mujeres:

Equipo central (7)

1 coordinador general del trabajo de campo,
2 editores y
3 asesores.

Equipo de entrada de datos (4)

1 coordinador de entrada de datos,
2 personas para la entrada de datos inicial y
1 persona para la segunda entrada de datos.

Trabajo de campo (28)

4 equipos de 7 miembros cada uno:
1 supervisor/a, 1 editor/a y 5 entrevistadores/as

Mary Ellsberg y Lori Heise, *Researching Violence Against Women: a practical guide for researchers and activists* (EEUU: WHO y PATH, 2005) 157.
<http://www.path.org/publications/pub.php?id=1175>

¹⁴ Adaptado de: Mary Ellsberg y Lori Heise, *Researching Violence Against Women: a practical guide for researchers and activists* (EEUU: WHO y PATH, 2005) 75-77.

¹⁵ Para mayor información sobre la selección y capacitación del personal, véase Ellsberg y Heise 155-167.

Debido a la naturaleza sensible de la VCM, es necesario tomar medidas para garantizar la seguridad y bienestar tanto del equipo de investigación como de las participantes. Llevar a cabo este tipo de investigaciones puede ser emocionalmente desgastante, por lo que se recomienda crear espacios para descargar las emociones, capacitar al personal en manejo del estrés y/o tener una persona de apoyo emocional en el equipo.

2.2.4. Análisis de situación

Para poder tener una imagen clara de la naturaleza, el alcance y los impactos de las VCM, así como las políticas y los programas existentes, se recomienda llevar a cabo tanto un análisis de situación como un análisis institucional.

El análisis de situación pretende recolectar información sobre el alcance de la VCM, así como iniciativas existentes del sector de seguridad ciudadana para abordar la VCM. El tipo de información que se debe buscar incluye:

a

Alcance de la VCM

¿Cuántas mujeres y niñas están afectadas por la violencia y con qué frecuencia?

- Datos periódicos y a través del ciclo de vida sobre la victimización;
- Es esencial tener una definición clara de la VCM. Se recomienda emplear una definición amplia que tenga aceptación internacional, como por ejemplo, la definición establecida por la Convención de Belém do Pará (véase Sección 1.1.1);
- Se debe incluir a niñas y mujeres adolescentes para dar mediciones más precisas del alcance de la VCM y de las relaciones entre la victimización como menor y como adulta;
- Entre los datos, se debe incluir la edad de la víctima, el sexo y la edad del perpetrador, así como la relación entre ambos;
- Se puede considerar la inclusión de los hombres, tanto como perpetradores que como víctimas.

b

Naturaleza de la VCM

¿Qué tipos de violencia están experimentando las mujeres y las niñas?

- Es importante una definición clara y amplia que incluya actos “no-violentos” como el abuso emocional o psicológico;
- Se debe incluir a niñas y mujeres adolescentes: la violencia empieza temprano y las mujeres que experimentan violación/abuso de jóvenes tienen más probabilidad de ser víctimas de adultas;
- Entre los datos, se debe incluir la edad de la víctima, el sexo y la edad del perpetrador, así como la relación entre ambos.

Costos de la VCM:

- **Costos directos:** el valor de los bienes y servicios empleados en el tratamiento o prevención de la violencia, incluyendo los costos de policía, sistema de justicia criminal, asesoría, capacitación, salud, etc...
- **Costos no-monetarios:** incluye morbilidad, mortalidad, abuso de alcohol y drogas, y depresión, entre otros.
- **Efectos multiplicadores económicos:** el valor de los bienes y servicios no producidos debido a absentismo, disminución de productividad o pérdida de trabajo a causa de la violencia.
- **Efectos multiplicadores sociales:** el impacto de la violencia en las relaciones interpersonales y la calidad de vida, incluidos los efectos en los niños y niñas, escasa participación en los procesos democráticos, etc...

UNIFEM, *Not a minute more: Ending Violence Against Women*
(USA: UNIFEM, 2003) 67-68.
http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=7

C . Impactos de la VCM

¿Qué impactos tiene la VCM sobre individuos, comunidades y la sociedad en su conjunto?

- La documentación de los altos costos de la VCM en términos personales, sociales, políticos y económicos es una herramienta esencial de sensibilización y abogacía;
- Existen varios métodos para medir el impacto, incluyendo los efectos en la salud física/emocional, la pérdida de productividad/ingresos, la carga al sistema de salud, la inestabilidad social, etc.
- Se puede medir cuatro costos diferentes, es decir, los costos directos, los no-monetarios, y los efectos multiplicadores tanto sociales como económicos.

d . Análisis de las respuestas existentes ante la VCM

¿Qué organizaciones dentro y fuera del sector de seguridad ciudadana están trabajando el tema de la VCM?

¿Qué iniciativas específicas existen en el ámbito comunitario/nacional/internacional?

¿Qué iniciativas del sector de seguridad ciudadana existen en otras comunidades/países?

- Recopilar buenas prácticas en el ámbito local, nacional e internacional que se podrían replicar dentro del sector de seguridad ciudadana;
- Teniendo en cuenta la revisión de iniciativas existentes determinar la brechas y las necesidades para poder lograr la prevención, atención y sanción de la VCM;
- ¿Qué recursos están disponibles para las iniciativas/organizaciones que trabajan el tema de la VCM?
- Identificar y analizar enfoques e iniciativas multisectoriales.

e . Identificación de las causas y los factores asociados con la VCM

¿Cuáles son las causas de la VCM y qué factores se asocian con tasas más altas/bajas de VCM?

- Incluye una revisión amplia de los factores relacionados con la VCM, tales como las relaciones desiguales de género, actitudes socio-culturales hacia la VCM, el papel de las masculinidades violentas en la promoción y legitimación de la VCM, etc.

En la recolección de la información para el análisis de situación se puede emplear una variedad de métodos de investigación (que se identifican a continuación). Obviamente, la fuente más importante de información se encuentra en las mismas mujeres y niñas que experimentan, o han experimentado, la violencia. Sin embargo, los siguientes actores pueden también tener información relevante sobre la VCM, y pueden participar como socios importantes en la recopilación de información y estadísticas, y en la formulación de una respuesta adecuada ante la VCM.

● El sector de la salud

Como un primer punto de entrada para muchas víctimas de la violencia, el sector salud es clave para la recopilación y la documentación de información sobre la VCM. Es también un sector desde el que se han desarrollado muchas estrategias e iniciativas para responder a la VCM.

Los actores específicos incluyen: médicas/os, enfermeras/os, y personal administrativo en hospitales, clínicas privadas, centros de ginecología y obstetricia, escuelas, psicólogos/as y psiquiátricos (incluyendo los especializados en la atención de niños/as), especialistas forenses, educadores/as en salud pública, los ministerios de salud, etc.

Fuentes de información: sistemas de registro de la VCM, investigaciones y estudios publicados, entrevistas.

● **El sector de la educación**

Desde el sector de la educación se pueden identificar muchos casos de violencia contra niñas y mujeres adolescentes, y comunicar mensajes clave de igualdad de género, no violencia y resolución pacífica de conflictos.

Los actores específicos incluyen: maestras/os, profesoras/es, enfermeras/os, personal administrativo, educadores/as comunitarios, los ministerios de educación, etc.

Fuentes de información: sistemas de registro en las clínicas escolares, investigaciones y estudios publicados, entrevistas, etc.

● **Organizaciones de la sociedad civil**

Al no encontrar el apoyo y el seguimiento que necesitan dentro del sector de seguridad ciudadana, las víctimas a menudo recurren a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la provisión de atención física, emocional, y de asistencia legal. Esas organizaciones han llenado una brecha importante en términos de dar una respuesta adecuada ante la VCM, y tienen una gran cantidad de información y experiencia, esencial para cualquier diagnóstico que se lleve a cabo.

Los actores específicos incluyen: personal administrativo y programático de organizaciones no gubernamentales (ONGs) de mujeres, de salud, de derechos humanos, y otras en el ámbito local, nacional, e internacional.

Fuentes de información: informes anuales, literatura institucional, sistemas de registro, entrevistas, etc.

● **Instituciones de investigación**

Las instituciones de investigación pueden ser una fuente importante de información actualizada sobre la VCM.

Los actores específicos incluyen: investigadoras/es en VCM, en salud, en violencia e investigadoras/es feministas.

Fuentes de información: investigaciones y estudios publicados y no publicados, incluyendo tesis doctorales y entrevistas.

● **Organizaciones internacionales**

Muchas organizaciones regionales e internacionales, donantes y agencias de desarrollo, producen datos, llevan a cabo estudios de caso, y apoyan iniciativas sobre la prevención, atención y sanción de la VCM.

Los actores específicos incluyen: Organizaciones de las Naciones Unidas, tales como INSTRAW, UNIFEM, UNFPA, OMS, etc. y organismos regionales como la OEA y agencias de desarrollo como GTZ, SIDA, etc.

Fuentes de información: informes anuales, publicaciones periódicas, estudios de caso, propuestas/perfiles de proyecto y entrevistas.

● **Expertas/os sobre en el tema de la VCM**

Dentro de la mayoría de los países hay individuos reconocidos por su experiencia en el tema de la VCM, que pueden ser asociadas/os a centros de investigación, ONGs, instituciones gubernamentales, u organizaciones internacionales. Esas personas son una fuente esencial de información primaria sobre la VCM, así como de referencia hacia otras fuentes de información.

2.2.5. Análisis institucional

Para poder formular políticas y programas eficaces de prevención, atención y sanción, es imprescindible contar con un análisis de la respuesta actual a la VCM desde el sector de seguridad ciudadana. El análisis institucional pretende identificar políticas y programas existentes de VCM, así como brechas y necesidades. La información que se debería recopilar incluye:

a

Políticas sobre la VCM

¿Qué políticas de VCM existen en el ámbito local, municipal, y nacional?

- Análisis y evaluación de políticas y legislación existentes para identificar buenos componentes y brechas ¿existen políticas sobre la atención de víctimas de la VCM, así como para la prevención y sanción de violencia ejercida por el mismo personal de seguridad? ¿existen planes nacionales y/o multisectoriales sobre VCM?
- Análisis y evaluación del nivel de implementación/ejecución de las políticas. Recopilación de buenas prácticas para su réplica, e identificación de los obstáculos principales a la implementación de las políticas.

b

Programas e iniciativas sobre la VCM

¿Qué programas e iniciativas específicas existen en el ámbito local y nacional?

- Análisis de los programas existentes ¿responden o no a las necesidades de las víctimas?
- ¿Existen programas de prevención de la VCM? ¿Son efectivos? Identificación de buenas prácticas y necesidades.

c

Financiación para iniciativas de lucha contra la VCM

¿Existen divergencias entre las necesidades de financiación de programas e iniciativas de lucha contra la VCM y la cantidad de fondos realmente destinados?

- Llevar a cabo un análisis del presupuesto, comparando las necesidades estimadas con el presupuesto real. ¿Es el presupuesto adecuado? (véase la Sección 2.3.5 para ampliar información sobre el tema de presupuestos)
- Desagregar por sexo los datos sobre personas beneficiarias del gasto público. ¿Las mujeres se benefician en igual medida que los hombres?

Algunas fuentes de información:

- Encuesta Internacional sobre Violencia contra las Mujeres (coordinada por el Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Delito - HEUNI)
<http://www.heuni.fi/12859.htm>
- El Estudio multicéntrico sobre salud femenina y violencia doméstica contra las mujeres de la Organización Mundial de la Salud presenta datos concretos sobre la incidencia y el impacto de la violencia en determinados países
http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/en/index.html
- El Informe mundial sobre violencia y salud incluye capítulos sobre la violencia en la pareja íntima y la violencia sexual
http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
<http://www.eclac.cl/mujer/>
- La Organización Panamericana de la Salud (OPS), en particular el Modelo integral de atención a la violencia contra las mujeres
<http://www.paho.org/Spanish/AD/GE/AW.htm>
- El PNUD, como parte de la Campaña "Una vida sin violencia es un derecho nuestro", publicó una serie de Informes Nacionales sobre la VCM en algunos países de la Región
<http://www.undp.org/rblac/gender/campaignspanish/informenacional.htm>
- La mayoría de las Oficinas Nacionales de la Mujer tienen como una de sus líneas prioritarias de trabajo la lucha contra la VCM. Por ejemplo, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer recoge datos estadísticos sobre VCM en El Salvador
<http://www.isdemu.gob.sv/Principal/OpcionesMenu/ViolenciaIntra/ViolenciaIntra.htm>
- Numerosas organizaciones de mujeres, dedicadas a la lucha contra la VCM, recogen datos sobre prevalencia de la VCM en los países de la Región. Por ejemplo, ISIS Internacional mantiene una Base de datos de Femicidios para América Latina y el Caribe Español.
<http://www.isis.cl/Femicidio/index.htm>
- Algunas organizaciones de la Región han recopilado información sobre VCM, principalmente femicidios y violaciones, a partir de las noticias aparecidas en los principales periódicos nacionales. Por ejemplo, Las Dignas de El Salvador han publicado datos a partir de la información aparecida en los tres principales periódicos nacionales durante 2003 y 2004
<http://www.lasdignas.org/index.htm>

d

Experticia sobre la VCM

¿Existe entre el personal de seguridad ciudadana un nivel de sensibilización, conocimiento y compromiso respecto a la prevención, atención y sanción de la VCM?

- Análisis del nivel de conciencia respecto a la VCM en general, así como políticas y programas específicos. Identificación de mitos, prejuicios y estereotipos.
- ¿Se ha capacitado al personal de seguridad ciudadana en el tema de la VCM?

e

Alcance y naturaleza de la VCM dentro del sector de seguridad ciudadana

¿Cuál es la prevalencia y la naturaleza de la VCM perpetrada por el mismo personal de seguridad, tanto dentro de sus funciones oficiales como en sus vidas privadas?

- Véase las instrucciones en la Sección 2.2.3 (A & B) sobre la medición de la VCM.

En la recopilación de la información para el análisis institucional, es esencial consultar a organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación y organizaciones internacionales porque pueden tener información sobre las brechas y necesidades dentro del sector de seguridad ciudadana respecto a la respuesta ante la VCM. Sin embargo, la mayor parte de la información requerida se encuentra directamente con las mismas instituciones de seguridad. A continuación se presenta una breve descripción de los actores específicos que se debería consultar dentro del sector de seguridad ciudadana.

● El gobierno nacional

El gobierno nacional tiene la responsabilidad para la formulación y ejecución de políticas y programas sobre la VCM, así como la recolección de estadísticas nacionales y el establecimiento de sistemas de información y registro. El gobierno nacional es el actor clave en la formulación y el monitoreo de la respuesta del sector de seguridad ante la VCM.

Los actores específicos incluyen: ministerios de justicia, del interior, de salud, de educación, de la mujer/género, de la familia, y el procurador general.

Fuentes de información: informes anuales, políticas, informes programáticos, estadísticas nacionales, investigaciones y estudios publicados, entrevistas, presupuestos, etc.

● Los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales tienen la responsabilidad para la provisión de varios servicios y la implementación y el monitoreo de políticas nacionales en el ámbito local. Pueden ser útiles en la identificación y replicación de buenas prácticas.

Los actores específicos incluyen: el despacho del/la alcalde/sa, autoridades locales de la policía, la fiscalía local, de salud, ONGs y centros de atención locales, la fiscalía, etc.

Fuentes de información: informes anuales, políticas, informes programáticos, investigaciones y estudios publicados, entrevistas, presupuestos, etc.

● La policía

Como la institución de seguridad ciudadana directamente responsable de asegurar la protección del público, la policía tiene el mandato de prevenir y responder a la VCM.

Los actores específicos incluyen: administradores y personal policial, ministerios del interior, y cuerpos especiales de policía civil.

Fuentes de información: estadísticas de delitos, informes anuales, auditorías y evaluaciones internas, políticas, literatura sobre los programas de VCM y materiales internos de capacitación, investigaciones y estudios publicados, entrevistas, presupuestos, etc.

● El sistema de justicia

El sistema de justicia es esencial en la sanción y el procesamiento de la VCM, así como en asegurar que las víctimas reciben la protección y la asistencia necesarias para procesar sus denuncias.

Los actores específicos incluyen: personal judicial, jueces y juezas, abogados y abogadas, la fiscalía local, ministerios de justicia, organizaciones de apoyo legal, etc.

Fuentes de información: registros de juicios, informes anuales, auditorías y evaluaciones internas, políticas, materiales internos de capacitación, investigaciones y estudios publicados, entrevistas, presupuestos, etc.

2.3. Métodos de Investigación

Se puede emplear varios métodos de investigación en la recopilación y estudio de información para el análisis institucional y de situación. Si lo permite el tiempo y los recursos, lo ideal sería una combinación de los métodos descritos a continuación.

2.3.1. Revisión de escritorio

En términos generales y específicos, la información sobre el alcance y los impactos de la VCM, y la respuesta ante la misma es escasa. Por tanto, una revisión de escritorio debería ser el primer paso de cualquier diagnóstico sobre la VCM, incluyendo una revisión de todo el material impreso y electrónico disponible.

Algunas estrategias para la búsqueda de información incluyen investigación en Internet, investigación en bibliotecas y centros de documentación, contactar/entrevistar a todos los actores relevantes (personal médico, la policía, personal de los centro de acogida y apoyo, etc.) para solicitar la información que han recopilado, y contactar con expertas/os en la VCM dentro del contexto local, nacional e internacional.

Algunas fuentes de información incluyen, entre otros: datos y sistemas de registro existentes sobre la VCM, libros y otras publicaciones, estudios e informes, estadísticas sobre los delitos, encuestas sobre la victimización, encuestas poblacionales y de hogar, artículos de la prensa y otra cobertura mediática, políticas nacionales y municipales, literatura programática, informes institucionales, auditorías y evaluaciones internas, registros de juicios, y presupuestos.

2.3.2. Ejercicio de mapeo

Se refiere a hacer un mapeo de la oferta de servicios de atención, sus características y forma de funcionamiento. Este mapeo, que incluye los servicios de titularidad estatal al igual que los prestados por entidades privadas y sociedad civil, debe recoger la siguiente información:

- Datos de la institución: nombre, tiempo de funcionamiento, carácter jurídico (institución estatal, ONG), sector, ámbito territorial de actuación;

- Responsabilidades que le corresponden;
- Número de funcionarios y perfil profesional, desagregado por sexo;
- Tipo de trabajo y actividades (prevención, atención, capacitación, rehabilitación, asesoría, ...);
- Programas que ejecutan;
- Número promedio de personas atendidas mensualmente;
- Características socioeconómicas, de edad y sexo del promedio de las personas atendidas;
- Sistema de registro de casos atendidos y si éste es estándar;
- Evaluación del resultado de los casos atendidos (sentencias judiciales, arrestos, referencias a otros servicios);
- Producción de estadísticas o informes sobre VCM;
- Afiliación a redes de atención a la VCM nacionales /internacionales.

Este ejercicio de mapeo se puede llevar a cabo tanto para el diagnóstico institucional como para el situacional y puede cubrir todos los actores o centrarse en una institución en concreto.

2.3.3. Entrevistas

Las entrevistas individuales y de grupo pueden ser una fuente importante de información sobre la VCM, particularmente las entrevistas con las mismas víctimas, con expertas/os en el tema, y con otros actores clave.

Los tipos de entrevistas varían desde entrevistas estructuradas o semiestructuradas hasta intercambios flexibles. Las entrevistas estructuradas se utilizan cuando se quiere recoger la misma información de cada informante, y para llevarla a cabo se sigue una guía estándar de preguntas. Las entrevistas semiestructuradas se desarrollan en un ambiente más abierto, que permite una comunicación más similar a una conversación, y puede ser de gran utilidad para recoger información sobre eventos históricos, opiniones, interpretaciones y significados. Las entrevistas no estructuradas incluyen preguntas abiertas, permiten mucha libertad y tienden a crear un ambiente de intimidad y apertura emocional, por lo que pueden ser una fuente de información más rica y matizada, pero al mismo tiempo son más complejas y requieren más tiempo.¹⁶

Entrevista estructurada: Guía para proveedores de servicios de salud

(El/la entrevistador/a debe presentarse, explicar los objetivos del estudio y solicitar el consentimiento de la persona entrevistada. Anotar el nombre de la persona entrevistada, cargo y título de su puesto; describir sus funciones; y señalar el nombre de la institución y su dirección, así como la fecha de la entrevista).

