



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

**RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA
BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:
Avances, desafíos y experiencias regionales**

Informe Regional

Julio del 2011.

*Esta es una versión anticipada del informe cuya edición se está finalizando. Se ruega
notar que las informaciones aquí contenidas pueden cambiar en la versión final.*

**RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA
BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:**
Avances, desafíos y experiencias regionales

Informe Regional

Julio del 2011.

Realización

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC
Oficina Regional para Brasil y el Cono Sur

Representante Regional

Bo Mathiasen

Coordinación General

Nivio Nascimento

Consultora Sénior

Wânia Pasinato

Consultores/as Nacionales

Beatriz Kohen (Argentina)

Fernando Martínez (Chile)

Silvia López (Paraguay)

Mariana González (Uruguay)

Equipo UNODC

Daniel Carvalho

Janaina Homerin

Gilberto Duarte

Edición y Revisión

Andrea Catta Preta

Nivio Nascimento

Apoyo:**ONU Mujeres**

Este documento no ha sido formalmente editado.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CDE	Centro de Documentación y Estudios (Paraguay)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención sobre Discriminación Racial
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile
CIM	Centros Integrales de la Mujer (Argentina)
CJSN	Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)
CLADEM	Comité de América Latina y El Caribe Para La Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer
CMF	Comisaría de la Mujer y la Familia (Argentina)
CMs	Comisarías de la Mujer
CNJ	Consejo Nacional de Justicia (Brasil)
CNM	Consejo Nacional de la Mujer (Argentina)
COPEVID	Comisión Permanente de Familia y Violencia Doméstica contra la Mujer (Argentina)
DAVV	División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia Contra la Mujer, Niños, Niñas y Adolescentes (Paraguay)
DEAMs	Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer (Brasil)
DGPG	Dirección General de Políticas de Género (Ministerio del Interior, Uruguay)
ENDSSR	Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva (Paraguay)
ENDSSR	Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva (Paraguay)
ENUSC	Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (Chile)
ETS	Enfermedades de transmisión sexual
FONAVID	Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer (Brasil)
GNDH	Grupo Nacional de Derechos Humanos (Argentina)
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
INE	Instituto Nacional de Estadística (Chile)
INMUJERES	Instituto Nacional de la Mujer (Uruguay)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem Do Pará
MIDES	Ministerio del Desarrollo Social (Uruguay)
MP	Ministerio Público
MS	Ministerio de Salud (Brasil)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OM	Oficina de la Mujer (de la Corte Suprema de Justicia, Argentina)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PNAD	Encuesta Nacional por muestra de Domicilios
REM	Reunión Especializada de Mujeres del MERCOSUR
SEDAMUR	Secretaría de la Mujer de la Presidencia da República (Paraguay)
SENASP	Secretaría Nacional de Seguridad Pública – Ministerio de Justicia – Brasil
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Chile)

SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SPM	Secretaría de Políticas para Mujeres - Brasil
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
URAVIT	Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (Chile)
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional

ÍNDICE

Prefacio.....	viii
Agradecimientos.....	ix
Presentación	1
Contexto histórico y social de las respuestas de los gobiernos a la violencia domestica basada en género en la región.....	2
Marco Analítico.....	4
Violencia doméstica basada en género	5
Metodología de los estudios nacionales	8
Estructura del documento	10
Una mirada comparativa sobre la violencia doméstica basada en género y las políticas públicas en su combate en el Cono Sur	11
Legislación nacional	12
Alteraciones legislativas recientes.....	19
Experiencias de transversalidad de género, capilaridad e intersectorialidad en las respuestas de los gobiernos a la violencia doméstica basada en género.....	21
Capilaridad de las políticas de género.....	24
Intersectorialidad.....	25
Políticas especializadas para atención a víctimas de violencia domestica basada en género ...	29
Especialización en el área de seguridad	30
Especialización en el área de justicia.....	39
Especialización en el área de asistencia psicológica y social	50
Estadísticas y datos sobre la Violencia doméstica basada en género: conocer para prevenir... 64	
Legislación nacional y sistemas de informaciones.....	66
La violencia doméstica basada en género según las cifras oficiales	68
Femicidios y homicidios	70
Otros estudios sobre la violencia basada en género	70
Consideraciones Finales	75
Referencias.....	80

Lista de tablas

Tabla 1 - Tratados internacionales sobre derechos de las mujeres.....	11
Tabla 2 - Legislaciones nacionales sobre violencia contra la mujer	13
Tabla 3 - alteraciones legislativas recientes en Chile y Paraguay.....	17
Tabla 4 - Mecanismos de género en el ejecutivo nacional/federal en los países del Cono Sur ...	22