Trabajo realizado por la persona entrevistada

- ¿En qué consiste su trabajo?
- ¿Qué porcentaje de sus pacientes son mujeres? ¿Cuáles son las principales razones que dan las mujeres para acudir a la sala de urgencias?
- ¿Recibe usted casos de violencia doméstica? ¿Cuáles con los casos más frecuentes?
- ¿Realiza usted (o sus colegas) preguntas rutinarias para determinar si la paciente puede ser una víctima de violencia doméstica?
- ¿Qué pruebas o exámenes realiza de forma rutinaria cuando una mujer indica que ha sido víctima de violencia doméstica? ¿Cómo decide usted que pruebas realizar?
- ¿Cuál es el procedimiento para obtener un informe oficial del examen médico?
- ¿A cuántas personas con este tipo de problema se atiende en su institución mensualmente? ¿Guardan registro de estos casos? ¿Existe un formulario y procedimiento de registro? ¿Puede explicarme en qué consiste este procedimiento? (Solicite una copia del formulario de registro, listado de otros servicios de referencia, y cualquier otro documento de importancia)
- ¿Da usted (o sus colegas) seguimiento a los casos de mujeres víctimas de violencia doméstica? ¿Existen mecanismos de referencia a otras instituciones? ¿Crees usted que el sistema de registro de casos es el adecuado para identificar a las mujeres víctimas de violencia doméstica, referirlas a los servicios apropiados, y proporcionar servicios de seguimiento adecuados?

Experiencia con mujeres víctimas de violencia

- Sobre los casos de violencia doméstica que usted ha atendido, ¿podría decirme qué hizo usted?, ¿y qué hizo la paciente?
- ¿Conoce usted otras organizaciones o personas en la comunidad que trabaje en cuestiones de violencia doméstica? ¿Quiénes son? ¿Qué relación mantiene con ellos? ¿Existe coordinación con otras instituciones para atender las necesidades de las mujeres maltratadas? ¿Qué cambios legislativos, en las políticas o de personal contribuirían a facilitar su trabajo?
- ¿Qué cambios de actitudes o comportamientos del personal con el que usted trabaja contribuiría a facilitar su trabajo?

Adaptado de Mary Ellsberg y Lori Heise, *Researching Violence Against Women: a practical guide for researchers and activists* (EEUU: WHO y PATH 2005) 130.
<http://www.path.org/publications/pub.php?id=1175>

La manera de formular y hacer las preguntas puede tener un impacto significativo sobre las respuestas y la cantidad y/o profundidad de la información que se consigue. Por ejemplo, “¿alguna vez ha sido víctima de violencia sexual?” versus “¿alguna vez ha sido obligada por un hombre a tener relaciones sexuales, incluyendo...?” Las preguntas sobre comportamientos específicos pueden generar respuestas más detalladas sobre la victimización, los perpetradores, y el proceso de denuncia. Se puede incluir una mezcla de preguntas directas generales y preguntas abiertas, así como reportes de incidencia detallados. Es esencial mantener una estricta confidencialidad. Existen guías que orientan acerca de cómo formular las preguntas sobre VCM para obtener un mayor índice de respuestas sin infligir daño o poner en riesgo a la mujer entrevistada. Un ejemplo detallado se puede encontrar en el documento referenciado en la bibliografía (Ellsberg y Heise, página 164).

Los grupos focales pueden ser también una valiosa herramienta para recopilar información de forma rápida y resultan de gran utilidad para analizar cuál es la percepción social sobre la VCM y cuál es el nivel de conocimiento sobre las políticas y los programas sobre VCM. Como principio general, los grupos focales constan de entre seis y diez personas que han sido seleccionadas porque comparten ciertas características. El estudio llevado a cabo por la OMS sobre salud y VCM utilizó grupos focales de discusión para explorar las visiones locales y el lenguaje sobre la VCM y obtener descripciones de diferentes formas de violencia. Para guiar estos grupos se utilizó un guión y escenarios cortos en los que los participantes debían completar la historia.

Al llevar a cabo entrevistas, grupos focales o cualquier otro método de investigación cualitativa es fundamental realizar un muestreo adecuado. El tamaño de la muestra dependerá del propósito de la investigación, las preguntas concretas, etc. Sin embargo, para la mayoría de los estudios cualitativos será suficiente con 10-30 entrevistas y/o 4-8 grupos focales. Existen diversas técnicas de muestreo: muestreo intensivo (que proporciona información detallada de un número reducido de casos seleccionados, por ejemplo, entrevistas a sobrevivientes de violencia doméstica que han denunciado a la policía) o muestreo estratificado (que ilustra características de subgrupos particulares a partir de, por ejemplo, entrevistas a diferentes tipos de proveedores de servicios como policías, trabajadores sociales, personal de ONGs, etc. para comparar actitudes y tratamiento de las víctimas de VCM).¹⁷

2.3.4. Encuestas

Las encuestas es uno de los métodos más utilizados para recoger información cuantitativa sobre la VCM. Se pueden llevar a cabo varias encuestas para recopilar distintos tipos de información, desde sondeos telefónicos hasta encuestas nacional o internacionales. En una reciente Reunión de Expertas de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, se concluyó que las encuestas poblacionales que toman una muestra representativa de mujeres víctimas de violencias son la manera más fiable de recolectar información sobre la prevalencia y los tipos de violencia perpetrados contra mujeres dentro de la población general.¹⁸ La OMS ha publicado una serie de recomendaciones sobre estrategias a seguir para que las encuestas realizadas permitan develar la verdadera dimensión de la VCM.¹⁹

Se puede también usar las encuestas para determinar el nivel de conciencia y sensibilización la población general, así como del mismo personal de seguridad, hacia la VCM. Finalmente, las encuestas de los diferentes actores involucrados en la respuesta ante la VCM pueden identificar programas e iniciativas exitosas, brechas y necesidades.

Para que las encuestas arrojen datos válidos y representativos es necesario utilizar técnicas de muestreo que garanticen la aleatoriedad y generalización de las muestras. Las técnicas para conseguir muestras realmente aleatorias pueden ser muy complejas, por lo cual se recomienda contar con el apoyo de una persona experta. Existe una gran variedad de técnicas, entre las cuales destacan el muestreo aleatorio

¹⁶ Ellsberg y Heise 130-132.

¹⁷ Ellsberg y Heise 105-106.

¹⁸ ONU Division for the Advancement of Women, Expert Group Meeting “Violence against women: a statistical overview, challenges and gaps in data collection and methodology and approaches to overcome them,” (Ginebra: División de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, Comisión Económica para Europa, Organización Mundial de la Salud, 11-14 Abril 2005).

¹⁹ OMS, *Dando prioridad a las mujeres: Recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1999) <http://www.who.int/gender/violence/en/prioridadmuj.pdf>

simple (consistente en seleccionar muestras aleatorias de una lista de población usando un “método de lotería”, tablas de números aleatorios o programas computacionales) y el muestreo multietapas (tomar muestras de un subconjunto de muestras para cubrir un área geográfica extensa).²⁰ Antes de aplicar la encuesta es necesario realizar una prueba piloto.

Existen varias herramientas que se pueden utilizar como base para las encuestas sobre VCM:²¹

Escala de Táctica de Conflicto: es una de las herramientas más utilizadas para medir la violencia doméstica y es muy adecuada para realizar comparaciones internacionales puesto que lo que mide son comportamientos. Sin embargo, ha sido cuestionada por ofrecer muy poca información sobre el contexto y consecuencias del abuso.

Índice de Abuso Conyugal: incluye una escala auto-aplicada de 30 preguntas diseñadas para medir la gravedad y magnitud del abuso físico y no-físico.

Women’s Experience with Battering Framework (WEB): tiene un carácter único pues mide la violencia con base en la experiencia subjetiva de las mujeres e incluye preguntas divididas en 10 categorías, tales como vergüenza y pérdida de autonomía. Todavía no ha sido validada internacionalmente.

Módulo de Violencia Doméstica: incluido en las Encuestas de Demografía y Salud, se diseñó como parte de encuestas más amplias sobre la salud reproductiva de las mujeres. Este módulo (en inglés) se puede obtener en <http://macroint.com>

Cuestionario de la OMS sobre Violencia Doméstica contra las Mujeres: incluye un formulario de encuesta, un formulario de selección de hogares, un cuestionario de hogares, un cuestionario específico para la mujer y una hoja de referencia. Este enfoque integral ha sido desarrollado recientemente con base en una revisión exhaustiva de los instrumentos ya existentes y ha seguido un proceso de prueba piloto. Los cuestionarios específicos a mujeres incluye 12 secciones, tales como actitudes hacia los roles de género, experiencias de violencia por parte de su pareja, violencia por otras personas, autonomía financiera, etc.

²⁰ Ellsberg y Heise 108-109.

²¹ Ellsberg y Heise 98-100.

Colombia: La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2005

Antecedentes y métodos

La ENDS 2005 es la cuarta de una serie de encuestas sobre salud sexual y reproductiva que Profamilia ha venido realizando desde 1990, con una periodicidad de 5 años, con el objetivo de ofrecer información que permita evaluar y reformular programas, planes y proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades de salud sexual y reproductiva del pueblo colombiano.

El universo de estudio comprende al 99 % de la población urbana y rural de los 33 departamentos del país. Para los 22 mayores departamentos, el tamaño de la muestra se fijó en 1,200 hogares, lo cual garantiza estimaciones de aceptable y similar precisión para los más importantes indicadores. A final, esta encuesta se realizó en un total de 37,211 hogares.

Se utilizaron cuatro cuestionarios: cuestionario de hogar, cuestionario individual (para todas las mujeres en edad fértil – 13 a 49 años-), cuestionario de citología vaginal y mamografía, y cuestionario de peso y talla. Durante 3 días se llevó a cabo una prueba piloto y se impartió un curso de capacitación teórica y práctica a supervisoras y encuestadoras de más de un mes de duración.

Sobre violencia contra las mujeres y niñas y niños se incluyeron una serie de preguntas como parte del cuestionario individual que trataban específicamente sobre violencia verbal y física por parte del esposo, ayuda solicitada y denuncia del maltrato, violación y maltrato a niños y niñas.

Algunos Hallazgos

- El 66% de las mujeres encuestadas dijeron que sus esposos o compañeros ejercían mecanismos de control sobre ellas.
- Una tercera parte de las mujeres alguna vez unidas, contestó que, efectivamente, sus esposos o compañeros proferían amenazas en su contra.
- El 39% de las mujeres alguna vez casadas o unidas dijeron haber sufrido agresiones físicas por parte del esposo o compañero.
- Existe una ligera tendencia a que las mujeres mayores de 30 años sufran más violencia física.
- El 76 % de las mujeres maltratadas físicamente no había acudido a ningún sitio a denunciar la agresión.

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, *Salud Sexual y Reproductiva: Encuesta Nacional de Demografía y Salud* (Bogotá: PROFAMILIA, Noviembre 2005).
http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/toc.cfm?ID=559&PgName=country.cfm0ctry_id=6

Para más información sobre las encuestas que han sido realizadas en América Latina y el Caribe sobre VCM consultar el documento de la CEPAL "Violencia contra la mujer en la relación de pareja: América Latina y el Caribe." Una propuesta para medir su magnitud y evolución.²² Además de información y un análisis sobre los datos arrojados por estas encuestas, el documento da también orientaciones sobre criterios metodológicos a seguir para la elaboración de indicadores con base en información proveniente de encuestas (tipo de preguntas que orientan el diseño de los indicadores, población objetivo, cobertura geográfica, período de referencia, fuente de información, cuestionarios y consideraciones éticas y de seguridad de las víctimas).

2.3.5. Análisis de presupuestos con perspectiva de género

Como parte del diagnóstico institucional, es necesario llevar a cabo un análisis del presupuesto desde un enfoque de género que permita determinar la asignación de recursos a la prevención, atención y sanción de la VCM. Las asignaciones presupuestarias reflejan más fielmente las prioridades institucionales y la implementación real, que los compromisos políticos. El gasto público en América Latina en materia de VCM, y más específicamente violencia doméstica, se ha realizado de manera ad-hoc y no integral,²³ por lo cual un análisis del presupuesto es un componente fundamental del proceso de diagnóstico, que puede servir también de herramienta para monitorear la implementación de las políticas y los programas.

La propuesta metodológica para un análisis de presupuestos públicos con enfoque de género en la región andina, desarrollado por the UN Development Fund for Women (UNIFEM), incluye un análisis en cinco áreas: el marco institucional, las políticas, los gastos públicos, los ingresos públicos, y el seguimiento y la evaluación del impacto del gasto del gobierno, nacional o local, sobre la situación de equidad de género.²⁴ En general, y como parte de un diagnóstico institucional, el análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género implica comparar los costos reales de la prevención, atención y sanción de la VCM con lo que realmente se asigna en el presupuesto público.

Entre las dificultades que ha enfrentado UNIFEM para introducir la perspectiva de género en los presupuestos municipales en Ecuador, Perú y Bolivia se encuentran: falta de datos desagregados por sexo, falta de voluntad política sostenida, multitud de grupos de mujeres que participan en los procesos presupuestarios, y la dificultad de contar con personas expertas en el campo de la economía y el género. Estas dificultades deben ser tenidas muy en cuenta cuando se implementa un análisis de presupuestos públicos con enfoque de género.²⁵

Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género en el Sector Salud: República Dominicana

Un estudio sobre VCM realizado por el International Center for Research on Women muestra que:

1. **Cálculo del costo unitario de la VCM:** incluyendo el salario del personal de servicios especializados en VCM, insumos médicos e insumos de oficina: 141.26\$ por paciente.
2. **Número estimado de víctimas de VCM en todo el país:** con base en un estudio representativo nacional se estima que 1 de cada 3 mujeres dominicanas ha sido víctimas de violencia doméstica, esto es, un total de 673,000.
3. **Número total de víctimas de VCM que acuden a los servicios de salud:** según el mismo estudio, el 11% de las mujeres demanda cuidado médico, esto es, 74,030.
4. **Cálculo del costo total de la VCM:** con base en estas cifras, el costo anual estimado es cercano a los 10.5 millones de dólares. Sin embargo, el presupuesto nacional de la Secretaría de Salud para el año 2002 sólo contemplaba 15,000\$ para atender la VCM.

ICRW, *How to Make the Law Work? Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America* (Washington D.C: International Center for Research on Women, 2003) 12-13.
http://www.idrc.ca/gender-budgets/ev-66722-201-1-DO_TOPIC.html

²² CEPAL, *Violencia contra la mujer en la relación de pareja: América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002). <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL1744/lcl1744e.pdf>

²³ ICRW, *How to Make the Law Work? Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America* (Washington D.C: International Center for Research on Women, 2003) 6. http://www.idrc.ca/gender-budgets/ev-66722-201-1-DO_TOPIC.html

²⁴ Andía, B. y Beltrán, A. *La propuesta metodológica para un análisis de presupuesto público con enfoque de género en la región andina*. UNIFEM, 2003. <http://www.presupuestoygenero.net/s28/paginas/htm>

2.3.6. Estadísticas y registros

Cada año, los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, las instituciones del sector de seguridad y las instituciones de investigación recopilan una variedad de estadísticas sobre una amplia gama de temas. Esas estadísticas podrían ya tener información esencial sobre la VCM o pueden ser modificadas para incluirla, y por tanto son un componente fundamental de la revisión de escritorio y un método para generar más información para el diagnóstico.

Los registros administrativos son los datos procedentes de las diversas instituciones involucradas en la atención a las mujeres víctimas de violencia (denuncias presentadas en comisarías, sentencias judiciales, registros hospitalarios, demandas de asesoría legal, servicios de apoyo psicológico y socioeconómico, actuaciones policiales de emergencia, casas de refugio, entre otras). Los datos ofrecidos por estos registros se circunscriben a la magnitud, estado y demanda de los servicios de las personas que acuden a estas instituciones y por tanto no es posible hacer estimaciones para el conjunto de la población. Esta información es de gran importancia, pues es generalmente a partir de ella que se diseñan las políticas públicas. Sin embargo, hay que tener en cuenta las limitaciones y carencias que presentan los registros:

- Subestiman la verdadera dimensión del problema, pues el número de mujeres víctimas de violencia que buscan ayuda en el sistema de seguridad es muy bajo. Según un estudio realizado en Nicaragua en 1996, el 80% de las mujeres maltratadas indicó que nunca había buscado ningún tipo de ayuda para su situación; apenas el 14% de las mujeres había denunciado el abuso a la policía y menos del 6% había visitado un centro de salud o casa de mujeres.²⁶
- En general, las instituciones no tienen como principal responsabilidad la elaboración de estadísticas, por lo cual la recolección de información no se realiza de manera sistemática ni estandarizada. Para que la información registrada sea útil para fines estadísticos, se requiere traspasarla a una base de datos de manera sistemática y consistente y procesar la información periódicamente, lo cual aún no es una práctica extendida en la región. En casi ningún país es posible establecer comparaciones entre las fichas de las diferentes instituciones, y ni siquiera comparar los datos dentro de una misma institución de año a año porque cambian los criterios de recolección.
- Aunque muchas instituciones recogen la información desagregada por sexo, etnia u otras variables, no siempre la presentan de esta manera en sus estadísticas generales

Es por tanto imprescindible contar con un sistema de registro y validación sistematizado y homogéneo entre las instituciones. Para hacer frente a este reto, algunos países están realizando esfuerzos por implementar una Boleta Única de Registro a ser utilizada por centros médicos, policía, Ministerio Público, juzgados y todas las instituciones involucradas en la atención a la VCM (se incluye un ejemplo de una Hoja Única de Registro de El Salvador en el Anexo 3). Toda la información procedente de los distintos registros debe ser consolidada en un solo lugar a fin de contar con un sistema integrado de información que permita caracterizar tanto la situación y evolución de los servicios de atención como de las víctimas que han sido atendidas en las distintas instituciones.

²⁵ ICRW 8-9.

²⁶ Mary Ellsberg y al en: CEPAL, *Violencia contra la mujer en la relación de pareja: América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL, 2002) <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/4/LCL1744/lcl1744e.pdf>

2.4. Retos

Al llevar a cabo un diagnóstico sobre la VCM, son varios los retos que pueden surgir. Uno de los más importantes es justamente la falta de datos sobre la VCM, en particular la falta de datos sobre incidencias específicas, la carencia de datos fiables y la ausencia de datos comparables a nivel nacional e internacional. Esta carencia es debida a varios factores, incluyendo la poca visibilidad de la VCM como un problema de seguridad ciudadana. La VCM no se considera un tema con unas características distintivas y que por tanto requiera de financiamiento, investigación, políticas y programación específicas, lo cual afecta de manera significativa a la calidad de la respuesta ante la VCM.

En general, los datos que ya existen sobre VCM son poco adecuados e imprecisos porque se tiende a definir la VCM solamente como violación, violencia doméstica o incesto. Esos datos por lo tanto no incluyen otros actos como el tráfico de mujeres, el acoso sexual, la violencia psicológica o económica, etc. Además, las distintas definiciones de la VCM a nivel nacional significan que en ciertos países, determinadas formas de violencia son delitos, mientras que en otros países no, y eso dificulta la comparación de datos. Distintas estadísticas contemplan distintos períodos de tiempo (a lo largo del ciclo de vida vs. incidencias específicas) y diferentes poblaciones (mujeres en general, mujeres de edad reproductiva, niñas, etc.), con lo cual los resultados no se pueden generalizar a la población total a nivel nacional, y menos a nivel internacional. Para hacer frente a esto, existen en la actualidad varias iniciativas de estandarización para crear sistemas de información nacional e internacional que utilicen formularios y métodos consistentes.

Tanto si se está revisando información ya existente como si está llevando a cabo investigación primaria a través de entrevistas, encuestas y recopilación de datos, es esencial tener en cuenta que es extremadamente difícil obtener datos fiables sobre la VCM debido a la vergüenza, la estigmatización, y por tanto la poca visibilización de la violencia. Como resultado, las estadísticas sobre la VCM, especialmente las estadísticas policiales, suelen estar muy por debajo de los niveles reales del problema; diversas estimaciones estiman que por cada violación reportada hay de tres a diez que no lo son. Por las características íntimas del problema, aun las estadísticas vía encuestas nacionales presentan problemas.

Un diseño cuidadoso de los métodos de investigación, así como un conocimiento profundo de los estereotipos más comunes alrededor del tema de VCM son dos técnicas útiles para abordar esos retos.

2.5. Conclusiones

No se debe subestimar la importancia de llevar a cabo un diagnóstico fiable y exhaustivo. A pesar de que la cantidad de información que es necesario recopilar y la variedad de métodos disponibles pueden resultar apabullantes al principio, el diseño del diagnóstico se puede adaptar al tiempo, contexto y recursos disponibles. En caso de que el tiempo del que se disponga sea muy corto, una revisión bibliográfica combinada con una evaluación rápida puede ser igualmente útil.

Tanto si se hace una evaluación rápida como si se sigue un estudio cuantitativo riguroso, el diagnóstico proporcionará una base de información esencial para el diseño y ejecución de políticas públicas efectivas dirigidas a la prevención, atención y sanción de la VCM. Además, proporcionará una línea basal a partir de la cual monitorear y evaluar las políticas públicas para ver si están teniendo el efecto deseado.

3 Programación de un sistema de seguridad ciudadana integral

3.1. Políticas para un enfoque multisectorial

En toda la Región se está asistiendo a un proceso de reforma del sector de seguridad ciudadana orientado a la formulación de políticas públicas acordes a los principios de respeto a los derechos humanos, fortalecimiento democrático, buen gobierno, participación y transparencia. En este nuevo paradigma, el abordaje de los problemas de seguridad ciudadana se realiza mediante la formulación e implementación de políticas públicas, lo que requiere coordinación, articulación y cooperación entre ministerios sectoriales, así como concertación entre la sociedad civil y el Estado. Dado que la violencia contra las mujeres es un hecho estructural, la respuesta a la misma ha de ofrecerse integralmente y de manera coordinada por parte de todos los sistemas. Eso demanda la creación de mecanismos y políticas públicas que fomenten la coordinación entre la policía, el gobierno nacional y local y el sistema judicial. Adicionalmente, implica la coordinación con instituciones de la seguridad ciudadana no oficiales, incluido el sector de la salud, el sistema educativo y las organizaciones de la sociedad civil.

Las políticas del enfoque integral, interinstitucional y multisectorial, se fundamentan en los siguientes principios:²⁷

Equidad:

Que implica definir la VCM como un problema de derechos humanos y justicia social. Implica, además, ofrecer atención al problema en función de grupos y factores de riesgo, asegurando la equidad en la cobertura, acceso y uso de los servicios existentes.

Integralidad:

- La incorporación de la VCM en el marco de las políticas públicas;
- Desarrollo de estrategias específicas para los distintos grupos étnicos (niñas/os, adolescentes, adultas/os, personas mayores) y los diferentes grupos sociales (inmigrantes, indígenas, rural, urbano, etc.);
- Estrategias intersectoriales y multidisciplinarias;
- Articulación de los diferentes espacios de interacción social (familia, comunidad, espacio laboral, centros de salud, organizaciones de administración de justicia, entre otros).

Participación Social:

Promover y articular espacios para la participación activa de todos los actores, públicos y privados, involucrados en la prevención, atención y sanción de la VCM. Las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema son un actor clave en las estrategias de planificación e implementación de políticas públicas sobre VCM.

²⁷ Diny Luciano, *Organización de Redes Locales de Atención Integral a la Violencia Intrafamiliar* (Santo Domingo, RD: Secretaría de Estado de la Mujer, SEM, 2003).

Efectividad y calidad técnica:

Que implica que las personas usuarias de los servicios de atención a la VCM reciben asistencia eficaz, segura y oportuna; ofrecida por personal cualificado y sensibilizado. Dentro de lo posible los servicios deben ser gratuitos.

Sostenibilidad:

Políticas institucionales con apoyo político y financiero sostenido en el tiempo.

En la actualidad, en todos los países de la Región se están dando iniciativas de coordinación intersectorial e interinstitucional para la prevención, atención y sanción de la VCM.

El Sistema Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar de Costa Rica integra, bajo la coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales que proporcionan apoyo a mujeres víctimas de violencia. Este es considerado un plan modelo, por su enfoque intersectorial y su eficacia en la coordinación de capacitaciones, desarrollo de materiales y abogacía.

En El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) coordina, a través del Programa de Saneamiento de la Relación Familiar, las acciones del Estado, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y empresa privada para la captación, prevención, atención y seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres.

El Movimiento por una Vida sin Violencia, (MOVIDA) de Santiago, República Dominicana, coordina el trabajo de 30 organizaciones no gubernamentales, gubernamentales, gremios y asociaciones de esta ciudad.

Una práctica novedosa en materia de coordinación intersectorial es la instalación de personal del mecanismo nacional de la mujer en otras instancias estatales, con el objetivo de permear el enfoque de género en todas las materias competencia de estas instancias. Para que la especialista de género tenga un impacto real en las políticas y decisiones, es necesario que esté situada en un nivel alto de jerarquía.

Sin embargo, y a pesar de los avances en los últimos años en materia de coordinación interinstitucional, todavía queda un largo camino por recorrer. Un estudio realizado por la OPS en 10 países de América Latina encontró, en todos los países, graves deficiencias a nivel institucional que limitaban el acceso de las víctimas a la protección y el cuidado. En particular, se señala la falta de una respuesta institucional coordinada como el principal obstáculo a la prevención de la violencia y el apoyo a las víctimas. El estudio documenta problemas tales como :²⁸

- Falta de mecanismos formales de coordinación y referencia entre las instituciones gubernamentales que trabajan en el campo de la violencia (justicia, policía, salud, servicios sociales...). Ello obliga a las mujeres a tratar con un complejo laberinto de informaciones y requerimientos contradictorios, a contar su historia repetidas veces y sufrir interrogatorios hostiles, lo que frecuentemente hace que las mujeres desistan de seguir adelante.
- Los sistemas de información no están sistematizados y, en general, no son compatibles entre las instituciones. Como consecuencia, es casi imposible dar seguimiento a los casos a través de las distintas instituciones involucradas.

²⁸ PATH y Banco Mundial, "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Intervention" (World Bank Policy Research Working Paper 3438, 2004) 48. http://econ.worldbank.org/files/39678_wps3438.pdf

En general, las coordinaciones entre diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales entrañan **dificultades de orden general** que tienen que ver fundamentalmente con:

- Falta de voluntad política
- Presupuestos insuficientes en el sector gubernamental
- Clientelismo político
- Intereses personales
- Centralización de poder y de recursos
- Resistencia al cambio por parte de instituciones y/o personas
- Falta de sistemas de información y registro
- Malas condiciones de trabajo en los espacios de atención
- Falta de transparencia y rendición de cuentas
- Falta de comprensión en el tema de la VCM, poca sensibilidad y prácticas y actitudes sexistas
- Insuficientes recursos materiales (infraestructura, transporte, medios de comunicación,...)

Toda política pública dirigida a la **prevención, atención y sanción de la VCM**, debe contemplar, al menos, los siguientes elementos básicos:

- Realización de diagnósticos institucionales de género que permitan conocer las desigualdades de género existentes a lo interno, la vigencia de estereotipos de género y la existencia de prácticas o políticas institucionales que favorecen estas desigualdades.
- Lucha contra la VCM como objetivo de la institucionalización y sostenibilidad de las políticas, programas o planes.
- Políticas claras de tolerancia cero a la VCM por parte de los miembros de las instituciones, tanto en el ámbito profesional como personal.
- Revisión de normas o procedimientos que pueden obstaculizar el acceso de las víctimas al sector de seguridad (p. ej., cobrar a las víctimas por los exámenes médicos).
- Elaboración de normas y protocolos que definan qué atención se debe brindar, quién lo debe hacer y cómo. Las organizaciones de mujeres deben participar activamente en el proceso de evaluación de estas normas y protocolos.
- Servicios e intervenciones adaptados a las necesidades de diferentes grupos de mujeres (migrantes, minorías étnicas, mujeres discapacitadas,...)
- Desarrollo de mecanismos de control y supervisión de la actuación de todos los actores del sector de seguridad por sus actos y/o omisiones.
- Contratación de personal especializado.
- Desarrollo de un plan de capacitación para entrenar al personal en el uso de las normas y protocolos y sensibilizarlos sobre derechos humanos, equidad de género y VCM.
- Planificación multisectorial, interdisciplinaria e interinstitucional de las intervenciones (policía, salud, poder judicial, dependencias responsables de las políticas sociales, educación, oficina nacional de la mujer, organizaciones de mujeres).
- Desarrollo de sistemas uniformes y estandarizados de información y registro utilizados por todas las instituciones involucradas, que permitan visibilizar la VCM, y valorar e informar las acciones a desarrollar.
- Desarrollo de una estrategia unificada de referencia y contrarreferencia.
- Desarrollo de campañas de sensibilización pública sobre el problema de la violencia contra las mujeres.
- Seguridad y protección de las víctimas como principio básico que debe guiar cualquier política o intervención.
- Inversión en infraestructuras, equipos técnicos y recursos humanos.

En los siguientes apartados se hace un recorrido por diversas medidas y políticas públicas a considerar en las estrategias de lucha contra la VCM desde los gobiernos nacionales y locales, el sistema policial y el sistema de justicia.

3.2. Sector Gubernamental: Central y Municipal

3.2.1. Gobiernos nacionales

El papel de los **gobiernos nacionales** en la prevención, atención y sanción de la VCM se manifiesta en dos áreas fundamentales:

- Promulgar leyes sobre la violencia contra la mujer basadas en definiciones consistentes con la Convención de Belém do Pará
- Diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas y planes nacionales de lucha contra la VCM, así como monitorear las instancias públicas responsables para la implementación de esas políticas y planes.

Iniciativas a nivel legislativo y normativo

En los últimos 20 años los gobiernos de la Región han emprendido importantes reformas legislativas dirigidas a prevenir, tratar y sancionar la violencia contra las mujeres. Estas reformas legales corresponden a dos categorías principales :²⁹

- a. Modificación del código penal, introduciendo la VCM como un tipo penal, en algunos casos con el carácter de falta y en otros como delito, y con sanciones de diversa gravedad en ambos casos. Así lo hicieron Panamá (1995), Uruguay (1995), Nicaragua (1996) y República Dominicana (1997).
- b. Aprobación de leyes especiales, tal como hicieron Argentina (1994), Chile (1994), Bolivia (1995), Ecuador (1995), Colombia (1996 y 2000), Perú (1993 y 1997) y Venezuela (1998). En este caso, la mayoría de los países optaron por la judicatura civil como la encargada de conocer los casos de VCM, especialmente en los países en los que se dictaron leyes de carácter proteccional y no sancionatorias, como es el caso, por ejemplo, de Costa Rica (1996), El Salvador (1996), Guatemala (1996), México (1996) y Paraguay (2000).
- c. Unos pocos países, caso de Honduras (1997) y Puerto Rico (1989), optaron por las dos fórmulas, es decir, dictar leyes especiales –principalmente de protección- e incorporar al código penal una figura delictiva.

En general, estas leyes establecen procedimientos para reportar y perseguir casos de VCM, determinan medidas precautorias y, en algunos casos, estipulan actividades para apoyar el trabajo en materia de prevención, atención, rehabilitación de agresores, y conciliación o mediación. En el Anexo 3 se incluye un cuadro, elaborado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL ³⁰, que resume las principales características de las legislaciones de la Región en materia de VCM.

²⁹ CEPAL, "Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe" (CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 75, 2005) 21.

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/22824/P22824.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

³⁰ CEPAL, "Buenas prácticas..." 68-73.

Algunos de los principales **avances** derivados de las reformas legislativas son:³¹

- Revisión del código penal para permitir a la fiscalía iniciar procesos por delitos sexuales (p.ej. Perú)
- Penalización de los delitos sexuales y la violación dentro del matrimonio, así como la ampliación de la definición y endurecimiento de las sanciones por violación (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá)
- Supresión de la posibilidad de que un violador evite o reduzca condena si consiente en casarse con su víctima (Argentina, Perú)
- Leyes que exigen a la policía informar a las víctimas de violación sobre la posibilidad de practicar un aborto legal (Brasil)
- Establecimiento de órdenes de protección (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua,...)
- Consideración como grupo familiar de las uniones de hecho no legalizadas (Costa Rica, Guatemala,...)
- Ampliación del concepto de lesión de modo que infringir trauma psicológico severo sea considerado un delito (Nicaragua)
- Especificación de vínculo familiar como circunstancia agravante que endurece las sanciones (Nicaragua)

Estas reformas legales representan un avance significativo en el esfuerzo por fortalecer los derechos de las mujeres y reducir la VCM. Al aprobar la legislación en materia de VCM los Estados adquieren un compromiso como garantes de los bienes jurídicos protegidos por estas leyes: la integridad física, mental y social de las mujeres. Persisten sin embargo importante brechas, para lo cual se remite a la abundante literatura que existe sobre el tema (ver UNIFEM-ISIS, 2002; CLADEM, 2000).

Políticas Públicas y Planes Nacionales

Observar las obligaciones nacionales e internacionales en materia de erradicación de la VCM no es sólo cuestión de firmar los documentos correspondientes; las palabras tienen que ser seguidas por acciones. En este sentido, uno de los avances más importantes en la lucha contra la VCM en la Región es la formulación de políticas públicas y/o planes nacionales en materia de VCM. Un Plan Nacional en VCM es un plan de implementación multi-anual, multi-sectorial y multi-institucional aprobado por el gobierno y que proporciona una “hoja de ruta” de políticas y actividades para la prevención y eliminación de la VCM. En general, los Planes dibujan un mapa de los actores y procesos, definen la coordinación intersectorial necesaria, facilitan el monitoreo y evaluación y contienen un cronograma de actividades y presupuesto necesario para llevarlas a cabo.

En la actualidad, todos los países de la Región –con la excepción de Cuba y Puerto Rico- cuentan con políticas y planes nacionales sobre VCM. El alcance de estos Planes ha sido muy heterogéneo, con niveles muy diversos de desarrollo, institucionalización y efectividad y con formas y capacidades diferentes de implementación y financiamiento. En el Anexo 4 se encuentra un cuadro elaborado por ISIS Internacional para UNIFEM Latinoamérica que resume las principales Políticas Nacionales sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español³². Como se puede apreciar en este cuadro resumen, en la mayoría de los países el organismo institucional encargado de la coordinación es el mecanismo de género existente. En cuanto a los sectores involucrados, se encuentran principalmente el sector de salud, y el sector de justicia y policial. En menor medida aparecen coordinaciones con el sector educativo. Los mecanismos generados para abordar la VCM son principalmente las Comisiones o Comités Interinstitucionales, en las que participan distintos Ministerios y Servicios Públicos, y en algunos casos también organismos de la sociedad civil. El cuadro recoge información sobre los principales centros y servicios de apoyo generados a partir de las políticas, entre los que destacan: Comisarías de la Mujer, servicios de orientación legal y psicológica a las víctimas, albergues y casa refugio, campañas de prevención y sensibilización y capacitación³³

31 PATH y Banco Mundial 21.

32 ISIS Internacional y UNIFEM Latinoamérica, “Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español. 1990-2000: Balance de una década” (ISIS y UNIFEM, 2002) 83-86.

<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/portadanew.htm>

33 CEPAL, “Buenas prácticas...” 41.

Normalmente, la coordinación de estos planes nacionales recae en las oficinas de la mujer de cada país, siendo un factor importante en su éxito el "peso político" de estas. Es decir, en la medida que el mecanismo es más reconocido y considerado a la par con otros ministerios, más posibilidades tiene de llevar a cabo una política o plan eficaces, ya que contará con más financiamiento y liderazgo. La relación de los mecanismos de la mujer con la sociedad civil, es también un factor clave para la eficacia de las políticas públicas en materia de VCM, dada la necesaria integralidad de las intervenciones tanto en el nivel de la prevención como de la atención, la reparación y la sanción .

La mera existencia de estas políticas públicas es ya un avance importante, pues contribuye a visibilizar la VCM como problema social y área de preocupación para el sector público. Sin embargo, en la mayoría de los países la puesta en práctica de los planes nacionales está siendo más que deficiente, tanto debido a limitaciones presupuestarias como de voluntad política. Por ejemplo, en Nicaragua, después de un modélico proceso de planificación participativa se aprobó en 2002 un riguroso plan de lucha contra la VCM. Sin embargo, desde entonces el plan ha languidecido por falta de recursos para implementarlo.³⁴ En muchos países son las organizaciones de mujeres las responsables casi únicas de las iniciativas de prevención y atención de la VCM. Estas iniciativas comunitarias son un indicador muy positivo para el funcionamiento de una democracia. Pero representa una violación de sus obligaciones nacionales e internacionales, si los gobiernos dejan la tarea de eliminar la VCM en manos de las ONGs o las apoyan pero con fondos insuficientes.

Los **pobres resultados** de los Planes Nacionales en materia de VCM obedecen a múltiples causas, entre las que cabe destacar:³⁵

- Falta de recursos, el presupuesto público destinado a la implementación de una política pública refleja el compromiso y la importancia que un gobierno otorga a la problemática abordada por esa política. En materia de lucha contra la VCM, la mayoría de los Planes Nacionales aprobados en la Región dependen para su funcionamiento de fondos de la cooperación internacional, sin una asignación suficiente y sostenida de fondos públicos. Una tarea urgente a emprender es el análisis del presupuesto asignado -a nivel estatal, regional y local- a la prevención, atención y sanción de la VCM.
El Internacional Center for Research on Women³⁶ ha realizado un estudio sobre las implicaciones presupuestarias de las políticas sobre VCM en Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México y Perú. El estudio incluye un marco analítico e indicadores para ayudar en el análisis de las necesidades presupuestarias para la lucha contra la VCM.
- Falta de coordinación entre los planes nacionales y los planes locales desarrollados por los municipios, lo que crea duplicación de esfuerzos, malgasto de recursos y falta de coherencia en la implementación de las estrategias nacionales y locales.
- No se hace un seguimiento y evaluación de los planes y programas.
- Los servicios de apoyo para las mujeres víctimas de violencia –albergues, apoyo psicológico, asesoría legal, teléfonos de emergencia 24 horas, grupos de autoayuda, programas de generación de ingresos, rehabilitación de agresores...- son muy insuficientes, y no responden a la magnitud y gravedad del problema.
- Las capacitaciones previstas han sido esporádicas y no se han integrado en los cauces institucionales de formación, capacitación y educación permanente.
- En aquellos países en los que se han desarrollado planes de reforma del poder judicial y de modernización policial, no ha habido preocupación por introducir el tema de derechos humanos y de VCM. Este problema se ve agravado por la inestabilidad funcionaria en algunos países, que hace que las personas duren poco en sus cargos y, por tanto, no se aproveche el potencial de las personas ya capacitadas.
- Finalmente, y como se ha visto, una de las principales barreras para la lucha contra la VCM, es la carencia de registros, estadísticas y estudios que permitan visibilizar la verdadera magnitud del problema, así como evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas.

34 PATH y Banco Mundial 51.

35 ISIS y UNIFEM 32.

36 ICRW.

3.2.2. Gobiernos locales

Tradicionalmente, los **gobiernos locales** -Ayuntamientos, Alcaldías o Municipalidades- de la Región no han tenido atribuciones específicas para conducir la seguridad ciudadana. Sin embargo, en los últimos años, y a raíz de los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en numerosos países de la Región, las instancias locales están comenzando a intervenir en programas de prevención de la violencia y la delincuencia en general, y de la VCM en particular, y a coordinar con las fuerzas policiales que operan en el territorio, así como con los movimientos de mujeres.