Tabla 5 – Servicios de orientación/atención a mujeres en situación de violencia basada en género. Mecanismos de los gobiernos nacional/federal en los países del cono sur	23
Tabla 6 – Mecanismos de género y áreas especializadas en políticas de género en el Poder Ejecutivo en los gobiernos locales de los países del cono sur.....	25
Tabla 7 – Planos, programas y políticas nacionales para impulsar la igualdad de género y para el combate a la violencia basada en género en los países del Cono Sur.....	26
Tabla 8 – Unidades policiales especializadas para atención a casos de violencia doméstica, familiar de género. Países del Cono Sur	33
Tabla 9 – Iniciativas de transversalización de género	41
Tabla 10 – Servicios especializados de atención y orientación para mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género en los países del Cono Sur.....	52
Tabla 11 – Servicios telefónicos de orientación para mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género en los países del Cono Sur	53
Tabla 12 – Servicios de abrigo (casas abrigo) para mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género en los países del Cono Sur	54
Tabla 13 – datos policiales sobre violencia doméstica basada en género. Argentina, Chile y Paraguay	68
Tabla 14 – Datos del sistema judicial sobre violencia doméstica basada en género. Argentina, Chile y Uruguay	69

PREFACIO

Los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) presentan altas tasas de delitos y violencia contra las mujeres y, en todos esos países, como en varias partes del mundo, la violencia contra la mujer tiende a ser subnotificada. En ese contexto, la vergüenza, el estigma y el miedo son impedimentos para la presentación de denuncias formales y la elaboración de políticas públicas capaces de proveer respuestas eficaces para el problema.

Los países en cuestión cuentan con legislación relativa a los derechos y la protección integral de las mujeres y de sus hijos e hijas. Se puede observar, en general, avances considerables en los últimos años a partir de esfuerzos emprendidos por gobiernos y organizaciones de la sociedad civil en el Cono Sur.

Entre esos avances, se encuentra la creación de unidades policiales con especialización en tratar de mujeres en situación de violencia. En algunos casos, se tratan de unidades especializadas y, en otros, los gobiernos enfocaron sus esfuerzos en la formación y capacitación de profesionales especializados en distintas formas de atención, que son distribuidas en unidades policiales que atienden también otros tipos de ocurrencias.

Sin embargo, hay mucho por hacer para proteger y garantizar derechos de las mujeres en el Cono Sur. Los servicios de seguridad pública, por ejemplo, en asociación con la sociedad civil, deberían garantizar acceso a una gama más amplia de servicios (asistencia jurídica, atención médica y psicosocial, poyo, abrigo y apoyo temporario) a las víctimas, principalmente mujeres y niñas.

La alta incidencia de delitos y violencia contra la mujer en los países del Cono Sur justifica la propuesta de ese informe regional, que está orientado para el fortalecimiento del sector de seguridad y justicia para responder a los desafíos puestos. Para tanto, UNODC asumió el liderazgo de este estudio en estrecha colaboración con ONU Mujeres en el sentido de facilitar procesos de comparación y colaboración entre diferentes órganos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil de los diferentes países del Cono Sur.

Con esto, se espera que la cooperación internacional facilite los diferentes actores e instituciones involucradas a compartir prácticas promisoras en términos de legislación, políticas públicas e informaciones para monitoreo y evaluación de las tendencias en ese campo.

AGRADECIMIENTOS

La publicación del presente informe regional fue conducida por UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en sociedad con ONU Mujeres – Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, a través de sus respectivas Oficinas Regionales para Brasil y el Cono Sur. Ambas entidades desean expresar su agradecimiento a las personas e instituciones que contribuyeron de distintos modos para la preparación de la presente publicación. En particular, se debe agradecer a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República de Paraguay, por el apoyo en el seminario de lanzamiento del Informe Regional.

Este trabajo no sería posible sin la participación de la consultora sénior, Wânia Pasinato, y de las consultoras nacionales Beatriz Kohen (Argentina), Fernando Martínez (Chile), Silvia López Safi (Paraguay) y Mariana González (Uruguay).