Las municipalidades son un espacio privilegiado para la implementación de políticas en VCM, tanto por su cercanía a los problemas cotidianos de la gente, como por su carácter descentralizado, que facilita la distribución de recursos. Entre las diversas iniciativas que se pueden llevar a cabo desde los espacios locales para la prevención y atención de la VCM destacamos las siguientes:

- Informar en los concejos acerca del impacto del fenómeno de la violencia en la municipalidad.
- Incluir la prevención y atención de la VCM dentro de las políticas municipales de seguridad ciudadana.
- Establecer partidas presupuestarias suficientes para los programas de prevención y atención a la VCM en el municipio.
- Incorporar programas de información, sensibilización y capacitación sobre la VCM, para ediles y comisiones de los diferentes partidos políticos.
- Fortalecer la participación social y política de las mujeres en los Consejos Vecinales y en las Juntas Locales, apoyando actividades de sensibilización por parte de las ONGs que trabajan el tema.
- Mantener un registro estadístico de los casos de VCM en el municipio, así como de solicitudes de atención hospitalaria y apoyo psicológico, denuncias cursadas e investigadas, consultas jurídicas realizadas, etc. Este registro debe seguir un formato estandarizado de forma que la información se pueda compartir con otros municipios.
- Capacitar a la policía local sobre temas de derechos humanos, género y VCM.
- Coordinar el intercambio, referencia y contrarreferencia de casos con la policía local y comunitaria y con las Fiscalías y el Poder Judicial.
- Incluir en el presupuesto municipal fondos para la creación y/o mantenimiento de un albergue o casa refugio para mujeres víctimas de violencia y menores a cargo.
- Creación y/o fortalecimiento de un centro de apoyo multidisciplinar que proporcione servicios de asesoría jurídica, recuperación psicológica y formación ocupacional.
- Realizar campañas de sensibilización comunitaria sobre VCM.
- Desarrollar un modelo de atención integral dirigido a los y las adolescentes que promueva la reflexión sobre las ideas de masculinidad y feminidad y su vinculación con los comportamientos violentos.

A pesar de las enormes potencialidades que ofrece el ámbito local para la lucha contra la VCM, persisten grandes barreras que impiden su máximo aprovechamiento. El principal problema es que la prevención y atención de la VCM no están, en general, incluidas dentro de la ley que regula las funciones municipales, lo que deja sujeto el tratamiento del problema y la forma de hacerlo a la voluntad política de las autoridades de turno. Por otro lado, la existencia de servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia depende de la disponibilidad de recursos del municipio, que, a excepción de los municipios más grande, son en general escasos. Esto hace que exista una gran disparidad entre los servicios ofrecidos por distintos municipios, perjudicando especialmente a las mujeres rurales e indígenas.

3.3. Policía

La policía, en su función de velar por la integridad de todas las personas, es un actor fundamental en la prevención de la VCM, y juega un papel clave en la orientación de las víctimas y la aplicación de la legislación. Sin embargo, son muy pocas las mujeres víctimas de violencia que acuden a la policía porque temen que la policía no las creerá, minimizará la gravedad de la situación o las culpará de haber provocado la violencia y, por tanto, no hará nada por ayudarlas. Por otro lado, las mujeres temen que una vez puesta la denuncia, si no existen medidas de protección adecuadas, el agresor reaccionará violentamente y se verán enfrentadas a nuevas agresiones, puede que incluso más violentas

37

En la Región se están llevando a cabo diversas iniciativas dirigidas a fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta de la policía a la problemática de la VCM, lo que ofrece una señal alentadora del compromiso político en la lucha contra la VCM. Sin embargo, queda todavía mucho camino por recorrer para lograr unos cuerpos policiales sensibles a la problemática de la VCM, percibidos por las mujeres que sufren violencia como aliados para enfrentar esta grave violación de sus derechos humanos. Para avanzar en esta dirección es necesario llevar a cabo intervenciones integrales que aborden el tratamiento del problema desde diversos ámbitos, para lo cual se requiere un compromiso político firme que reconozca el papel fundamental que la policía juega en la prevención y atención de la VCM y dote a las fuerzas policiales de las herramientas técnicas, normativas, humanas y presupuestarias necesarias: cambios normativos, asignación de recursos, protocolos de actuación, creación de unidades especiales de atención, mecanismos de control, capacitación y sensibilización, coordinación interinstitucional...

La experiencia ha demostrado que las medidas más eficaces son aquellas integradas dentro de una **estrategia integral de reforma y modernización policial**. Como se ha visto en el capítulo 5 “Modernización y Reforma Policial”, numerosas policías de la región están acometiendo en la actualidad procesos de modernización policial dirigidos a la creación de fuerzas policiales democráticas y mejor preparadas para dar respuesta a las diferentes necesidades de seguridad de toda la ciudadanía en el marco del respeto a los derechos humanos. Es por tanto un momento adecuado para integrar dentro de este cuerpo de reformas la equidad de género y la lucha contra la VCM como eje transversal y prioritario.

El cumplimiento eficaz y eficiente de estas responsabilidades demanda cambios, tanto a lo interno de las instituciones como en su accionar frente a la ciudadanía. Los cambios internos están orientados a posibilitar y reforzar los cambios externos. Como se ha visto en el Capítulo 5, el proceso de modernización policial en el que han de enmarcarse estos cambios debe incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- Redefinición del rol y mandato institucionales
- Cambios estructurales y funcionales orientados al mejoramiento de la gestión interna
- Cambios en el perfil profesional
- Cambios normativos, de políticas internas y actuación policial
- Mejoramiento y/o rediseño de políticas y procedimiento en la prestación de servicios
- Mejoramiento o establecimiento de nuevas formas de vinculación o interacción con actores externos relevantes y específicamente con la ciudadanía en la prestación de servicios.

37 Un informe de Amnistía Internacional señala que de las mujeres asesinadas en España en el 2004 por un compañero o excompañero, el 10% de las víctimas contaban con una orden de protección.

Las principales responsabilidades de los cuerpos policiales en el campo de la prevención y atención de la VCM se refieren a:

En el ámbito de la prevención:

- Protección y auxilio a las víctimas;
- Velar por la seguridad continua de las mujeres en todo momento (en la comisaría, en los tribunales, en la calle, etc.);
- Organización y participación en campañas comunitarias contra la violencia.

En el ámbito de la atención:

- Recepción y tratamiento de las denuncias;
- Asesoramiento a las víctimas sobre sus derechos legales;
- Orientación y referencia de las víctimas a los servicios médicos, jurídicos y socioeconómicos disponibles.

En el ámbito de colaboración con la justicia:

- Investigación del delito;
- Recolección de pruebas;
- Canalización de las denuncias a la administración de justicia;
- Velar por el cumplimiento de las medidas de protección decretadas por las autoridades judiciales.

En el ámbito de las políticas públicas:

- Producir datos, estadísticas e informes sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana;
- Formulación e implementación de iniciativas de seguridad ciudadana y coordinación intersectorial, con los gobiernos locales y la sociedad civil;
- Monitoreo de la seguridad ciudadana y proposición/implementación de medidas para mejorarla.

Algunas sugerencias de intervenciones en este sentido incluirían:

Requisito imprescindible para la creación de una institución policial capaz de captar y responder a las necesidades diferenciadas de seguridad de hombres y mujeres, es un cambio cultural profundo al interior de las propias instituciones. En este sentido, hay en la Región ejemplos de voluntad política por parte de altos mandos policiales comprometidos con la inclusión de la equidad de género como principio rector de las instituciones policiales. Un ejemplo a destacar es la creación, por parte de la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y el Caribe, del Consejo de Coordinación Regional de Género, integrada por delegadas oficialmente designadas de cada institución, como instancia responsable de dar seguimiento al trabajo de género dentro de las instituciones policiales. Igualmente reseñable es la creación en países como Honduras, Panamá o República Dominicana, de oficinas y equipos de coordinación, consejos consultivos y consejos asesores para atender el trabajo institucional de género.

Entre las medidas encaminadas a fomentar una cultura institucional más sensible al género y por tanto más efectiva en la respuesta a las demandas de seguridad de las mujeres cabe destacar:³⁸

En el Régimen Disciplinario de la Policía Civil de Guatemala se ha incorporado como falta grave el acoso sexual y el hostigamiento sexual.

La Policía de Nicaragua, en su Programa de Modernización, ha definido el enfoque de género como un eje transversal de su estrategia y como un componente específico.

En Honduras, las mujeres representan un 6% del total del personal policial. Sin embargo, sólo ocupan el 2% de los cargos de dirección.

El Proyecto de Reforma de la Policía Nacional de República Dominicana establece que el 25% del ingreso a esta institución debe ser mujeres.

El Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica ha desarrollado una boleta para recoger, registrar y tramitar las quejas y denuncias contra funcionarios/as públicos que realicen una intervención en contravención con sus obligaciones legales. Las quejas contra funcionarios de la policía administrativa son remitidas a la Contraloría de Servicios del Ministerio de Seguridad Pública.

ILANUD (Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente) ha desarrollado un manual de actuación policial y ofrece talleres de capacitación para mejorar la capacidad de la policía hondureña para tratar la violencia intrafamiliar contra las mujeres. También ha producido una guía metodológica ("Manual metodológico de capacitación para docentes de las academias de policía") dirigida a mejorar la capacidad de los y las instructores de las academias de policía para capacitar sobre VCM.

- Cambios de normativas y aspectos doctrinarios:
 - Revisar y modificar los códigos de ética y doctrina policial
- Situar la equidad de género como elemento central en el marco jurídico/normativo y/o el estratégico institucional.
- Incorporar medidas y normas institucionales para hacer efectiva la igualdad de oportunidades de las mujeres policía (igualdad de ingreso, acceso a capacitación, participación en todas las esferas de actuación policial -y no sólo en labores administrativas o de apoyo, cargos de dirección y promociones)
- Planificación de estrategias y acciones de prevención y de intervención ante la violencia y la criminalidad, que tengan en cuenta las demandas específicas de hombres y mujeres
- Capacitación institucionalizada y sostenida en el tiempo sobre derechos humanos, equidad de género y violencia contra las mujeres, dirigida tanto al personal en activo como en formación
- Crear mecanismos y procedimientos de control interno de los cuerpos policiales:
 - Desarrollo de programas de detección, atención y sanción de situaciones de violencia contra las mujeres dentro de las instituciones policiales.
 - Desarrollo de programas de detección y atención al personal policial con historial de violencia intrafamiliar.
 - Desarrollo de programas de detección, denuncia, investigación y sanción de actuaciones policiales que vulneren, por acción u omisión, los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

38 GTZ, "Género y seguridad ciudadana. Módulo de Capacitación Regional" (Nicaragua: GTZ, 2004).
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicaciones.php?idorigen=1#14>

b

Capacitación y sensibilización sostenida e institucionalizada sobre derechos humanos, equidad de género y la importancia del sector y sus tareas en el ámbito de la violencia contra las mujeres

Para asegurar la efectividad y aplicación sostenida en el tiempo, la capacitación tiene que estar integrada tanto en los currículos educativos de los centros de formación policial como en los sistemas de capacitación continua para policías en servicio.

El personal policial tiene una altísima rotación, por lo cual se crea el problema de que el personal que ha sido capacitado en VCM es asignado a otras comisarías y se pierde esa capacidad (que a su vez se está ganando en otra comisaría donde también es necesaria). Para evitar este problema es recomendable que la capacitación se extienda a todos los miembros de las fuerzas policiales y a todas las jerarquías policiales sin distinción de las funciones

La GTZ y la Policía de Nicaragua han conseguido integrar en el currículo de la academia de policía de Nicaragua un curso sobre género y seguridad ciudadana. Asimismo, han desarrollado el Módulo de Capacitación Regional "Género y Seguridad Ciudadana" dirigido a docentes y personal policial para facilitar procesos de capacitación y formación.

La capacitación ha de ser multidisciplinar, atendiendo a aspectos legales, psicológicos, sociológicos, y de derechos humanos y debe incluir: nociones sobre derechos humanos y equidad de género; el carácter, alcance y las causas y consecuencias de la violencia para las víctimas y la sociedad en su conjunto; conocimiento de instrumentos internacionales, normativa y legislación nacional en materia de VCM; los derechos y recursos de que disponen las víctimas de VCM; funciones y responsabilidades de las fuerzas policiales y protocolos de actuación para la prevención, atención e investigación de los delitos de VCM.

La capacitación es un elemento esencial en el proceso de modernización policial, ya que permite mejorar los conocimientos y las prácticas en el corto plazo; pero debe ir acompañada de cambios institucionales en las políticas y en el desempeño.

C

Comisarías de la Mujer y unidades especializadas dentro de las delegaciones policiales

Las Comisarías de la Mujer existen en diversos países, tales como Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Perú, Uruguay y Brasil. El papel asignado a estas Comisarías es el de una atención rápida e integral desde el aparato operativo de la justicia, con la responsabilidad de recoger denuncias y llevar a cabo la investigación policial, así como colaborar con otras agencias, estatales u ONGs, para la prestación de servicios tales como exámenes ginecológicos, exámenes forenses, exámenes psicológicos y asesoría legal.

Las evaluaciones que a través de estudios de caso se han hecho de algunas de estas Comisarías (p. ej. Brasil, Región Andina, y República Dominicana) muestran que su existencia aumenta la denuncia de abusos y la probabilidad de que las mujeres tomen exámenes forenses, asesoría, anticoncepción de emergencia y profilaxis de prevención de ITS. Sin embargo, también se han mostrado una serie de problemas. Primero, las mujeres policía no necesariamente han mostrado mejores actitudes hacia las víctimas de VCM por razón de su sexo. Segundo, estas Comisarías han sufrido en la mayoría de los casos de falta de financiamiento; el personal no ha recibido una capacitación adecuada y las Comisarías no han contado con recursos claves tales como equipamiento y transporte. Tercero, aun cuando estas Comisarías funcionen bien, en muchos casos sus esfuerzos se han visto socavados por otros órganos del sistema judicial que no están dispuestos o no son capaces de imponer el cumplimiento de la ley. Como consecuencia, los índices de procesamiento penal se mantienen muy bajos. Cuarto, en muchos casos se ve el trabajo en estas Comisarías como un trabajo de bajo nivel, con poco reconocimiento y posibilidades de promoción. Por último, las Comisarías de la Mujer han recibido críticas pues se considera que favorecen que las comisarías regulares de policía abduquen de su responsabilidad en los crímenes contra las mujeres.

Alternativamente, algunos países, como Bolivia, Colombia, Paraguay y Venezuela, han creado oficinas especiales de atención a las mujeres y la infancia, formadas por oficiales de policía que trabajan dentro de la comisaría regular pero se ocupan específicamente de casos de violencia intrafamiliar y sexual.³⁹

Independientemente del cual sea el modelo adoptado (creación de comisarías específicas o unidades específicas dentro de la comisaría) es fundamental que la atención a las víctimas de VCM sea realizada por policías con un perfil personal adecuado al tratamiento de este tipo de víctimas y con formación específica y continuada para las funciones a desarrollar.

d

Cooperación entre policía, sector salud, servicios sociales, sociedad civil y el sector judicial y establecimiento de un protocolo de operación conjunto

Habida cuenta del carácter multidisciplinario de los factores que inciden sobre la VCM, en el desempeño de su labor la policía ha de coordinarse con diversos actores (el centro de salud en el que la mujer ha sido atendida; el personal forense que recolecta las evidencias; los servicios gubernamentales y sociales de asistencia psicológica, social y jurídica; fiscalía y operadores de justicia).

Para ello es necesario que en las instituciones policiales exista una figura de coordinación o enlace, responsable del desarrollo de planes de coordinación. Esta figura de coordinación, con base en protocolos claros e institucionales de relación, estará en contacto permanente con las otras instituciones interesadas y elaborará y mantendrá actualizado un directorio que abarque todos los recursos sociales y asistenciales que se encuentren en su área de responsabilidad para ser puesto a disposición de las víctimas de VCM.

e

Coordinación con las organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres han estado detrás de todos los avances en la lucha contra la VCM en la Región. Por tanto, una vía de coordinación privilegiada ha de darse entre la policía y las organizaciones de mujeres. En algunos países se han implementando interesantes estrategias de co-gestión y cooperación entre el Estado y la sociedad civil mediante la inclusión de promotoras o monitoras de violencia doméstica en delegaciones policiales. En el caso de Perú, las Comisarías de la Mujer cuentan con asesoría y asistencia técnica de parte de ONGs de mujeres del país. En Ecuador se cuenta con un modelo de co-gestión por el cual ONGs calificadas para atender el problema de la VCM brindan apoyo técnico a la comisaría y a las personas que allí acuden. En Río de Janeiro, como resultado de una alianza entre la ONG CEPIA y a Secretaría de Seguridad Pública, se ha capacitado a los/as policías civiles que trabajan en las Delegaciones de la Mujer, en temas relativos a derechos humanos, particularmente sobre VCM

39 PATH y Banco Mundial 27.

La estadística se ha manifestado como una herramienta esencial en el desarrollo de la labor policial. Un mejor conocimiento de la incidencia de la víctima de violencia contra las mujeres permite no sólo un mejor tratamiento del tema por parte de los servicios policiales, sino que también constituye un elemento muy valioso de trabajo en el que pueden apoyarse otras instituciones con competencia en la materia. Con este objetivo, se recomienda como buena práctica la elaboración de un módulo estadístico, integrado en los programas estadísticos criminales nacionales, que contenga aquellos datos que se refieran a la VCM. En este sentido, cabe destacar la incorporación de la violencia contra las mujeres en las estadísticas del Ministerio del Interior de Chile para los efectos de sus políticas de seguridad ciudadana. Las estadísticas recogen las denuncias presentadas ante la Policía y Carabineros, lo que ha permitido mostrar que luego de los robos con violencia la VCM se sitúa como el delito más denunciado.

El primer paso para la creación de este módulo estadístico es contar con un modelo unificado de recepción de denuncias. Algunos países de la Región, como Belice, Guatemala, y Panamá han realizado esfuerzos por diseñar y utilizar una boleta unificada de registro a ser utilizada por diversas fuentes de información: ministerio de salud, policía, jueces, forenses, ONGs de atención a la VCM.

Una boleta unificada de denuncias ha de recoger, al menos la siguiente información:

- Características de víctimas y agresores: relación entre víctima y agresor (esposos, exesposos, pareja, expareja, novios, exnovios, otro familiar, conocidos, extraños); sexo de la víctima y el agresor; edad de la víctima y agresor; si ha sido víctima de agresiones continuadas
- Lugar de los hechos (domicilio, establecimiento, vía pública, área solitaria).
- Tipo de maltrato: físico, psicológico, sexual y patrimonial. El maltrato ocasionado debe relatarse con todo tipo de detalles, evitando las expresiones genéricas y reflejando lo más fielmente posible las palabras utilizadas, los insultos, las amenazas, etc., así como las acciones que se hayan producido.
- Medios utilizados (armas, objetos contundentes, etc.).
- Hechos anteriores similares, aunque no hayan sido denunciados.
- Denuncias formuladas por hechos anteriores.
- Testigos que puedan corroborar los hechos denunciados
- Medida de protección aplicadas (alejamiento, expulsión del agresor...)
- Resultado de los casos: si el caso ha sido investigado; si se ha detenido al agresor; si los cargos se han retirado o desestimado; si se han hecho referencias a refugios u otros servicios de atención.

Las denuncias recogidas según este modelo estándar han de ser compiladas y enviadas al órgano encargado de centralizar esta información.

Por otro lado, y con objeto de tener un mejor conocimiento de la realidad de la VCM, monitorear el desempeño policial y asistir en el diseño de políticas públicas, el comisionado de policía debe compilar e informar anualmente a los departamentos de justicia o asuntos de la mujer sobre todos los datos extraídos de las denuncias y atestados de violencia contra las mujeres. **El informe anual** indicará, entre otras cosas:

- Total de denuncias recibidas
- Número de denuncias presentadas por las víctimas de cada sexo
- Número de denuncias investigadas
- Plazo medio para responder a cada denuncia
- Tipo de acción policial adoptada para tratar los distintos casos, incluido el número de detenciones

g

Diseño de protocolos de actuación policial

Para que los y las policías encargados de atender e investigar casos de VCM puedan realizar su labor con eficacia, calidad y respeto a las mujeres víctimas del delito, es imprescindible que cuenten con directrices claras sobre cómo atender estos casos. En numerosos países de la Región se han desarrollado protocolos policiales para casos de VCM que guían en los pasos a seguir para la prevención de la VCM y protección de las víctimas; recepción, tratamiento e investigación de las denuncias; y colaboración con la justicia. Buenas prácticas a destacar son el “Manual de procedimientos de actuación policial sobre violencia de género, doméstica y maltrato a niños, niñas y adolescentes” desarrollado en Panamá y las experiencias pilotos de aplicación de la “Guía Operativa de la Ley y su Reglamento en las Brigadas de Protección de la Familia” en Bolivia.