Se debe registrar una mención especial al equipo de UNODC que viabilizó todos los procedimientos financieros y administrativos, además de aportes técnicos, para la realización de esta publicación. Primeramente, se agradece a Nivio Nascimento, en su capacidad de coordinador del proyecto y del estudio que resultó en el informe. En este sentido, es también importante agradecer al apoyo y amistad de Andrea Catta Preta, Daniel Carvalho, Daniela Faria, Flávia Antunes, Janaína Homerin, Nuni Jorgensen, Rodrigo Vitória e Viviane Valadares. En especial, es importante agradecer a Gilberto Duarte, quien fue una pieza fundamental en todas las etapas de implementación de este proyecto.

El equipo de la representación de ONU Mujeres en el Cono Sur también fue fundamental para la viabilidad del presente informe. Nos gustaría agradecer en especial a Rebecca Tavares, Júnia Puglia, Verônica dos Anjos, Daniela Pinto, Joana Barbosa, Giane Boselli, Diana Monge, Luz Aquilante, Carmen Echauri, Irene Rodriguez, Ana Gabriela Fernandez, Pilar Urraburu.

Por fin, es importante agradecer a socios en las Naciones Unidas, socios gubernamentales y de la sociedad civil que colaboraron con el informe en los países del Cono Sur:

- Argentina: Programa de las Naciones para el Desarrollo
- Brasil: Aparecida Gonçalves (SPM), Cristina Villanova (SENASP)
- Chile: Hugo Fröling (CESC), Alejandra Mohor (CESC)
- Paraguay: Luz Gamelia Ibarra (Secretaría de la Mujer)
- Uruguay: Marisa Lindner (Ministerio del Interior)

PRESENTACIÓN

El Informe Regional presenta una mirada comparativa sobre las respuestas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay-región del Cono Sur – para la erradicación de la violencia doméstica basada en género. El documento fue elaborado como parte del proyecto *Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y de la sociedad civil para combatir la Violencia basada en género en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*(ROA-95), ejecutado por la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (UNODC) en sociedad con la *Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*, teniendo como objetivo el mapeo de los contextos normativos nacionales y las políticas públicas en materia de seguridad pública, justicia, salud y asistencia social, ofreciendo atención a las mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. Otros objetivos del estudio fueron: i) identificar los logros normativos en violencia basada en género en la región, así como las iniciativas que revelan el cumplimiento, por parte de los gobiernos, de los compromisos asumidos ante el Sistema Internacional de Derechos Humanos – ONU y OEA –al momento de la firma y ratificación de instrumentos internacionales, ii) identificar las mejoras en el ámbito del respeto a los derechos de las mujeres en las agendas gubernamentales a partir de la transversalización de género (“*gender mainstreaming*”) y de la intersectorialidad como condición para un enfoque integral. Estos dos conceptos se entienden como requisitos para la atención integral a mujeres que viven en situaciones de violencia basada en género en el sentido de que ejerzan sus derechos), iii) identificar experiencias promisorias de atención, iv) y el mapeo de las brechas y debilidades de estos procesos para contribuir a superarlos.

Empíricamente, el estudio regional se apoya en encuestas realizadas en cada país sobre experiencias recientes en el campo normativo y de políticas públicas para combatir la violencia doméstica basada en género, con el reconocimiento de los derechos de la mujer, en particular su derecho a vivir libre de violencia. Las Comisarías de la Mujer son la referencia principal en este estudio, ya que aparecen como la primera política pública para enfrentar el problema en toda la región, y aún hoy, son parte de las respuestas institucionales de atención a las mujeres que viven en situaciones de violencia. Además, las Comisarías de la Mujer, como un cuerpo de seguridad pública, están situadas estratégicamente en el flujo del sistema de justicia, figurando como la principal puerta de acceso a la justicia para la mujer (Observe, 2010). También contribuyen para este acceso la existencia de normas nacionales específicas para el combate a la violencia y su relación con género, la ejecución de servicios especializados con perspectiva de una atención integral, la existencia de programas de capacitación y formación profesional y el desarrollo de sistemas de información para monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Los estudios nacionales fueron guiados por un propósito común y metodología compartida y consistieron en la cuidadosa identificación de las fuentes de información relevantes para el objeto de estudio así como la descripción de sus aspectos principales, presentados en un enfoque analítico a partir del marco conceptual de género y derechos humanos.

CONTEXTO HISTÓRICO Y SOCIAL DE LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS A LA VIOLENCIA DOMESTICA BASADA EN GÉNERO EN LA REGIÓN

Desde los años 1980 la violencia contra la mujer comienza a ganar fuerza en el debate público y en la agenda política de muchos países en los cinco continentes. En América Latina, en general y, específicamente, en los países que conforman el Cono Sur - Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay -, el contexto político de democratización favorece el trabajo del movimiento de mujeres y feministas, los principales responsables por la denuncia de la violencia cotidiana contra la mujer, cobijada por la familia, por lazos familiares y conyugales, las costumbres y tradiciones. A partir de ese momento, las diferentes prácticas de violencia contra la mujer comenzaron a ganar visibilidad, y poco a poco en un movimiento continuo, pero no sin tropiezos, deja de considerarse un asunto privado para convertirse en un objeto de políticas públicas y leyes especiales, que colocan bajo la protección del Estado a la integridad física y psicológica de las mujeres de todas las edades.

Este movimiento registrado en la región es parte esencial del proceso histórico de la construcción de los derechos de la mujer que tiene como marco¹ la *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, auspiciado por la ONU, en 1975, en la Ciudad de México. Evento seguido por el lanzamiento de la *Década de la Mujer* (ONU, 1975-1985) en que los gobiernos fueron convocados a “promover la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, igualdad de acceso a la educación, a la formación profesional y al empleo, así como igualdad de condiciones en el empleo, incluidos sueldo y asistencia social.”² Aun en la década de 1970 se aprobó la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, 1979), que representa un nuevo marco histórico en el compromiso de los gobiernos para promover y proteger los derechos de la mujer.

En esta breve cronología, es importante tener en cuenta que la década de 1990 fue particularmente promisoria en términos de inclusión de los derechos de las mujeres en la agenda mundial de derechos humanos y en la agenda política de los gobiernos. Entre los principales³ acontecimientos de la época, en lo que toca al reconocimiento de los derechos de la mujer y que contribuyeron a la fundación de las políticas para enfrentar la violencia basada en género en varios países, se destacan:

En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

¹ Marco anterior, y no menos importante, es el establecimiento en 1946, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer CSW, una instancia de las Naciones Unidas establecida por el ECOSOC (Consejo Económico y Social) con las “funciones de preparar informes y recomendaciones al ECOSOC sobre la promoción de los derechos de la mujer en las áreas política, económica, civil, social y educativa (...) Actualmente, el trabajo de la Comisión se guía por un plan de trabajo, que abarca el período 2010-2014. En este plan, el año 2013 estará dedicado a la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas. “Fuente: Secretaría de Políticas para la Mujer (SPM/BR) <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/onu-1/CSW%20-%20atualizado.pdf>. Consultado el 20/06/2011.

² <http://www.redemulher.org.br/mundo.html>. Consultado el 20/06/2011

³ La tabla está limitada propositadamente a los eventos principales directamente relacionados con los derechos de la mujer y los efectos de la discriminación, la vulnerabilidad y el riesgo a que están expuestas debido a la desigualdad de género. Teniendo en cuenta el perfil conceptual de este estudio, se entiende que este cuadro normativo se insiere y se hace posible solamente en un contexto más amplio que asegure a los derechos humanos como derechos universales, inalienables e indivisibles incluyendo los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales - para todos los hombres y mujeres.

- Conferencia de Viena y su Programa de Acción (1993) que hizo hincapié en el reconocimiento de los derechos de la mujer como parte de los derechos humanos, nombrando a la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos;
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer (1993), que define la violencia en sus diversas formas de manifestación y reconoce su práctica en el ámbito público y privado;
- Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y su Plataforma de Acción, especialmente por el reconocimiento de que “la humanidad no es un todo homogéneo, el Plano se centra en la existencia de desigualdades sociales, destacando a los grupos tradicionalmente más afectadas por tales desigualdades, entre ellos las mujeres.”⁴ Y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos humanos;
- IV Conferencia sobre la Mujer en Pequín y la Plataforma de Acción de Mundial sobre la Mujer (1995), que incentivó un nuevo enfoque sobre los derechos de la mujer desde el concepto de género, la noción de apoderamiento y de la transversalidad de género (*gender mainstreaming*)⁵;
- En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos se destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belém do Pará, de 1994), cuya relevancia recae en la amplia definición de la violencia contra la mujer, que puede ser practicados en los ámbitos público y privado así como por agentes del Estado ya sea por su acción u omisión.

Este avance formal en el reconocimiento de los derechos de la mujer se constituyó en un instrumento importante de lucha y organización de las agendas de los movimientos feministas y de mujeres en América Latina. Las reivindicaciones iniciales para poner fin a la impunidad penal se ampliaron incorporando demandas que pudieran dar efecto a estos logros, entre las cuales figuran las políticas públicas (Machado, 2001), que contribuyeran para la igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a los derechos por todas las mujeres y para promover acciones de erradicación de la violencia basada en género en todas sus formas.