En general, estos protocolos recogen en mayor o menor medida las recomendaciones planteadas en el “Marco de legislación modelo sobre violencia doméstica” presentado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la Mujer durante el 52º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (documento E/CN.4/1996/53/Add.2) y que tiene como principios básicos, los siguientes:

● Actuaciones preventivas

Las fuerzas policiales tienen como misión primera velar por la integridad de las mujeres víctimas de VCM, acudiendo a toda petición de auxilio y evitando nuevos episodios de violencia. Además, la policía juega un papel fundamental en la aplicación de la ley, ya que son los agentes policiales los encargados de ejecutar las medidas de protección dictadas por las autoridades judiciales. Para cubrir a cabalidad estas funciones, los y las agentes policiales están obligados a:

- Responder a toda solicitud de asistencia y protección en casos de presunta VCM tanto si la denunciante es la víctima como si es otra persona;
- Transmitir la información pertinente, a la mayor brevedad posible, a las diferentes autoridades competentes. Todo ello al objeto de valoración, tratamiento y adopción de medidas preventivas a que hubiere lugar;
- Asegurar que el agresor desaloje el hogar o, de no ser posible, y si la víctima sigue en peligro, detener al agresor;
- Elaborar un atestado sobre los hechos de violencia que se incluirá en el parte policial correspondiente, con la finalidad de preservar la prueba. Es fundamental capacitar y crear conciencia sobre la importancia de crear y preservar la prueba;
- Ejecutar las medidas de protección dictadas por las autoridades judiciales. Uno de los grandes problemas que enfrentan las mujeres que se atreven a denunciar maltrato es la falta de control del cumplimiento de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales. Para esto es imprescindible dotar de efectivos suficientes a la policía judicial y a la policía local.

● **Atención: recepción y tratamiento de las denuncias formuladas y orientación y referencia a servicios complementarios**

Como principio básico, cualquier mujer víctima de VCM que decida presentar una denuncia debe ser tratada con respeto, otorgando prioridad especial a la protección de su integridad física y de su privacidad e intimidad. Además de orientarla para que denuncie el hecho, se le dará trámite y se conducirá el caso a las diferentes agencias policiales y judiciales pertinentes.

Cuando la víctima acude a una comisaría vive un momento de crisis, donde está buscando ayuda, no sólo interponer una denuncia. La policía debe estar coordinada con servicios sociales, casas de acogida, con los fiscales, forenses y jueces para entre todos ofrecer a la víctima una atención integral.

En aquellas dependencias policiales donde exista personal especializado, será éste quien asistirá desde el principio a la persona denunciante, y se encargará de facilitarle todo tipo de información acerca de los derechos que le correspondan.

Específicamente, al recibir la denuncia, la policía deberá:

- Entrevistar a las partes y los testigos, incluidos los niños y niñas, en salas separadas. En las dependencias policiales se evitará que la víctima sea objeto de malos tratos y comparta espacio físico con su presunto agresor y, en la medida de lo posible, se le mantendrá fuera de la presencia de otros comparecientes;
- Realizar con la mayor rapidez posible los actos de comprobación e investigación, inspección ocular, recopilación de indicios y toma de declaraciones, tendientes a la constitución de medios de prueba, para determinar la existencia de una presunta infracción penal y la responsabilidad de su autor;
- Tomar nota de la denuncia detalladamente, absteniéndose de realizar comentarios y preguntas sexistas o humillantes. Comunicará a la víctima la importancia de facilitar a los servicios policiales todos los datos que puedan estar relacionados con el hecho denunciado y contribuir a su esclarecimiento (brindar pruebas);
- Informar a la víctima de sus derechos, sin mostrar desconfianza en el sistema penal, expresándose en un lenguaje comprensible para la víctima y, si es posible, en el idioma de ésta;
- No impulsar medidas de conciliación. La función de la policía es velar por la seguridad de la víctima, no salvaguardar la institución familiar;
- Proporcionar información sobre los procedimientos legales disponibles, en un idioma que ésta entienda (consulta jurídica gratuita; solicitud de órdenes de protección). En caso de que la víctima decida iniciar un proceso legal, se remitirá la solicitud a la autoridad competente. Es recomendable que las comisarías dispongan de un manual de consulta jurídica que compile toda la legislación nacional en la materia (como se ha visto, en todos los países de la Región existe numerosa legislación en la materia, pero en general está dispersa y poco accesible).
- Informar de la existencia de organismos públicos y privados de protección y asistencia a la víctima. Es necesario que todas las Comisarías dispongan de un listado exhaustivo de los recursos psicosociales disponibles para la atención de VCM;
- Trasladar a la víctima, o disponer su traslado, al hospital o servicio médico más cercano para su tratamiento, de ser necesario;
- Trasladar a la víctima y a las personas a su cargo, o disponer su traslado, a un lugar seguro, de ser necesario;
- Adoptar todas las medidas razonables para garantizar la seguridad de la víctima y de las personas a su cargo;
- Valorar los hechos relatados por la víctima con vistas a adoptar las medidas policiales de prevención y protección inmediatas que sean necesarias;
- Confeccionar un informe detallado y objetivo, describiendo todas las actuaciones realizadas y aportando los medios de prueba;

● Investigación de la denuncia y colaboración con la administración de justicia

Una vez recibida la denuncia la policía debe investigar y transmitir la información recabada a las autoridades competentes:

- Investigar al presunto agresor (registro de armas; historial policial completo, en especial todos los antecedentes y denuncias relativas a VCM);
- Entrevistar a los testigos (por ser un tipo de violencia que normalmente se ejerce al interior del hogar, es difícil encontrar testigos dispuestos a declarar. Testigos fundamentales son los niños, que con frecuencia también son víctimas de violencia, y que requieren un tratamiento especial a la hora de solicitar su testimonio);
- Consignar las declaraciones detalladas e individualizadas de cada agente policial que haya intervenido en auxilio de la víctima, con indicación de las diligencias y actuaciones realizadas por cada policía que ha intervenido en el hecho;
- Proceder a incautar las armas en posesión del presunto agresor;
- Elaborar un informe que incluya todos aquellos medios de prueba que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, así como las diligencias llevadas a cabo tanto por la policía preventiva como por la investigadora. Es fundamental sensibilizar sobre la importancia de recabar pruebas, así como poner a disposición de las dependencias policiales una enumeración ejemplar de las pruebas más apropiadas para esta materia;
- Remitir el expediente a la autoridad administrativa o judicial competente.

3.4. Justicia: subsistema penal y fiscalía

El sector judicial incluye un amplio abanico de actores e instituciones tales como jueces y juezas, asistentes, forenses y abogados/as. Comprende también el órgano legislativo, responsable del diseño y aprobación del marco legal relativo a la VCM, así como las partes del ejecutivo responsables de cuestiones judiciales, como por ejemplo, el ministerio de justicia y la fiscalía. Un actor clave dentro del sector judicial son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la difusión y sensibilización sobre los derechos legales de las mujeres, proporcionan asesoría legal a las víctimas de violencia y realizan labores de abogacía para introducir cambios en la legislación existente.

Una de las dificultades principales de la lucha contra la VCM desde el ámbito judicial es que, en muchos países de la Región, este tipo de violencia no está tipificada como delito y, por tanto, no alcanza penas similares a las previstas por violación de otros derechos humanos. En los países en los que las leyes de lucha contra la VCM tienen carácter preventivo, más que punitivo, los agresores gozan de gran impunidad. Actualmente existe consenso en que la VCM, más que juzgada por tribunales civiles, debe ser penalizada. Aun cuando no existe una evidencia clara del vínculo entre la justicia penal y la prevención de la VCM, sí que existe consenso sobre el papel clave que juega el sistema de justicia en los esfuerzos por erradicar la VCM. El hecho sólo de que los crímenes de VCM reciban una sanción adecuada, envía un mensaje a la sociedad de que la VCM es un delito que debe ser castigado. También, y dado que en muchas ocasiones las propias instituciones judiciales infringen un doble trauma a las víctimas de VCM (interrogatorios hostiles, minimización del problema, etc.), reducir las discriminaciones y maltrato por parte de las instituciones es ya un fin en sí mismo.⁴⁰

Si bien desde la década de los 90 ha habido en la Región importantes avances en términos de legislación sobre violencia contra las mujeres, la implementación efectiva de estas leyes se ha revelado mucho más problemática. Siguen siendo muchas las mujeres que no llegan al sistema judicial o retiran los cargos porque no confían en la imparcialidad, eficacia y “justicia” del sistema de justicia; no disponen de los medios (tiempo, dinero) para iniciar un proceso; o tienen miedo de las consecuencias posteriores si no existen medidas de protección adecuadas que velen por su seguridad.

La lección principal de las reformas legislativas es que cambiar la ley es sólo el primer paso de un largo proceso. Existen muchos problemas de implementación que se manifiestan sobre todo en:

- Falta de coordinación entre los juzgados penales y los civiles;
- Reticencia de la fiscalía a investigar casos de VCM y llevarlos a los tribunales;
- Poca disposición o capacidad de los operadores judiciales para hacer cumplir la ley;
- Sobresaturación de los juzgados;
- Severa falta de recursos para personal, equipo, transporte o capacitación;
- Falta de coordinación institucional;
- Problemas estructurales tales como prejuicios, negligencia, corrupción, falta de transparencia, retrasos en los procesos, incompetencia y en muchos casos simplemente falta de presencia judicial en las áreas rurales;
- Abuso de las medidas de conciliación y/o mediación;
- Escaso conocimiento de los riesgos que implica la VCM y falta de elementos para evaluar dichos riesgos, lo que se traduce en el otorgamiento insuficiente de medidas de protección.

Pero la principal barrera para la lucha contra la VCM desde el sector judicial se encuentra en los valores, creencias e ideologías –conscientes o inconscientes- que rodean a la VCM: es un problema privado; la familia debe mantenerse unida a toda costa; algo habrá hecho la mujer para provocar el maltrato; si la mujer no se separa es porque le gusta que la maltraten; las causas de la VCM son la pobreza, el alcoholismo o la drogadicción; Estos valores y creencias se reflejan en la interpretación e implementación que de la legislación sobre VCM realizan aquellos funcionarios llamados a hacerla cumplir.

Es pues imprescindible realizar reformas profundas en el sector judicial para que las mujeres víctimas de violencia lo vean como una opción para la resolución de sus problemas y los operadores judiciales tengan la sensibilidad y las capacidades necesarias para aplicar de forma efectiva la legislación nacional en materia de VCM. Estas reformas profundas sólo pueden ser realizadas si forman parte de programas integrales de reforma institucional.

Entre las áreas de intervención posibles dentro del sistema judicial para mejorar la respuesta a la VCM destacamos las siguientes:

a

Capacitación sobre derechos humanos, equidad de género y VCM

Una aplicación efectiva de la normativa vigente en materia de VCM exige que todos los actores implicados en la administración de justicia conozcan y entiendan los instrumentos legales existentes en el país para la sanción de la VCM. Sin embargo, aun en la actualidad, las escuelas de derecho y las academias judiciales siguen, mayoritariamente, sin incluir el género en sus mallas curriculares. Es necesario emprender de forma urgente la capacitación de jueces, funcionarios judiciales y de las fiscalías, procuradurías, defensorías públicas, forenses y abogados en la interpretación y aplicación de la legislación nacional sobre VCM, así como también en la aplicación de convenciones internacionales sobre derechos humanos, como la CEDAW o Belém do Pará, y otros marcos legales sobre derechos humanos de los cuales el país es signatario. La capacitación ha de ofrecerse por dos vías complementarias:

- Por un lado, de forma permanente como componente del currículo académico; y
- Por otro lado, como capacitación de actualización impartida por los gremios de abogados, los colegios profesionales, las instancias de la judicatura y organizaciones sociales a través de talleres, seminarios y materiales de apoyo.

En la Región se están prácticas promisorias de capacitación a operadores de justicia, entre las cuales podemos destacar:⁴¹

La Fundación Internacional de Mujeres Juristas ha realizado capacitaciones para el personal judicial en la aplicación de las convenciones internacionales de derechos humanos, tales como Belém do Pará, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En República Dominicana la Suprema Corte ha impartido algunas capacitaciones sobre género a un pequeño número de jueces para que estos sean replicadores. Como apoyo a este trabajo se publicó una Guía para la Creación de Jurisprudencia con visión de Género.

El Programa Mujer, Justicia y Género de ILANUD ha desarrollado la Colección "Hacia una Nueva Enseñanza del Derecho" que incluye curriculums sensibles al género sobre "Teoría General del Derecho", "Derecho Constitucional", "Derecho Penal", "Derecho Procesal Penal", "Derecho de Familia", "Capacitación de personas administradoras de justicia" y "Como incluir la equidad de género en un proyecto curricular en derecho".

En Chile, dentro del curso Derecho y Género de las Universidades de Chile y Diego Portales, se desarrolla un capítulo completo sobre VCM.

La Escuela de Capacitación Judicial de El Salvador ha incorporado materias como género, factores de la violencia intrafamiliar y trato a las víctimas.

b

Reglamentos para la aplicación de las leyes sobre VCM

Al ser la legislación sobre VCM relativamente reciente en gran número de países y no existir reglamentos precisos de cómo aplicar unas leyes que regulan una materia muy compleja, existe un gran desconocimiento de su contenido y vías de implementación por parte de los operadores llamados a hacerla cumplir.

En un sistema eminentemente jerárquico y apegado a los textos normativos es fundamental que existan instrucciones claras, procedentes de las altas instancias, con el fin de promover una mejor aplicación de las normas legales.

La Corte Suprema de Costa Rica dictó unas Reglas Prácticas para la Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, que constituyen una acción concreta dirigida a corregir vicios e irregularidades en la aplicación de la ley. Estas reglas son directrices concretas de un órgano superior del Poder Judicial -la Corte Plena- que unificaron criterios sobre procedimientos para la correcta aplicación de esta normativa.

C

Coordinación intersectorial

El poder judicial se ha caracterizado por trabajar más aisladamente que otros sectores y le ha costado mucho trabajo entrar en la lógica del trabajo en red e interdisciplinario que la VCM requiere. Existen, sin embargo, algunas buenas prácticas en la Región que hablan de un esfuerzo por parte del poder judicial por entender la compleja red de factores sociales, económicos y psicológicos que intervienen cuando una mujer decide acudir al sector judicial para poner fin a una situación de violencia. Entender y juzgar casos de VCM requiere la formación de equipos interdisciplinarios en los que, entre otros, intervengan psicólogos y asistentes sociales que asistan a los jueces en la comprensión de los daños físicos y psicológicos que sufren las mujeres víctimas de violencia y les orienten en el diagnóstico del riesgo de más violencia que enfrentan estas mujeres.

Una figura novedosa que empieza a implementarse en la Región son las Unidades o Centros de Atención Integral desde la Fiscalía y/o Juzgados especiales. La atención a los casos de VCM en la Fiscalía asegura la presencia de un personal multidisciplinario, como médicos/as forenses que realizan en el lugar los exámenes y las certificaciones necesarias al debido proceso; psicólogos/as para la atención en crisis;

41 CEPAL, "Buenas prácticas..." 36.

trabajador/a social que da seguimiento a los casos que tienen orden de restricción o protección; abogados/as ayudantes para instrumentar los expedientes; y personal administrativo.

En Costa Rica se ha creado una Fiscalía Especializada en Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, que presta asistencia integral multidisciplinar a las mujeres víctimas de violencia.

En El Salvador, la Procuraduría General de la República presta atención legal a los casos captados a través del Teléfono Amigo de la Familia, gestionado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer para atender casos de VCM, abuso sexual y maltrato a la niñez.

Un instrumento adoptado por gran parte de las legislaciones nacionales para la protección de las mujeres víctimas de violencia son las órdenes de protección, otorgadas por los administradores de justicia. La vigilancia del cumplimiento de estas órdenes de protección descansa en los cuerpos policiales, lo que demanda una coordinación entre jueces y policía, con indicaciones precisas del otorgamiento de estas medidas en las sentencias judiciales y protocolos claros de cómo y a quién corresponde garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas.

Un área de colaboración privilegiada es la que debe darse con organizaciones de la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de mujeres que tienen como misión sensibilizar y promover el conocimiento de las mujeres de su derecho a vivir libres de violencia, así como aquellas que prestan asesoría legal y jurídica a las mujeres víctimas de violencia.

En Nicaragua, Guatemala, Brasil y otros países existen iniciativas de capacitación a mujeres líderes en las comunidades para que actúen como defensoras populares en casos de VCM. Estas líderes sirven como abogadas voluntarias para mujeres agredidas, les dan asesoría sobre sus derechos legales y las asisten en las gestiones a llevar a cabo ante el sistema judicial para conseguir divorcios, órdenes de protección, custodia de los hijos, ... En algunos lugares, las defensoras populares también participan en sesiones de mediación entre las mujeres y sus agresores.

La ONG Themis, de Brasil, a través del programa Promotoras Legais Populares, capacita a mujeres líderes comunitarias en nociones básicas de derecho, derechos humanos y funcionamiento del Estado, para que éstas actúen como multiplicadoras.

d

Reforma de la respuesta médico-legal a la VCM

Un elemento clave dentro de la administración de justicia es el sistema médico-legal de recolección de evidencias forenses. En muchos países, sólo las evidencias recogidas por forenses certificados son admitidas a juicio. Sin embargo, todos los países de la Región sufren de una grave carencia de médicos forenses, especialmente en las zonas rurales, a lo que se suma los escasos recursos de los que estos disponen para realizar su trabajo. Además, el personal forense trabaja en horario de oficina, esto es, no presta servicio por las noches ni los fines de semana. Esto puede significar que una mujer violada tenga que esperar varios días hasta ser examinadas, y para entonces la evidencia habrá desaparecido, y con ella la posibilidad de persecución del delito. Existen además graves problemas de sensibilización y capacitación, lo que lleva a que, con frecuencia, estos médicos no puedan o no quieran proporcionar asistencia médica de urgencia, como puede ser contracepción de emergencia y profilaxis para enfermedades de transmisión sexual.

Conscientes de las graves carencias que enfrenta el sector, la OPS han desarrollado una serie de directrices para mejorar la respuesta médico-legal a la VCM.⁴²

En algunos países de la Región, como por ejemplo Venezuela, todos los médicos, y no sólo los forenses, están autorizados para recoger pruebas médicas así como para testificar en la corte. Esto facilita la producción de evidencias forenses a ser presentadas en los procesos judiciales, aunque también presenta problemas derivados de la reticencia que, en general, tienen los médicos no patólogos a testificar en casos de violencia doméstica y sexual.

⁴² OPS, "Situación de los servicios médico-legales y de salud para víctimas de violencia sexual en Centro América" (OPS, Serie Género y Salud Pública No. 14. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, 2003). <http://www.paho.org/English/DPM/GPP/GH/gph14.pdf>

Como se ha dicho, las estadísticas son un instrumento básico para la formulación y evaluación de políticas públicas. A pesar de que los casos que llegan a cortes son un porcentaje muy minoritario y no representativo de los casos de VCM, las estadísticas judiciales pueden contribuir a entender la respuesta de la administración de justicia a la VCM y, en particular, la efectividad de las leyes diseñadas para proteger a las mujeres. Puesto que los sistemas de justicia penal y civil operan con base en códigos legales, es un sector en el que resulta más fácil la recolección sistemática de estadísticas, organizadas de acuerdo a las secciones del código penal. El sector judicial tiene además la ventaja potencial de poder recopilar información tanto sobre víctimas como sobre ofensores, así como reincidencia y victimización recurrente.

Todos los países deben recopilar un conjunto mínimo de datos dentro de las estadísticas del sistema judicial:

- Características de la víctima y el agresor: relación entre ambos; sexo de ambos; edad; si víctimas y agresores han acudido anteriormente al sistema judicial
- Características de la agresión, esto es, violación del código penal (homicidio, violación, lesiones severas, etc.)
- Resultado de los casos: cargos retirados o desestimados; negociación para un cargo menos grave; condena; tipo de sentencia, etc.