Los cinco países de la región son signatarios de los principales documentos internacionales de protección a los derechos de la mujer, anteriormente mencionado. Además, comparten una experiencia reciente de redemocratización política, un proceso en el que la movilización de la sociedad civil organizada jugó un papel decisivo en el regreso al Estado de Derecho en cada uno de los países. Partícipes de esta movilización, los movimientos feministas y de mujeres lucharon por la amnistía política, por la ampliación de derechos para todos y fueron responsables por la incorporación de los derechos de la mujer en las agendas políticas nacionales y regionales. El informe nacional sobre Argentina sintetiza el movimiento registrado en región afirmando

⁴ Fuente: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/onu>. Consultado el 20/06/2011

⁵ Fuente: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>.

Consultado el 20/06/2011

“(...)esta problemática sólo comienza a visibilizarse y legitimarse como un problema social a partir de la recuperación democrática, con el surgimiento de organizaciones sociales preocupadas con su prevención. Paulatinamente, la violencia contra las mujeres pasa a ser considerada como un problema de derechos humanos, salud pública, y como un obstáculo para el desarrollo y la democracia” (Informe nacional sobre Argentina, 2011:10).

Como parte del flujo de los acontecimientos registrados en décadas anteriores, la región alcanza el año 2000 con una agenda de políticas substanciales para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres que incluye, entre otras iniciativas, la creación de *mecanismos de género*. Estos últimos se definen como organismos gubernamentales con competencias para la articulación inter-institucional y la transversalización de género en las políticas públicas y la institución de los planes y programas de acción para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Específicamente para el combate a la violencia, una estrategia que ha sido adoptada por países de la región es la creación de servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de violencia. Entre ellos, además de unidades especializadas en el ámbito de la seguridad pública, se encuentran ejemplos también en la justicia, la salud y atención psicosocial. Todos estos esfuerzos cuentan también con la importante contribución de movimientos feministas y de mujeres así como de otros segmentos de la sociedad civil, que colaboran incesantemente para la denuncia de prácticas de violencia en la sociedad y de todas las formas de opresión y discriminación a que las mujeres se ven expuestas en las distintas esferas sociales de que participan. Este sector como un todo ha contribuido para dar visibilidad a la violencia contra la mujer y para que ella obtenga acceso a la justicia y a sus derechos.

En este cambiante panorama se reconoce también el hecho de que las prácticas de violencia contra la mujer, especialmente aquellas que involucran a la pareja y relaciones familiares, persisten en todos los países de la región, amparadas por el silencio y la discriminación en las comunidades, por la invisibilidad en las estadísticas nacionales, por la resistencia de sectores como instituciones y profesionales en reconocer a estas prácticas de violencia como violaciones a los derechos humanos, por la falta de atención dada por los gobiernos a estas violaciones y por la dificultad de transformar el reconocimiento *formal* de los derechos en derechos realmente gozados por todas las mujeres (Jubb, et al. 2010). Como resultado, cuando se observa la vida cotidiana de millares de mujeres, el reconocimiento de su derecho a vivir sin violencia y a ejercer plenamente su ciudadanía aun encuentra grandes obstáculos para su concretización.

En este sentido, conocer las iniciativas que vienen siendo adoptadas por los países de una misma región plantea la posibilidad de compartir experiencias y conocimientos, potencializando las prácticas promisorias de combate a la violencia contra la mujer.

MARCO ANALÍTICO

El proyecto *Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y de la Sociedad Civil para combatir la Violencia basada en género en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay* adopta la definición presente en el artículo 1 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer* (A/RES/48/104, del 20 de diciembre

del 1993), según la cual la violencia contra las mujeres es “todo acto de violencia basada en género que cause o pueda causar daño físico, sexual o psicológico o causar sufrimiento a la mujer, incluidas amenazas de práctica de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, si se registra en la vida pública o la vida privada.”