No sólo las sentencias penales, sino también las civiles, deben ser registradas adecuadamente, lo que permite dar un mejor seguimiento al número de órdenes de protección solicitadas, cursadas y otorgadas, así como de las violaciones a estas órdenes.

Como se ha visto, en muchos países de la Región la VCM no constituye aún un delito penal y, por lo tanto, son los tribunales civiles los encargados de juzgar estos casos y, en muchos casos, de mediarlos.

La opción por la judicatura civil implica una búsqueda de protección y cautela de los derechos de las agredidas y recomposición del tejido social, más que la sanción de los culpables. Sin embargo, esta opción se ha mostrado problemática. Por un lado, la no tipificación de la VCM como delito dice de la poca importancia que se le sigue dando a este problema. Por otro, los tribunales civiles han impuesto muchas barreras a la sanción de un problema que no consideran acorde a su jurisdicción y respecto al cual, en general, no tienen el conocimiento ni la preparación necesaria, lo que ha llevado a un abuso de los mecanismos de conciliación como forma de poner fin a los juicios- y no a la violencia.⁴³ Esta situación se ve agravada por la falta de profundización de las leyes respecto a las realidades rurales e indígenas, en sus usos, costumbres y valores. Las mediaciones realizadas por los juzgados en las zonas rurales –donde los roles de género están fuertemente arraigados- es posible que no sólo reafirmen una distribución del poder injusta conforme a los roles de género tradicionales, sino que es posible que perpetúen la VCM. En esta materia la remisión de las soluciones a la costumbre –como sucede en aquellos países que reconocen la potestad de los Tribunales Indígenas- es un riesgo enorme para las mujeres, puesto que la tradición, en todo el mundo, ha sido maltratar a las mujeres impunemente.

Actualmente existe un consenso bastante uniforme en que la VCM, más que juzgada por tribunales civiles, debe ser penalizada. Sin embargo, en la Región, los Juzgados de Familia, Juzgados de Paz y Tribunales indígenas son, con frecuencia, la única presencia del sistema judicial en las zonas rurales. Y es poco realista esperar que el sistema de justicia formal alcance todas las zonas rurales en un futuro inmediato. Así, prohibir que los jueces civiles juzguen casos de VCM sólo serviría para dejar a las víctimas de violencia sin ningún recurso legal. Una solución de compromiso es permitir que los juzgados de paz atiendan casos de VCM siempre y cuando: 1) existan procedimientos claros acerca de cómo tratar tales casos; y 2) los jueces de paz reciben capacitación sobre el tema.

43 CEPAL, "Buenas prácticas..." 23.

Una práctica promisorio en materia de atención interdisciplinaria y especializada es la creación de Juzgados Especializados en Violencia contra las Mujeres. Por ejemplo, en Costa Rica existen juzgados especializados en la mayor parte del territorio nacional, compuestos por un psicólogo/a y un trabajador/a social además del juez/a, que se encargan de valorar los casos y se apoyan mutuamente para dictar las medidas que mejor se ajusten a cada caso en concreto. Puesto que la escasez de recursos (y voluntad política) dificulta la creación en número suficiente de estos juzgados especializados, una medida fundamental es la capacitación adecuada de todos los administradores de justicia.

g

Estrategias procesales

En la actualidad se dan dos tendencias contrapuestas en las estrategias procesales. En algunos sistemas penales, es la mujer víctima de delito, más que las autoridades públicas, la responsable de llevar el caso a la justicia. Esto normalmente supone una gran carga para la mujer, que debe hacer frente en solitario a un intrincado laberinto de procedimientos y normas procesales y que además está sometida a la presión familiar y social para que retire los cargos. En otros sistemas penales los delitos de VCM son perseguibles de oficio, y en algunos casos se han aprobado leyes muy inflexibles que no tienen en cuenta la opinión de la mujer (medidas como arresto obligatorio para el agresor o imposibilidad de retirar cargos, por ejemplo). Estas leyes pueden, potencialmente, llegar a violar los derechos de la víctima y pueden, en la práctica, tener un resultado adverso en grupos sociales marginalizados (por ejemplo, mujeres de bajos recursos que dependen económicamente del agresor). A la hora de decantarse por una de estas dos tendencias las autoridades competentes deben analizar cuidadosamente las ventajas e inconvenientes potenciales de cada opción, teniendo en mente que el objetivo primero y final de las leyes de VCM es velar por la seguridad, integridad y respeto a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia.

Esta consideración cobra gran relevancia a la luz de la reforma procesal penal que se está implementando en varios países de la región y que cambia los antiguos sistemas penales inquisitivos por sistemas penales acusatorios orales, lo cual tiene grandes repercusiones para el acceso a la justicia de las mujeres y la protección de las víctimas. El Ministerio Público, ente encargado de la investigación y de la protección de las víctimas y testigos en el nuevo sistema penal, contaría con unidades/oficina de protección de víctimas y testigos que son las encargadas de la relación con aquellas, de su protección, de darles información, coordinar con otras instituciones internas y externas para brindarles ayuda psicológica y social, y motivar a la víctima para que colabore en la búsqueda de pruebas. Como su creación es relativamente reciente en los países, constituyen un espacio también nuevo para permear con perspectiva de género. Sin embargo, a pesar de estas grandes potencialidades, una evaluación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas⁴⁴ sobre el impacto de la reforma procesal penal en Chile, Ecuador, Honduras y Guatemala muestra que las reformas no están dando los resultados esperados por causa fundamentalmente de las creencias y valores de los encargados de implementar las reformas, que, en general, minimizan la importancia de estos delitos y los riesgos que enfrentan las víctimas.

Independientemente del tipo de proceso penal contemplado en la legislación nacional, este ha de seguir unas normas básicas que garanticen el derecho de las mujeres víctimas de violencia a un juicio justo:

- Patrocinio jurídico gratuito
- Procedimientos breves, sumarios, concentrados y orales en el marco de respeto a las garantías procesales
- Radicación de las causas en un mismo juzgado, para evitar desplazamientos, la repetición de las declaraciones y la aplicación de criterios distintos.
- Garantizar la seguridad de las víctimas y testigos durante el proceso de investigación y el juicio
- Asegurar que todas las víctimas puedan iniciar un proceso, al igual que organizaciones públicas o privadas con personería jurídica que actúen en su defensa, bien junto con la víctima o en su nombre.
- Habilitar como testigos a los familiares y dependientes, que son generalmente los únicos que tienen conocimiento de la situación de violencia.

⁴⁴ CEJA, "Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género" (2004). <http://www.ceja-mericas.org/doc/proyectos/ceja-comparativo-genero3.pdf>

- Tomar medidas para asegurar que el procedimiento penal pueda ser iniciado por el fiscal
- Incentivar a los fiscales a considerar la VCM como un factor agravante y decisivo para decidir si iniciar un proceso de interés público
- Tomar medidas para que la víctima pueda declarar separada de su agresor, que no tenga que repetir su testimonio, reducir el trauma del proceso y evitar preguntas humillantes.
- No inclusión de la conciliación o mediación obligatorias o voluntarias en las que la víctima debe enfrentar a su agresor.
- En las actuaciones por VCM, el fiscal del caso hará constar en su informe que el presunto hecho es un caso de VCM. Cuando un tribunal absuelve al acusado, se hará constar en los autos las razones específicas de su decisión. Cuando se condene a alguien por VCM, deberá expresarse este extremo en los resultados de la sentencia.

Una cuestión preocupante es la práctica de la mediación y conciliación para casos de VCM, lo que va en contra de las recomendaciones de los expertos/as en la materia. Prerrequisito básico para que se pueda dar una mediación efectiva es la igualdad de condiciones de las partes, presupuesto que no se da ni puede darse en los casos de VCM ya que justamente la raíz de esta violencia se encuentra en la desigualdad y el abuso de poder, lo que impide que una negociación de cualquier naturaleza se pueda llevar adelante con equidad.⁴⁵ La legislación de diversos países ha privilegiado la conciliación entre las partes, imponiendo incluso en algunos casos la conciliación como mecanismo obligatorio que deben intentar los/as jueces/as (caso de Ecuador, Bolivia y Colombia, por ejemplo) y existen evidencias de que incluso en aquellos países que no contemplan la conciliación (caso de Costa Rica o República Dominicana) ésta se aplica de forma extrajudicial. Esto constituye una forma de descriminalizar la VCM y desjudicializar “asuntos” que no se consideran de la importancia suficiente para acceder al aparato judicial, vulnerando con ello el derecho al debido proceso. En este sentido es interesante el ejemplo de Panamá, donde se permite el desistimiento de las víctimas mayores de edad sólo cuando no haya reincidencia y el acusado sea sometido a evaluación y tratamiento. En caso contrario, el juicio sigue adelante.

h

Medidas de protección

La justicia penal en materia de VCM no resulta suficiente para la protección de las mujeres víctimas de violencia, ya que las penas impuestas se limitan al encarcelamiento del agresor, multas o sentencias comunitarias. Con frecuencia, las mujeres y sus hijos/as necesitan recursos civiles, tales como expulsión del agresor del domicilio común o prohibición de que se acerque a la víctima. Estas medidas contribuyen a crear un ambiente seguro para la recuperación de las víctimas y a garantizar que la violencia no continúe. Sin embargo, la efectividad de estas medidas depende de una implementación firme, que sancione adecuadamente el incumplimiento por parte del agresor. Esto requiere sensibilización sobre la gravedad del tema así como capacitación adecuada para los operadores de justicia y los cuerpos policiales responsables de implementarlas.

Las medidas de protección son una gran innovación en la respuesta legal a las situaciones de VCM expresada a través de medidas urgentes, preventivas o cautelares, ordenadas por el juez con el fin de asegurar una protección inmediata a la víctima cuando esta se encuentra en peligro inminente. Estas medidas son de gran utilidad pues se pueden obtener en un proceso legal independiente, sin necesidad de iniciar otra acción legal como divorcio o procedimiento penal. Se puede emitir una orden de protección temporal en una situación de emergencia, sin notificación ni necesidad de que el acusado esté presente; y se puede obtener una orden definitiva en una audiencia posterior. La violación de una orden temporal o definitiva de protección es un crimen. En el cuadro resumen de las leyes de VCM en la región (Anexo I) se incluye la consideración de las medidas de protección incluidas en las distintas legislaciones nacionales.

La concesión de una orden de protección requiere un diagnóstico del riesgo que enfrenta la víctima de sufrir nueva violencia. Para realizar este diagnóstico el juez debe contar con el apoyo de un equipo interdisciplinario (psicólogos, asistentes, trabajadores sociales...) que, a ser posible, debe funcionar en la propia sede del tribunal para evitar traslados y facilitar la labor judicial. Para apoyar en esta tarea, los textos legales

⁴⁵ Se han dado casos en los que al justificar el agresor la violencia porque la mujer “no cumplió con sus obligaciones domésticas”, se acuerdan conciliaciones en las que el agresor se compromete a “no maltratar a su esposa” y la mujer a “cumplir bien con sus tareas domésticas.”

debieran incorporar indicaciones de cómo realizar una evaluación de riesgo. En los países que hayan tipificado la VCM como delito se requiere la articulación de las medidas cautelares en torno al agresor y las protectoras, dictadas en sede civil, a fin de garantizar la seguridad de las mujeres víctimas.⁴⁶

Las principales medidas de protección contempladas en las legislaciones son:

- Exclusión del agresor del domicilio común;
- Garantía de un domicilio seguro para la víctima;
- Reintegro de la víctima al domicilio común;
- Prohibición de perturbar o intimidar a la víctima;
- Prohibición y decomiso de armas en el hogar;
- Pensión alimentaria provisional;
- Protección de bienes;
- Reglamentar el acceso del acusado a los hijos a cargo;
- Arresto de emergencia.

La solicitud de una orden de protección debe seguir un formato normalizado, fácil de obtener en un gran número de instituciones y lo suficientemente simple como para que la víctima pueda manejarlo sin necesidad de un fiscal, aunque la representación legal es de gran utilidad para conseguir el resultado deseado.

Las órdenes de protección dictadas por la autoridad judicial competente deben establecer el alcance y contenido de cada medida adoptada y las instancias encargadas de ejecutar las medidas penales, civiles, de asistencia y protección social tomadas, incorporando la siguiente información:⁴⁷

- Organismo receptor de la solicitud, el cual deberá ser fijado por ley.
- Datos de la denunciante: relación con el agresor, si hay niños(as) menores de edad o personas discapacitadas en el grupo familiar, existencia de otras denuncias
- Descripción de los hechos denunciados que fundamentan la orden de protección: tipo de violencia, ocurrencia con anterioridad de actos violentos.
- Domicilio: si la mujer afectada desea abandonar el domicilio familiar, mantener en reserva, por razones de seguridad, su nuevo domicilio.
- Descripción de solicitante (en caso de que no sea la víctima).
- Medidas que solicita: exclusión del agresor, continuar en el mismo domicilio, reintegro al hogar, ayuda social, económica u otra.
- Denunciado: se deben aportar todos los datos que permitan la localización del denunciado, por ejemplo, domicilio laboral, familiar, teléfono.
- Atención recibida: médica, legal, psicológica, sexual u otra.

Hay que decir, sin embargo, que el desconocimiento y prejuicios de aquellos encargados de otorgar las medidas de protección contrarrestan en gran medida el gran potencial de este instrumento de defensa de las mujeres víctimas de violencia. Como muestra, aun cuando el Poder Judicial de Costa Rica tramitó en 1998 casi 21.000 solicitudes de medidas de protección de la Ley contra la Violencia Doméstica (un incremento del 36% respecto a 1997), sólo una de cada cinco solicitudes fue ratificada como medida permanente por las dependencias judiciales, lo que cuestiona el nivel efectivo de protección de este instrumento jurídico y refleja claramente el alto grado de impunidad sobre actos de violencia en contra de las mujeres.

⁴⁶ OPS, "Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres" (2004) 20.

<http://www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/LeyModelo.pdf>

⁴⁷ OPS "Modelo de leyes..." 22.

Otro problema de las órdenes de protección es que los plazos establecidos de vigencia son muy cortos y poco acordes con la realidad del problema. Además, la ausencia, o falta de capacitación de los funcionarios/as encargados de hacer las notificaciones, hace que en muchos casos sea la propia víctima la encargada de realizar esta diligencia ante su agresor, con todos los riesgos que esto implica, lo que en muchas ocasiones conlleva el desistimiento.

La ejecución de las órdenes de protección, que recae en los cuerpos policiales, también es problemática, debido tanto a la poca comprensión de la gravedad del problema como a la insuficiencia de recursos humanos y técnicos necesarios para su aplicación efectiva. La ausencia de mecanismos de seguimiento y control de las medidas de protección decretadas puede acarrear consecuencias dramáticas para las víctimas, situando al Estado como responsable último de violación de los derechos humanos de las mujeres.

i

Sanciones adecuadas

El que los casos de VCM reciban una sanción adecuada constituye un elemento fundamental en la sensibilización pública, al asegurar que toda la sociedad aprecie la gravedad de los delitos de VCM. Las sentencias permisivas transmiten la impresión de que la VCM es aceptable y socava la confianza de las mujeres en dar un paso adelante y denunciar.

Uno de los mayores obstáculos en la lucha contra la VCM es la permisividad hacia estos delitos y la alta impunidad de la que gozan.⁴⁸ Esto provoca en el agresor un fuerte sentimiento de impunidad que no contribuye a evitar la reincidencia, como demuestra el hecho de que de las 14.604 denuncias recibidas en la Brigada de Protección a la Familia de la ciudad de Cochabamba (Bolivia), 5736 eran reincidentes, lo que da prueba del poco impacto de la denuncia cuando ésta no va acompañada de sanciones que expresen el rechazo social a la violencia

En el cuadro resumen de las leyes de VCM en la región (Anexo I) se incluye las sanciones consideradas en las distintas legislaciones nacionales, que tienen en su mayoría carácter de protección, y no penal. Algunas de las sanciones contempladas:

- Arresto.
- Multas (preferiblemente, las multas debieran correspondiente a un número de días de salario del agresor, más que una cantidad fija).
- Trabajo comunitario.
- Asistencia del agresor a programas de rehabilitación (Existen evidencias⁴⁹ de que estas penas, aplicadas de forma aislada, son muy poco efectivas, y además no existen mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento. Los programas de rehabilitación deben ser una sanción complementaria a otras sanciones impuestas).
- Prisión, en aquellos casos en que la VCM está tipificada como delito.

La sanción del agresor debe ir acompañada de medidas de reparación y rehabilitación de las víctimas. Una de las grandes carencias del sistema judicial en la Región son las enormes barreras que enfrentan las mujeres víctimas de violencia para hacer efectiva la reparación de los daños y la compensación justa (pérdida de bienes materiales, recuperación de daños físicos y psicológicos), consecuencia de la falta de comprensión de los múltiples impactos de la violencia sobre las víctimas y la falta de servicios integrales socioeconómicos dirigidos a la recuperación y apoyo a las mujeres que huyen de situaciones de violencia.

⁴⁸ De acuerdo a la Memoria Anual del Poder Judicial de Honduras, en el año 2002 se presentaron 10.945 denuncias judiciales por violencia doméstica contra la mujer, de las cuales en sólo 1.435 casos se dictó una sentencia definitiva.

⁴⁹ Según el Centro de Violencia Familiar de la Municipalidad de Santiago, Chile, sólo entre el 40% y 50% de los agresores sentenciados a acudir a programas de rehabilitación acuden realmente.

Existen muy pocos mecanismos por los cuales la sociedad pueda evaluar y juzgar actuaciones del sistema judicial que vulneran el derecho de los y las ciudadanas a acceder a una justicia imparcial, objetiva y vigilante del respeto a los derechos humanos de los que el Estado es garante. En muchos países de América Latina las instituciones judiciales están entre las más desprestigiadas de las instituciones públicas, envueltas en sospechas de corrupción, oscurantismo e ineficiencia. El buen funcionamiento del sistema democrático exige la existencia de mecanismos de control social que monitoreen las actuaciones del sistema judicial y exijan responsabilidad y rendición de cuentas por acciones y/o omisiones de los operadores de justicia.

La organización de mujeres Las Dignas, de El Salvador, han publicado un estudio que bajo el título de “Sistematización sobre Violencia Sexual e Intrafamiliar” analiza sentencias judiciales sobre VCM emitidas en el período 1998-2000.

El Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica ha desarrollado una boleta para recoger, registrar y tramitar las quejas y denuncias contra funcionarios/as públicos que realicen una intervención en contravención con sus obligaciones legales. Las quejas contra funcionarios judiciales son remitidas a la Comisión sobre Violencia Doméstica del Poder Judicial, quien a su vez la envía a la Inspección Judicial, para que inicie la investigación disciplinaria respectiva.

En esta labor cobran un papel relevante las Defensorías (del Pueblo, de los Habitantes, del Ciudadano, Ombudsman) que en toda la Región han ido tomando protagonismo en temas relacionados con los derechos de las mujeres y creando capítulos de la mujer. Al mismo tiempo, también las organizaciones de mujeres han ido adquiriendo experiencia en la presentación de casos ante esas instancias.

En Costa Rica, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica conoce de quejas contra funcionarios públicos que incumplen con sus obligaciones legales. Además, la Defensoría está capacitada para investigar, de oficio o a petición de parte, las acciones u omisiones que lesionan los derechos de la mujer, entre ellos el derecho a vivir una vida libre de violencia. Además, puede efectuar recomendaciones y proponer sanciones por las omisiones y actuaciones de las instituciones públicas (a excepción del Poder Judicial) en caso de que se determinen acciones u omisiones que atenten contra el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.⁵⁰

50 CEPAL, “Buenas prácticas...” 37.

4 Monitoreo y evaluación

4.1. Importancia del monitoreo y de la evaluación

Si no se realiza un monitoreo y evaluación riguroso y consistente, no hay forma de saber si las políticas y programas sobre VCM que se están implementando están teniendo el impacto esperado. Por otro lado, un monitoreo adecuado permite cambiar enfoques ineficaces o reforzar y expandir iniciativas exitosas.

El establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación debiera comenzar en la fase de diagnóstico. El diagnóstico en sí mismo puede servir como línea de base para evaluar el progreso y proporcionar la información necesaria para definir indicadores de monitoreo y evaluación. Los mecanismos de monitoreo y evaluación, los indicadores y el presupuesto necesario deberían estar incluidos desde el mismo momento del diseño de las políticas y programas.

4.2. Métodos de monitoreo y evaluación

Existen diversos métodos de monitoreo y evaluación. El más utilizado consiste en el establecimiento de indicadores claros y medibles desde la misma concepción de la política o programa. Otros métodos incluyen análisis de presupuestos con enfoque de género, encuestas, registros y documentación de lecciones aprendidas.

4.2.1. Indicadores

Los indicadores son una herramienta básica para el monitoreo y la evaluación ya que sirven como puntos de referencia a partir de los cuales medir los progresos. La definición de los indicadores debe ser parte del proceso de diagnóstico o realizarse justo en el momento en el que las políticas públicas entran en efecto, para contar con datos previos y posteriores a la puesta en marcha de las políticas.

Es necesario diseñar indicadores para medir cambios en la prevalencia de la violencia e indicadores para medir el uso de los servicios de apoyo. Diversas instituciones han diseñado indicadores generales para medir distintos aspectos de la VCM. Por ejemplo, la CEPAL ha desarrollado indicadores de dos tipos:⁵¹

- Indicadores con base en información proveniente de encuestas - incluyen indicadores de magnitud y ciertas características seleccionadas.

⁵¹ CEPAL "Violencia contra la mujer..." 44.

- Indicadores con base en información proveniente de registros administrativos - incluyen la magnitud de la demanda satisfecha por los servicios de atención.

Indicadores propuestos por la CEPAL para medir la Violencia contra las Mujeres por parte de sus parejas íntimas⁵²

Indicador	Medida	Desagregación
Índice de violencia	Número de mujeres entre 15 y 65 años que han sido víctimas de violencia (física, sexual y psicológica) por parte de una pareja actual o pasada en el último año, dividido por el número total de mujeres en este grupo de edad, multiplicado por 100	<p>Área geográfica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia en áreas urbanas • Índice de violencia en áreas rurales <p>Nivel socioeconómico de la unidad doméstica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia en hogares pobres • Índice de violencia en hogares no pobres
Índice de violencia física	Número de mujeres entre 15 y 65 años que han sido víctimas de violencia física por parte de una pareja actual o pasada en el último año, dividido por el número total de mujeres en este grupo de edad, multiplicado por 100	<p>Grupos de edad (de las mujeres)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia en los siguientes grupos de edad: 15-19, 20-29, 30-39, 40-49, 50-65
Índice de violencia psicológica	Número de mujeres entre 15 y 65 años que han sido víctimas de violencia psicológica por parte de una pareja actual o pasada en el último año, dividido por el número total de mujeres en este grupo de edad, multiplicado por 100	<p>Estado ocupacional laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia contra mujeres que tienen un trabajo remunerado • Índice de violencia contra mujeres que realizan trabajo doméstico no remunerado <p>Nivel educacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin educación, educación primaria, educación secundaria, educación superior
Índice de violencia sexual	Número de mujeres entre 15 y 65 años que han sido víctimas de violencia sexual por parte de una pareja actual o pasada en el último año, dividido por el número total de mujeres en este grupo de edad, multiplicado por 100	<p>Embarazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia contra mujeres embarazadas • Índice de violencia contra mujeres no embarazadas
Índice de violencia no denunciada a la policía	Número de mujeres entre 15 y 65 años que han sido víctimas de violencia por parte de una pareja actual o pasada en el último año que no denunciaron el incidente, dividido por el número total de mujeres en este grupo de edad, multiplicado por 100	<p>Etnicidad y raza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia contra mujeres según etnicidad/raza <p>Relación con el agresor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Índice de violencia contra mujeres casadas • Índice de violencia contra mujeres que viven en pareja • Índice de violencia contra mujeres separadas

Indicador	Fórmula de Cálculo
Tasa de demanda de atención	Número de mujeres atendidas por violencia causada por una pareja en el último año, dividido por la población femenina total, multiplicado por 1000
Tasa de demanda de atención del servicio por violencia física	Número de mujeres atendidas por violencia física causada por una pareja en el último año, dividido por la población femenina total, multiplicado por 1000
Tasa de demanda de atención del servicio por violencia sexual	Número de mujeres atendidas por violencia sexual causada por una pareja en el último año, dividido por la población femenina total, multiplicado por 1000
Tasa de demanda de atención del servicio por violencia psicológica	Número de mujeres atendidas por violencia psicológica causada por una pareja en el último año, dividido por la población femenina total, multiplicado por 1000

Estos indicadores deben estar desagregados para los distintos tipos de servicio: policía, medicina forense, asesoría legal, patrocinio jurídico gratuito, casas de acogida, querrelas judiciales, etc.

4.2.2. Encuestas, Registros, Presupuestos con perspectiva de género

Los métodos descritos en la sección de Diagnóstico pueden servir como herramientas de monitoreo y evaluación. Llevar a cabo encuestas de población de forma regular puede constituir un método muy eficaz de medir la prevalencia e incidencia de distintas formas de VCM. También los registros institucionales de la policía, sistema y subsistema penal, sector salud y ONGs de apoyo a víctimas pueden arrojar datos de gran utilidad. Estos registros pueden asimismo dar una idea de si hay más mujeres víctimas de VCM que buscan ayuda y si sus necesidades están siendo cubiertas. Puesto que la falta de financiación es uno de los principales obstáculos que enfrentan las políticas públicas de lucha contra la VCM, analizar si las iniciativas están recibiendo fondos suficientes es una herramienta esencial para monitorear la implementación de las políticas.

A. Informes/Libros

- Amnistía Internacional. “Está en nuestras manos. No más violencia contra las mujeres.” 2004.
[http://web.amnesty.org/web/web.nsf/8bad1ff50703146980256e32003c42f0/4e6cf8b04912dc8480256e3200638af6/\\$FILE/ACT770012004.pdf](http://web.amnesty.org/web/web.nsf/8bad1ff50703146980256e32003c42f0/4e6cf8b04912dc8480256e3200638af6/$FILE/ACT770012004.pdf)
- CEJA. “Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género.” 2004.
<http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/ceja-comparativo-genero3.pdf>
- Centro de Derechos de Mujeres. “Personas usuarias de la Ley contra la Violencia Doméstica: Estudio cualitativo de opiniones y comportamientos de los operadores de justicia y las mujeres usuarias de la Ley.” 2003.
http://www.derechosdelamujer.org/html/PUBLICACIONES/personas_usuarias.pdf
- CEPAL. “Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe.” CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 75, 2005.
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/22824/P22824.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CEPAL. “Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución.” CEPAL, 2002.
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/10631/P10631.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- CLADEM. “Proyecto Regional CLADEM-UNIFEM sobre Violencia de Género.”
<http://www.cladem.org/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. “Marco de legislación modelo sobre la violencia doméstica.” (1996).
<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/d66e1c4f99f9f1b7802566d70054c2b1?OpenDocument>
- Ellsberg, Mary y Lori Heise. Researching Violence against Women: a practical guide for researchers and activists. EEUU: OMS y PATH, 2005.
http://www.path.org/files/GBV_rvaw_front.pdf

- GTZ. “Género y seguridad ciudadana. Módulo de Capacitación Regional.” Nicaragua: GTZ, 2004.
<http://www.gtzgenero.org.ni/publicaciones.php?idorigen=1#14>
- ICRW. “How to Make the Law Work? Budgetary Implications of Domestic Violence Policies in Latin America.” Washington DC: International Center for Research on Women (ICRW), 2003.
http://www.icrw.org/docs/dv_budgets_703.pdf
- Inter-American Development Bank. “Technical Notes on Violence Prevention.” 1999.
http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_e.htm
- ISIS Internacional y UNIFEM Latinoamérica. “Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español. 1990-2000: Balance de una década.” 2002.
<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/portadanew.htm>
- ONU Division for the Advancement of Women. Reunión de Expertos/as “Violence against Women: a statistical overview, challenges and gaps in data collection and methodology and approaches for overcoming them.” Nueva York: DAW, 2005.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-stat-2005/index.html>
- ONU Division for the Advancement of Women. Reunión de Expertos/as “Good practices in combating and eliminating violence against women.” Nueva York: DAW, 2005.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/index.html>
- OMS. Multi-country Study on Women’s Health and Domestic Violence against Women: Initial results on prevalence, health outcomes and women’s responses. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2005.
http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/en/index.html
- OMS. Dando prioridad a las mujeres: Recomendaciones éticas y de seguridad para la investigación sobre la violencia doméstica contra las mujeres. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 1999.
<http://www.who.int/gender/violence/en/prioridadmuj.pdf>
- OPS. “Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres.” 2004.
<http://www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/LeyModelo.pdf>
- OPS, “Situación de los servicios médico-legales y de salud para víctimas de violencia sexual en Centro América.” Serie Género y Salud Pública No. 14. Programa Mujer, Salud y Desarrollo, 2003.
<http://www.paho.org/English/DPM/GPP/GH/gph14.pdf>

- PATH y Banco Mundial. “Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Intervention.” World Bank Policy Research Working Paper 3438.
http://econ.worldbank.org/files/39678_wps3438.pdf
- Solano, Priscilla y Marijke Velzeboer. Componentes claves para las leyes y políticas sobre violencia contra las mujeres. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud, Agosto 2003.
<http://www.paho.org/spanish/DPM/GPP/GH/ComponentesClave.pdf>
- UNIFEM. Not a Minute More: Ending Violence against Women. New York: UNIFEM, 2003.
http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=7

B. Páginas Web

- Banco Datos Femicidio
ISIS: América Latina, Caribe Español
<http://www.isis.cl/Femicidio/index.htm>
- Género y Salud
Organización Panamericana de la Salud
<http://www.paho.org/generoyasalud>
- Mujeres Hoy
No + Violencia
http://www.mujereshoy.com/secciones/secc_5.s
- Presupuestos Públicos y Género en América Latina y el Caribe
UNIFEM y UNFPA y GTZ
<http://www.presupuestoygenero.net/s28/paginas/htm>

Anexos

Anexo 1 – Ejemplo del contenido de un protocolo de investigación ⁵³

Título:	lo más corto posible, pero que cubra e indique el problema de investigación que se plantea.
Personal investigador:	lista de investigadores/as, sus cualificaciones y afiliaciones profesionales.
Antecedentes:	justificación del estudio. ¿Qué se sabe ya del problema a partir de otros estudios? Experiencia en el área de investigación. Marco conceptual o teórico. Una extensa revisión bibliográfica es esencial.
Objetivos de la investigación:	señalar los objetivos generales del estudio y especificar cada una de las cuestiones a investigar. Los objetivos tienen que corresponderse con el diseño del estudio y con los métodos utilizados.
Área de estudio:	especificar el área geográfica de estudio. ¿Qué se sabe sobre el contexto social, económico y epidemiológico?
Diseño del estudio:	¿el diseño incluirá una encuesta de población, un estudio de control de casos, acción-investigación participativa, entrevistas en profundidad, grupos focales o una combinación de todo lo anterior?
Población de estudio:	características de la población a estudiar, incluidos edad, sexo, otras características y período de seguimiento.
Diseño y procedimientos de muestreo:	¿Cuál es el tamaño de la muestra y las razones para que sea así? ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad para ser parte de la muestra? ¿Cómo se localizará y seleccionará a las personas entrevistadas? ¿La muestra se seleccionará siguiendo métodos aleatorios? En ese caso, explicar los detalles.
Métodos de estudio:	describir en detalle o referir a descripciones estándar de los métodos a utilizar. Adjuntar cualquier instrumento de investigación a ser utilizado (p.ej, cuestionarios de encuestas, guía de entrevistas,...)
Descripción de las variables principales:	incluir una descripción detallada de cómo se definen y miden las variables.
Organización de la gestión y análisis de los datos:	¿Cómo se procesarán y analizarán los datos?
Organización del trabajo de campo:	describir todos los pasos del trabajo de campo. ¿Qué se va a hacer, cuándo, cómo y por quién? ¿Qué dificultades se prevén? ¿Cómo se les hará frente?
Consideraciones éticas:	las cuestiones éticas deben ser identificadas y evaluadas por los investigadores así como por un comité de revisión ética
Cronograma:	cronograma de etapas: preparación, pilotaje, comienzo del estudio, fin del estudio, análisis, documentación e informe.
Presupuesto:	especificar costos, que deben ser realistas en relación con el cronograma y la descripción general.
Potenciales implicaciones de políticas y programas:	¿Cuáles son los impactos potenciales de esta investigación sobre las políticas y programas sobre VCM? ¿Qué cambios, intervenciones u otras consecuencias se pueden esperar de esta investigación?
Referencias:	respaldar las afirmaciones con referencias a otros estudios y descripción de métodos.
Apéndices:	con frecuencia, se adjuntan los instrumentos de investigación, tales como la guía de entrevistas o el cuestionario, así como el currículum vitae de cada investigador/a y quizás información adicional e instrucciones para algunas partes del estudio.

⁵³ Persson y Wall citado en Mary Ellsberg y Lori Heise. *Researching Violence against Women: a practical guide for researchers and activists*. EEUU: WHO y PATH, 2005. p.59. <http://www.path.org/publications/pub.php?id=1175>



Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Hoja de Registro Único para casos de Violencia Intrafamiliar,
Agresión Sexual y Maltrato a la Niñez

Registro N°.: _____

SECCIÓN I - DATOS DE LA VÍCTIMA		
Nombre: _____	Nivel educativo finalizado:	SI ES MENOR DE 18 AÑOS
Conocido/a por: _____	primaria <input type="radio"/> técnico <input type="radio"/>	Centro educativo: _____
Edad: _____ años	secundaria <input type="radio"/> universitario <input type="radio"/>	Municipio: _____
Sexo: masculino <input type="radio"/> femenino <input type="radio"/>	bachillerato <input type="radio"/> ninguno <input type="radio"/>	Grado: _____
Embarazo: si <input type="radio"/> no sabe <input type="radio"/> no <input type="radio"/> N/A <input type="radio"/>	Estado Familiar:	Turno escolar: mañana <input type="radio"/> tarde <input type="radio"/> noche <input type="radio"/>
deseado <input type="radio"/> no deseado <input type="radio"/>	soltero/a <input type="radio"/> separado/a <input type="radio"/>	Pertenencia a grupo social de riesgo: SI <input type="radio"/> NO <input type="radio"/>
Número de hijos: _____ Número de hijas: _____	casado/a <input type="radio"/> divorciado/a <input type="radio"/>	Especifique: _____
Identificación N°: _____	unión NM <input type="radio"/> viudo/a <input type="radio"/>	Responsable o Tutor(a): _____
Dirección: _____	Sostenimiento Familiar:	Parentesco con la víctima:
	mujer jefa de hogar <input type="radio"/>	padre <input type="radio"/> madre <input type="radio"/>
	hombre jefe de hogar <input type="radio"/>	abuelo <input type="radio"/> abuela <input type="radio"/>
	jefatura compartida <input type="radio"/>	hermano <input type="radio"/> hermana <input type="radio"/>
	proveedor(a) desde el extranjero <input type="radio"/>	padrastra <input type="radio"/> madrastra <input type="radio"/>
	otro(a) miembro(a) de la familia <input type="radio"/>	otro <input type="radio"/>
	Especifique: _____	Especifique: _____
Departamento: _____	Lugar de trabajo: _____	Teléfono en caso de emergencia: _____
Municipio: _____	Dirección: _____	Teléfono: _____
Zona: urbana <input type="radio"/> rural <input type="radio"/> marginal <input type="radio"/>		
Ocupación: _____		
Dirección: _____		
Discapacidad física: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	Alteraciones psicofisiológicas:	
Especifique: _____	alteración del sueño <input type="checkbox"/> sudoración excesiva <input type="checkbox"/>	
Discapacidad mental: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	alteración del apetito <input type="checkbox"/> temblor del cuerpo <input type="checkbox"/>	
Especifique: _____	alteración gastrointestinal <input type="checkbox"/> tic nervioso <input type="checkbox"/>	
Condiciones emocionales:	dolor de cabeza <input type="checkbox"/> alteraciones de la piel <input type="checkbox"/>	
agresividad <input type="checkbox"/> indiferencia <input type="checkbox"/> intento suicida <input type="checkbox"/> palpitación <input type="checkbox"/>	mareos <input type="checkbox"/>	
angustia <input type="checkbox"/> miedo <input type="checkbox"/> ideación suicida <input type="checkbox"/>	Ha sido testigo de violencia: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
tristeza <input type="checkbox"/> enojo <input type="checkbox"/> intento homicida <input type="checkbox"/>	Antecedente de agresión sexual: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
impotencia <input type="checkbox"/> confusión <input type="checkbox"/> ideación homicida <input type="checkbox"/>		
culpa <input type="checkbox"/> inseguridad <input type="checkbox"/>		
SECCIÓN II - DETALLE DE LOS HECHOS		
Código del incidente: violencia intrafamiliar <input type="radio"/> maltrato a la niñez <input type="radio"/>	Formas de violencia:	Tipo de agresión sexual:
agresión sexual <input type="radio"/>	física <input type="checkbox"/> psicológica <input type="checkbox"/>	vaginal <input type="checkbox"/> tocamiento <input type="checkbox"/>
	sexual <input type="checkbox"/> patrimonial <input type="checkbox"/>	anal <input type="checkbox"/> consumado <input type="checkbox"/>
Reincidencia: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	Tipo de lesión física:	oral <input type="checkbox"/> no consumado <input type="checkbox"/>
Denuncia: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	golpes <input type="checkbox"/>	Otras agresiones sexuales <input type="checkbox"/>
Lugar de los hechos: _____	arma de fuego <input type="checkbox"/>	Especifique: _____
Departamento: _____	arma blanca <input type="checkbox"/>	
Municipio: _____	arma contundente <input type="checkbox"/>	Tipo de agresión Psicológica:
Zona: urbana <input type="radio"/> rural <input type="radio"/> marginal <input type="radio"/>	mordidas <input type="checkbox"/>	gritos <input type="checkbox"/> no dar afecto <input type="checkbox"/> culpabilizar <input type="checkbox"/>
Ámbito: público <input type="radio"/> privado <input type="radio"/>	quemaduras <input type="checkbox"/>	insultos <input type="checkbox"/> ofensas <input type="checkbox"/> marginar <input type="checkbox"/>
Fecha de agresión: ____/____/____ (d/m/a)	halones de pelo <input type="checkbox"/>	palabras soeces <input type="checkbox"/> humillación <input type="checkbox"/> poner <input type="checkbox"/>
Hora de agresión: ____:____ (h/m)	empujones <input type="checkbox"/>	amenazas <input type="checkbox"/> ignorar <input type="checkbox"/> sobrenombres <input type="checkbox"/>
Breve descripción del hecho según víctima: _____	Tipo de Agresión Patrimonial	Frecuencia de la agresión:
_____	diaria <input type="checkbox"/> mensual <input type="checkbox"/> anual <input type="checkbox"/>	diaria <input type="checkbox"/> mensual <input type="checkbox"/> anual <input type="checkbox"/>
_____	semanal <input type="checkbox"/> trimestral <input type="checkbox"/> eventual <input type="checkbox"/>	semanal <input type="checkbox"/> trimestral <input type="checkbox"/> eventual <input type="checkbox"/>
_____	quincenal <input type="checkbox"/> semestral <input type="checkbox"/> una sola vez <input type="checkbox"/>	quincenal <input type="checkbox"/> semestral <input type="checkbox"/> una sola vez <input type="checkbox"/>
_____	Especifique: _____	