También incorpora el texto de la Recomendación N° 19, aprobada en 1992 por el *Comité de Seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, 1979), que incluye en la definición de discriminación contra la mujer “la violencia basada en sexo, es decir, la violencia contra mujeres por ser mujeres o que las afecta de manera desproporcionada” (CEDAW, informe nacional sobre Brasil. 2002: 46)

Adopta, por último, la definición presente en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará) que establece en su artículo 2° que constituye “violencia contra la mujer, la violencia física, sexual y psicológica:

- a. ocurrida en el ámbito de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea el agresor comparta, haya compartido o no su residencia, incluyendo, entre otras formas, la violación, los malos tratos y el abuso sexual;
- b. ocurrida en la comunidad y perpetrada por cualquier persona, incluyendo, entre otras formas, la violación, el abuso sexual, la tortura, el trato de personas, la prostitución forzada, el secuestro y el acoso sexual en el trabajo y en las instituciones educativas, servicios de salud o cualquier en otros lugares, y
- c. perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.”

Estas definiciones juegan un papel importante en la comprensión de la violencia contra la mujer como problema social y político, al nombrarla como una práctica resultante de las desigualdades de género, reconocer que se puede manifestar de diferentes maneras, y al comprometer a los Estados y a sus agentes a tomar medidas para su erradicación. Además, los documentos mencionados (entre otros) apuntan la violencia que se practica en el espacio privado y la que ocurre en el espacio público, responsabilizando a los agentes del Estado en su práctica o en la omisión y tolerancia de estas prácticas que violan los derechos de la mujer.

VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO

Desde las primeras denuncias sobre la violencia que afecta a la mujer, cuestiones tales como la recurrencia de algunas prácticas y la forma desproporcional en que afectan la mujer en comparación con los hombres, estaban ya en debate. Al principio, con la movilización de las campañas feministas en la lucha por la igualdad y el reconocimiento de lo privado como espacio de mantenimiento de la dominación masculina y la desigualdad de género, la preocupación central era la violencia practicada en el ambiente doméstico, en las relaciones familiares y conyugales, que estaban protegidos por la moral dominante, que comprendía al hogar como un espacio seguro y a la familia como una institución sagrada y formada por lazos de amor y armonía.

En la región, las primeras quejas estaban relacionadas con agresiones físicas que pasan a ser reconocidas como parte de la vida cotidiana de muchas mujeres y niñas, a veces, recubiertas con un carácter pedagógico y casi siempre protegidas por el miedo, el silencio y la vergüenza. Muchas de estas agresiones, ultrapasarón los límites del hogar solamente cuando resultaron en la muerte de mujeres, muchas veces asesinadas por sus parejas/ex-parejas movidos por “legítima defensa del honor”. Prácticas de abuso sexual contra niñas, adolescentes y también entre parejas (la llamada violación marital) eran una de las formas de violencia más encubiertas por el contexto doméstico y familiar. Esta violencia sigue siendo difícil de detectar, ya que el sexo forzado entre las parejas sigue siendo percibido como parte de los derechos sexuales relacionados con el matrimonio.

Para el movimiento feminista, estas prácticas de violencia no sólo dañaban la integridad física y moral de las mujeres, sino que también afectaban su salud física y mental, y anulaban su capacidad de autodeterminación, lo que contribuía para el círculo vicioso de “dominación masculina – sumisión femenina” en que se inserían las relaciones entre hombres y mujeres. Como resultado de estas primeras denuncias, los movimientos exigían que el Estado crease servicios y alterase la ley para así erradicar la violencia en las relaciones conyugales y familiares. Con este propósito surgieron las comisarías de la mujer en Brasil y **Uruguay**, así como en otros países y regiones.

La presencia de feministas entre activistas y académicos/ académicas, permitiéndole, paulatinamente, se reconociera la violencia contra la mujer como un problema social a medida que las prácticas de violencia se identificaban, describían y nombraban como tales (Smith, 1999; Gregori, 2006). Esto dio lugar a un doble movimiento de constitución de la violencia contra la mujer como un problema de política pública y como objeto de investigación científica. En este proceso, los conceptos teóricos y las categorías políticas se fueron creando simultáneamente, alimentándose uno a otro, a partir de las denuncias, la observación de la realidad de las mujeres y de sus historias. Este doble movimiento se mantiene hasta nuestros días y conocer la prevalencia de la violencia contra la mujer y sus características se ha convertido en una condición para la definición y redefinición de la actual lucha política para la erradicación de todas las formas de violencia basada en género.

La incorporación de una nueva categoría – la violencia basada en género – y su expansión para abarcar acciones que tienen lugar en los ámbitos público y privado, practicadas por distintos agentes, todavía es reciente. En la actualidad, se reconocen diferentes acciones, prácticas y comportamientos que afectan de manera desproporcional a la mujer, e incluso las categorías de violencia doméstica, familiar, presentes en la legislaciones nacionales y en gran parte de la literatura especializada, se han redefinido para incorporar las prácticas de violencia psicológica y patrimonial, así como los comportamientos y actitudes que atentan contra el desarrollo sano y libre de la mujer, independientemente de su edad.