SECCIÓN III - DATOS DEL AGRESOR/A		
Nombre: _____	Relación con la víctima:	
Edad: _____ años Sexo: masc <input type="radio"/> fem <input type="radio"/>	padre <input type="radio"/> esposo <input type="radio"/> amigo <input type="radio"/>	
Dirección: _____	madre <input type="radio"/> esposa <input type="radio"/> amiga <input type="radio"/>	
	padrastra <input type="radio"/> exesposo <input type="radio"/> tío <input type="radio"/>	
Departamento: _____	madrastra <input type="radio"/> exesposa <input type="radio"/> tía <input type="radio"/>	
Municipio: _____	abuelo <input type="radio"/> conviviente <input type="radio"/> trabajador(a) doméstico(a) <input type="radio"/>	
Zona: urbana <input type="radio"/> rural <input type="radio"/> marginal <input type="radio"/>	abuela <input type="radio"/> exconviviente <input type="radio"/> desconocido(a) <input type="radio"/>	
Teléfono: _____	hermano <input type="radio"/> otro <input type="radio"/>	
	hermana <input type="radio"/> especifique: _____	
Nivel educativo finalizado:	Condiciones del agresor(a):	
primaria <input type="radio"/> bachillerato <input type="radio"/> universitario <input type="radio"/>	alcoholizado/a <input type="checkbox"/> trastorno psiquiátrico <input type="checkbox"/>	
secundaria <input type="radio"/> técnico <input type="radio"/> ninguno <input type="radio"/>	estable-sobrio/a <input type="checkbox"/> drogado/a <input type="checkbox"/>	
Ocupación: _____	Tipo de arma utilizada: _____	
Teléfono: _____	Antecedente criminal: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
Lugar de trabajo: _____	Secuela de guerra: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
Dirección: _____	Ha sido testigo de violencia: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
	Antecedente de agresión sexual: si <input type="radio"/> no <input type="radio"/>	
SECCIÓN IV - DATOS DEL ENTE CAPTADOR		
Institución que captó: _____	Tipo de atención brindada:	
Entrevistador(a): _____	psicológica <input type="checkbox"/> médica <input type="checkbox"/> policial <input type="checkbox"/>	
Cargo/profesión: _____	social <input type="checkbox"/> legal <input type="checkbox"/> albergue <input type="checkbox"/>	
Fecha de atención: ____/____/____ (d/m/a)	Referido a: _____	
Hora de atención: ____:____ (h/m)	Motivo de la referencia: _____	

La reproducción y/o utilización de esta hoja sin autorización para fines distintos a los del ISDEMU será sancionado conforme a la Ley Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, Art 6-A

Anexo 3 – Leyes de violencia doméstica en América Latina⁵⁵

País	Costa Rica	Colombia	Brasil	Bolivia	Argentina
Nombre y N° Ley	Ley contra la Violencia Doméstica N° 7586	Ley para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar N° 294 Modificada por N° 575	Proyecto en discusión desde 1992	Contra la Violencia en la Familia o Doméstica N° 1.674	Protección contra la Violencia Familiar (Nacional de aplicación en el ámbito de la Capital Federal) N° 24.417
Fecha	Marzo 1996	16-07-96 y 2000		15-12-95	07-12-94
Carácter	Juez/a de Familia o Alcaldías Mixtas	Especial de protección (cuando la violencia es constitutiva de delito o contravención se aplican normas generales)	Hasta la fecha se utiliza el Código Penal	Especial	Especial
Competencia	Juez/a de Familia o Alcaldías Mixtas	Juez/a de Familia		Juez/a de Instrucción de Familia En comunidades indígenas y campesinas son competentes las autoridades comunitarias y naturales, de acuerdo a la costumbre	Juez/a de Asuntos de la Familia
Tipos de violencia	Física, psicológica, sexual y patrimonial	Física, psicológica y sexual		Física, psicológica y sexual Que constituyan faltas	Física y psicológica
Procedimiento	Breve, verbal o escrito	Breve, concentrado, oral o escrito		Breve, concentrado, oral o escrito y reservado	Breve, concentrado, verbal o escrito
Comparecencia	Personal o con abogado/a	Personal o con abogado/a		Personal o con abogado/a. Si una parte lo tiene se le debe designar abogado/a a la otra	Personal
Conciliación	No	Antes de la audiencia y durante ésta el juez/a debe procurar una conciliación		Llamado a conciliación obligatorio	Audiencia de mediación obligatoria
Sanciones	No	El incumplimiento de las medidas de protección se sanciona con: Multa, Arresto		Multa Arresto hasta por 4 días, que pueden cumplirse en fines de semana Medidas alternativas: terapia y trabajos comunitarios	Asistencia a Programas educativos o terapéuticos
Medidas de Protección	Enumeración taxativa. Duración entre 1 y 6 meses.	La ley enumera las medidas		Ley enumera las medidas cautelares. Y juez/a no puede establecer su duración más allá del término del proceso	Ley enumera medidas cautelares y juez/a establece su duración
Seguimiento	Centro Nacion para el Desarrollo de la Mujer y la	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar		No se establece	Consejo Nacional del Menor y la Familia encargado de coordinar servicios públicos y privados

⁵⁵ Tomado de: Ortega, L. "Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe." *Serie Mujer y Desarrollo No. 75*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005. <http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/1/LCL2391/lcl2391e.pdf>

País	Guatemala	El Salvador	Ecuador	Cuba	Chile
Nombre y N°Ley	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar Decreto N° 97-96	Ley contra la Violencia Intrafamiliar Decreto N° 902	Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia N° 103	No hay normas legales sobre violencia doméstica	Ley que establece Normas de Procedimiento y Sanciones relativas a los actos de Violencia Intrafamiliar N° 19.325
Fecha	1996	Sept. 1996	1995		27-08-94
Carácter	Especial de Protección	Especial de Protección	Especial	Se aplica el delito de agresión del Código Penal	Especial
Competencia	Juzgados de Familia o Juzgados de Paz de Turno	Tribunales de Familia y de Paz	Juez/a de Familia		Civil
Tipos de violencia	Física, psicológica, sexual y patrimonial	Física, psicológica y sexual	Física, psicológica y sexual		Física leve y psicológica
Procedimiento	Verbal o escrita	Oral, concentrado, rápido	Física, psicológica y sexual		Especial; breve, oral o escrito, gratuito
Comparecencia	Personal o con abogado/a	Personal o con abogado/a	Personal salvo que el juez/a estime necesaria la intervención del defensor/a público		Personal o con abogado/a. Si una parte lo tiene se le debe designar abogado/a a la otra
Conciliación	No se establece	Conciliación voluntaria. El incumplimiento de lo avenido implica responsabilidad penal por desobediencia	Obligatoria		Llamado a conciliación obligatorio
Sanciones	Cuando la VIF sea falta o delito se aplica el Código Penal	No establece	Indemnización de daños y perjuicios; sustituible por trabajo comunitario. Reposición de bienes		Prisión hasta 60 días Multa Terapia Las dos primeras son conmutables por trabajos comunitarios
Medidas de Protección	Medidas de seguridad. Enumera 16 taxativas. Su duración puede ir de 1 a 6 meses prorrogables	Medidas preventivas, cautelares o de protección. En mera 13 más cualquiera prevista en el ordenamiento familiar. Plazo lo fija el/la juez/a. El incumplimiento se sanciona con 5 a 20 días de multa	Tanto jueces/zas como Comisarios de la Mujer y la Familia, Intendentes, Comisarios Nacionales, Tenientes Políticos y Jueces Penales, están facultados para decretar las medidas de amparo que señala la ley		Cualquiera a petición de parte o de oficio; ley señala ejemplos Provisionales y temporales (hasta 180 días)
Seguimiento	No se establece	Juez/a controla el resultado de las medidas y decisiones, por el tiempo que estime conveniente por medio de trabajadores/as sociales o psicólogos/as, quienes le informan periódicamente	No se establece		Juez/a, Servicio Nacional de la Mujer, Centros Diagnóstico Ministerio Educación, Centros Salud Mental Familiar Comunales

País	Panamá	Nicaragua	México	Honduras
Nombre y N°Ley	Ley N° 27 por la cual se tipifican los delitos de VIF y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas.	Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal	Ley de Asistencia y Prevención de la VIF	Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer Decreto N° 132-97
Fecha	16 junio 1995	9 octubre 1996	26 abril 1996	Febrero 1997
Carácter	Modificatoria del Código Penal	Modificatoria del Código Penal	26 abril 1996	Especial En 1996 se modificó el Código Penal e incorporó un capítulo de medidas preventivas y penalización de la VIF
Competencia	Juzgados del Crimen	Juzgados del Crimen	Delegaciones	Juez de Letras o de Paz o de Familia
Tipos de violencia	Física y psicológica	Física, psíquica y toda alteración en la salud	Física, psicoemocional y sexual	Física, psicológica, sexual y patrimonial
Procedimiento	Procedimiento penal	Procedimiento penal	Procedimiento administrativo	Oral o escrito, breve y rápido
Comparecencia	Con abogado/a	Con abogado/a	Personal	Personal
Conciliación	No se establece. Si se permite el desistimiento de la víctima mayor de edad cuando no sea reincidencia y el acusado se evalúa y trate	No se establece	Conciliación y amigable composición o arbitraje	No se establece
Sanciones	Dependiendo de la gravedad de la agresión: 6 meses a 4 años de prisión O medidas de seguridad curativas cuando el daño no es grave; si no se cumplen se sustituyen por 6 meses a 1 año de prisión.	Dependiendo de la gravedad del daño: 2 a 6 años de prisión más multas	Sanciones administrativas	No acatar medidas protección: prestación de servicios a la comunidad de 1 a 3 meses. Reincidencia y violación medidas protección: 3 meses a 1 año Si la VIF es delito pasa a Juzgado del Crimen
Medidas de Protección	Medidas de seguridad curativas	Medidas de seguridad o de protección. Enumeración taxativa para hechos que no constituyen delito sino falta. Reincidencia: 2 a 6 meses de arresto	Medidas asistenciales	Medidas de seguridad (detienen la violencia y previenen males mayores) Medidas precautorias (previenen la reiteración de la violencia mediante reeducación del agresor y aumento autoestima de la mujer) Medidas cautelares (garantizan el cumplimiento de las obligaciones familiares del agresor)
Seguimiento	Las medidas de seguridad curativas son vigiladas por el Departamento de Corrección	No se establece	Secretaría de Gobierno del DF debe vigilar y garantizar el cumplimiento de esta Ley	Fiscalía de la Mujer

País	Puerto Rico	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República	Paraguay
Nombre y N°Ley	Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica Ley N° 54	Sobre la Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar N° 26.260. Modificada por N° 26.763	Ley contra la Violencia Doméstica N° 1.600
Fecha	15 agosto 1989	1993 y 1997	Marzo 2000
Carácter	Mixto de protección y penal	Especial	Especial de protección (nosancionatoria)
Competencia	Aspectos de protección: cualquier Juez/a de Tribunal de Primera Instancia o Juez/a Municipal Aspectos penales: Juez/a del Crimen	Juez/a civil	Juez/a de Paz
Tipos de violencia	Física, psicológica, sexual y restricción de libertad	Física y psicológica La modificación de la Ley amplió al maltrato sin lesión, la amenaza y la coacción grave	Física, lesiones, psíquica y sexual
Procedimiento	La Secretaría de los Tribunales de Puerto Rico y las Oficinas de los Jueces/zas Municipales, disponen de formularios sencillos para solicitar y tramitar las órdenes de protección	Sumario	Especial de protección oral o escrito, gratuito
Comparecencia	Personal o con abogado/a. Ante Juzgados del Crimen con abogado/a	Personal o con abogado/a	Personal o con abogado/a
Conciliación	No se establece	El Ministerio Público interviene para procurar la conciliación de las parejas y demás familiares	No
Sanciones	Maltrato: 12 meses de reclusión Maltrato agravado: 3 años reclusión Maltrato por amenaza: 12 meses reclusión Maltrato por restricción de libertad: 3 años reclusión Agresión sexual conyugal: 15 años reclusión	Suspensión temporal de la cohabitación y de las visitas a la persona agraviada	No
Medidas de Protección	Órdenes de protección. Enumeración no taxativa La violación de las órdenes de protección constituyen delito menos grave	Cualquiera	Enumera las medidas. Facultad juez/a para dictar otras Provisionales hasta que cesen causas o termine proceso. Y permanentes excepcionalmente
Seguimiento	Las órdenes de protección son seguidas por la Policía	Todas las organizaciones o entidades públicas o privadas dedicadas a la protección de menores, mujeres y familia, pueden ser solicitadas por el juez/a para que coadyuven en el control de las medidas cautelares	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República

País	Venezuela	Uruguay	República Dominicana
Nombre y N°Ley	Ley sobre Violencia contra la Mujer y la Familia	Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707	Ley N° 24-97 que Introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes
Fecha	Sept. 98	Julio 95	27 enero 1997
Carácter	Especial	Modificatoria del Código Penal; incorpora el delito de violencia doméstica	Modificatoria del Código Penal
Competencia	Juzgados de Parroquia o Municipio	Juez/a del Crimen	Juez/a del Crimen
Tipos de violencia	Física, psicológica y sexual (también hostigamiento sexual) constitutivas de falta	Física, amenazas prolongadas en el tiempo	Física, psicológica, verbal, intimidación y persecución
Procedimiento	Breve	Procedimiento penal	Procedimiento penal
Comparecencia	Personal o con abogado/a	Con abogado/a	Con abogado/a
Conciliación	No se establece	No se establece	No se establece
Sanciones	Amonestación Asistencia obligatoria a programas educativos o terapéuticos Trabajo en obras de interés comunitario Arresto de 15 días a 6 meses	Prisión de 6 a 24 meses	Prisión de 1 a 5 años y multa y restitución debienes destruidos, dañados yocultados Maltrato agravado: prisión de 5 a 10 años. En todo caso como pena accesoria: asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, por no menos de 6 meses. Violación conyugal: reclusión de 10 a 15 años y multa
Medidas de Protección	Cualquiera tendiente al bienestar del grupo familiar	No se establecen	Ordenes de protección. Enumeración taxativa. No se establece duración
Seguimiento	El tribunal debe ser informado periódicamente de las relaciones familiares mientras se cumple la pena, ya sea por la comparecencia de las partes o por el personal especializado que interviene en el caso.	El tribunal y el servicio policial	El tribunal

Anexo 4 – Políticas y planes nacionales (países seleccionados) sobre violencia contra las mujeres en América Latina⁵⁶

País	Costa Rica	Brasil	Bolivia	Argentina
Política o Plan Nacional	Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia intrafamiliar (PLANNOVI) Propuesta para la acción integral	Programa Nacional de prevención y combate a la violencia doméstica y sexual	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer	Plan Nacional de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar
Año	1994-1998	1996	1994	2000
Tipo de violencia	Intrafamiliar (doméstica)	Doméstica y sexual	Múltiples dimensiones del problema (violencia contra la mujer)	Intrafamiliar
Sector que coordina	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) (antes Centro Nacional para el desarrollo de la Mujer y la Familia)	Consejo Nacional de los derechos de la mujer (CNDM)	Ministerio de Desarrollo Humano, ViceMinisterio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia (antes Subsecretaría de asuntos étnicos, de género y generacionales)	Salud (Dirección Nacional de Salud Materno Infantil) Consejo Nacional de la Mujer
Sectores involucrados	Centro Nacional para el desarrollo de la Mujer y la Familia Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD) Ministerio de Educación Pública (MEP) Ministerio de Justicia Gracia (MJG) Ministerio de Salud Pública (MSP) Ministerio de Seguridad Pública Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de la Vivienda Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) Defensoría de los habitantes Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Instituto Nacional de Aprendizaje Patronato Nacional de la Infancia ONGs		Poder Judicial Ministerio Público	
Centros y Servicios de Apoyo		Centros de Defensa jurídico-social Casas de refugio para mujeres víctimas de violencia (1999) Servicios de atención legal Núcleos integrados de atención a la mujer víctima de violencia	Albergues y refugios para mujeres maltratadas	Salud Mental Hospitales Centros de Salud con equipos especializados Organismos judiciales y de desarrollo social Centros de atención jurídica comunitaria Centros de información y asesoramiento, diagnóstico y atención de casos denunciados (1996)
Mecanismos Generados	Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar 1997 Fiscalía de violencia doméstica y delitos sexuales del Ministerio público (1998) Juzgados de Familia especializados en violencia doméstica (1999) Defensoría de la Mujer (1990) Oficinas Municipales de la Mujer Redes Interinstitucionales y Comunitarias para la atención integral de la violencia intrafamiliar Red Nacional de Redes Locales Organización de base de mujeres Oficinas Municipales de la Mujer	Delegaciones de defensa de la mujer (Comisariías) Unidades Policiales Pacto Comunitario contra la Violencia intrafamiliar (1998)	Servicios Legales Integrales para la Mujer (SLIM) a nivel municipal Brigadas de protección a la Familia cuentan con un Manual de Procedimientos Policiales contra la Violencia Intrafamiliar. Policía Nacional. Departamento de Género en el Comando Nacional de la Policía (1995) Juzgados de Instrucción de Familia. Poder Judicial y Ministerio Público	Sistema Nacional de Información Mujer (SNIM) (1999) Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar Contra la Mujer (Instrumento de Registro de Casos, destinado a Servicios especializados en la atención de la violencia familiar contra la mujer)
Comisiones y Comités	Comisión del sector Salud para la atención integral de la Violencia intrafamiliar (1996) Comisión especializada sobre Violencia intrafamiliar (Poder Judicial) (1996) Comisión sobre Violencia intrafamiliar en los Ministerios de Educación (1997) Comisión sobre Violencia intrafamiliar en los Ministerios de Seguridad Pública (1997)	Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (1998)		

⁵⁶ Fuente: ISIS Internacional y UNIFEM, *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000: Balance de una década (Anexo 5)* (Chile: ISIS Internacional, 2003). <http://www.isis.cl/temas/vi/balance/Versionactfinal.doc>

País	El Salvador	Ecuador	Cuba	México	República Dominicana
Política o Plan Nacional	Política Nacional de la Mujer Uno de sus objetivos es la captación, prevención, atención y seguimiento de los casos de violencia intrafamiliar, agresión y delito sexual Programa de Saneamiento de las relaciones familiares	Plan de Igualdad de Oportunidades/ Plan de Acción Nacional de las mujeres ecuatorianas Una de sus líneas estratégicas es derechos humanos, paz y violencia	No hay una política específica	Programa Nacional contra la Violencia intrafamiliar	No hay política específica
Año	1997-1999	1996-2000		1999	
Tipo de violencia	Intrafamiliar Sexual			Intrafamiliar (dentro del hogar)	Doméstica
Sector que coordina	Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU)		Secretaría de Gobernación	
Sectores involucrados	Procuraduría Gral. De la República Fiscalía Gral. De la República Instituto salvadoreño de protección al menor Policía nacional Civil Ministerio de Educación Ministerio de Salud Pública y Asistencia social Órgano Judicial			n	
Centros y Servicios de Apoyo	Teléfono Amigo Campañas de divulgación y prevención de la violencia contra la mujer Revisión de contenidos sexistas y discriminatorios en campañas de instituciones privadas Capacitación en violencia intrafamiliar a unidades de salud y Hospitales Albergue para mujeres sobrevivientes de VIF Detección, referencia y atención de los casos de violencia intrafamiliar y de agresión sexual	Casa Refugio para la mujer (1990) Casa de acogida de las víctimas de violencia Oficinas de asistencia legal (1997-1998) Albergue en Quito (1998)		Centro de Terapia de Apoyo (CTA) Centro de Atención a la violencia intrafamiliar (CAVI)	Centro de atención de la mujer maltratada Clínicas jurídicas-psicológicas
Mecanismos Generados		Acuerdo Ministerial del sector Salud (1998) Comisarias de la Mujer y de la Familia	Plan Nacional de Acción. Entrenamiento a Jueces/zas y Policías Programa Nacional para integrar la violencia de género en el entrenamiento policial	Institutos estatales de la mujer (1998) Programa de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos sexuales (1989) Programa sobre asuntos de la mujer, el niño y la familia	Departamento de la No-Violencia de la Secretaría de la Mujer (1997) Red institucional de atención a la violencia Red interinstitucional de apoyo a la mujer contra la violencia (1998)
Comisiones y Comités	Comité Intersectorial Comité Interinstitucional		Cuba	Comisión Nacional de Derechos Humanos (1993)	Comisión Nacional de prevención y lucha contra la violencia (encargada de elaborar un Plan) (CONA-PLUVI) (1998) Comisión Honorífica de las Mujeres Asesoras del Senado de la República (1994)