“Las prácticas violentas contra la mujer adoptan muchas formas diferentes, que varían de un país a otro, según el contexto cultural, social y religioso, y entre diversas regiones dentro de los países. Por otra parte, las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Las diferencias en cuanto a etnicidad, situación social, religión y edad dan a entender que las mujeres experimentan actos de violencia similares de manera diferente. Algunos grupos de mujeres en particular son más vulnerables a la violencia y, por tanto, requieren tratamiento especial y servicios de apoyo”. (ONU, 2010)

Avanzó también el reconocimiento de que la violencia en las relaciones familiares aumenta el riesgo y la exposición de mujeres y niñas a otras formas de violencia, incluida la explotación sexual, la trata de mujeres, el acoso sexual, la feminización del VIH/SIDA, entre otros. Con tantas conexiones y descubrimientos, pasa a tener más sentido la afirmación de Soares (1999), para quien “los esfuerzos de clasificación en esta materia, producen residuos que requieren, permanentemente, nuevas demarcaciones.” (p. 38)

Las diferentes categorías presentes en la literatura especializada y que se usan para referirse a la “violencia contra la mujer” han sido problematizadas, reconociéndose el peso político y el juego de luz y sombra que pueden producir sobre el problema que se pretende revelar: la violencia contra la mujer como resultado de la desigualdad de poder en las relaciones sociales.

Para llevar a cabo este estudio regional, teniendo en cuenta toda esta complejidad que caracteriza tal esfera política y de estudios, fue adoptado como objeto de análisis la violencia doméstica basada en género, una categoría que se define a partir de un conjunto de supuestos. En primer lugar, se toma en consideración que en cuatro países – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – las leyes nacionales se refieren a esta categoría en su definición. El segundo supuesto considera que, aunque la mayoría de estas leyes no tienen un enfoque de género (que se encuentra en la Ley Integral aprobada recientemente en Argentina y en la Ley Brasileña), ha sido demostrado el predominio de mujeres y niñas entre las víctimas de la violencia doméstica, sea esta última practicada por familiares o compañeros afectivos, actuales o pasados, con los que viva o haya vivido. En este sentido, la definición utilizada recurre a la formulación propuesta por Saffiotti (1999) para quien la categoría “violencia doméstica” es más amplia que las relaciones de la familia y extrapola el espacio físico de la casa por entender el territorio simbólico del *domus* abarcando las relaciones de afecto y subordinación al dueño de la casa.

Un tercer supuesto de esta elección se basa en la aparente tensión que existe entre las inversiones políticas que se han hecho los gobiernos para formular políticas y programas de acción, crear servicios y aprobar de leyes destinadas a poner freno a esta violencia y la fragilidad que estas iniciativas siguen presentando frente a los obstáculos que permanecen y que hacen con que los avances formales no se concreten en la reducción prácticas de violencia y en el disfrute de una vida libre de violencia por parte de mujeres y niñas.

Por último, este enfoque analítico se aplicó sin perjuicio de las definiciones normativas adoptadas en este estudio, y se justifica por el hecho, ampliamente documentado en la literatura nacional e internacional, de que estos son los casos que se reportan con más frecuencia a los organismos especializados de las áreas de seguridad pública y justicia en todos los países de la región.

Los análisis presentados en este informe se desarrollan a partir de los conceptos de **género y poder**. La definición de género es aquella formulada por Joan Scott (1988), según la cual, los roles sexuales de hombres y mujeres son construcciones sociales resultantes de acomodaciones históricas, políticas y sociales, es decir, varían de una sociedad a otra y a lo largo del tiempo. En otras palabras, a pesar de que los roles sociales masculino y femenino se construyen a partir de las diferencias biológicas (sexuales), no se refieren a las categorías “naturales” y fijas, sino que muestran diferente configuraciones de la entre/intra sociedades y a lo largo de la historia estando, por lo tanto, sujetas a cambios. Para Scott, una vez que son resultado de los procesos políticos, las relaciones de género son también relaciones de poder en las cuales y a través de las

cuales las diferencias percibidas entre hombres y mujeres se traducen en roles socialmente construidos, se jerarquizan en términos de categorías de público x privado, subordinación x dominación y, finalmente, se convierten en desigualdades en el ejercicio del poder. A partir de este marco analítico, al tratar de la violencia basada en género se la entenderá como el resultado de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, en las que las mujeres, históricamente, se asignan los roles de sumisión y de menor poder.

Hay, aún, en la definición de género un segundo aspecto de gran relevancia para la comprensión del impacto de la violencia en la vida de la mujer y los retos que se anteponen a su enfrentamiento. Se trata de la interseccionalidad de género (Collins, 2008, *apud* Jubb, 2008) con otros indicadores sociales, como la raza/color y etnia, generación, orientación sexual, afiliación religiosa, clase o nivel regional, entre otros. La idea subyacente es de que la identidad social de cada individuo – hombre o mujer – se compone de diferentes marcadores y sus combinaciones (intersecciones) definen las experiencias y oportunidades de cada uno, y pueden contribuir para que la opresión y la violencia sean aún más intensas, o bien hacer desiguales los procesos de fortalecimiento de los sujetos y de adquisición de herramientas para el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos.

Desde la *Plataforma de Acción de Beijing* (Beijing, 1995) el concepto de género también se ha incorporado a las estrategias de promoción de los derechos de la mujer con un enfoque desde la **transversalidad de género**⁶ (*gender mainstreaming*), que parte del reconocimiento de que las políticas públicas interfieren de manera diferente en la vida de hombres y mujeres. En la forma tradicional de desarrollo de estas políticas, ellas terminan contribuyendo al mantenimiento de las desigualdades basadas en el género. Si pasan a planificarse bajo el enfoque de género y poder podrán contribuir para mejorar la distribución del poder entre hombres y mujeres, haciendo la relación más equilibrada e igualitaria. El enfoque de género en la formulación de políticas públicas implica reconocer a las mujeres como sujetos de derechos, con autonomía para participar en la vida pública. También permite la diferenciación conceptual entre políticas de género – orientadas a estrategias de ejercicio de derechos – políticas para las mujeres – que adoptan una lógica asistencialista y contribuyen para mantener los roles tradicionales de hombres y mujeres en el mantenimiento de la familia (Bandera, 2005).

METODOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS NACIONALES

Para lograr el objetivo de que el proyecto contribuya al fortalecimiento de las instituciones públicas, especialmente las del sector de seguridad pública que actúan en el enfrentamiento de la violencia doméstica contra la mujer en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, se decidió adoptar una metodología que se pudiera aplicar de modo compartido, obteniendo información en cada país para ser analizadas en una perspectiva comparativa.

A pesar de las similitudes ya identificadas en los marcos nacionales – las experiencias de redemocratización política, la presencia activa del movimiento de mujeres y feministas, el compromiso con los tratados internacionales sobre derechos de la mujer, la existencia de leyes especiales, entre otros – establecer un punto de análisis

⁶<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>

destacando los aspectos comunes, sin perder la riqueza de las especificaciones locales, no es tarea fácil. Esto porque también hay diferencias significativas entre los países, que están relacionadas, por ejemplo, a la extensión y características territoriales, la composición de la población por raza/etnia, la situación económica y social, el acceso a la justicia, las diferencias culturales, la organización política de los Estados y sus instituciones, e incluso la forma de definir e incorporar la perspectiva de género en sus leyes, programas y planes de acción.

El enfoque metodológico adoptado en este estudio consistió en definir un conjunto común de temas que deberían ser investigados en cada país. Entre los temas están los ya mencionados acuerdos internacionales y su recepción en el marco jurídico nacional, las leyes nacionales para combatir la violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, con descripción de sus principales características. Se dedicó también una amplia consulta sobre las experiencias de la transversalidad de género y la intersectorialidad y la existencia de servicios especializados en las áreas de seguridad, justicia, salud y asistencia social, con descripción de sus características principales (institucionalidad, misión institucional, capacitación de profesionales, entre otros). Por último, hemos tratado de conocer la existencia de información sobre violencia doméstica basada en género, a partir de los datos estadísticos, sistematizados y accesibles y/o, encuestas sobre victimización y sondeos de opinión. Este eje común de investigación permitió crear una perspectiva compartida sobre el problema a analizar. Sin embargo, los temas mencionados fueron abordados ampliamente, de modo a incluir las especificidades locales.

El estudio no tuvo la pretensión de abarcar todas las respuestas institucionales para hacer frente a la violencia basada en género en cada país. La cobertura territorial de los servicios, las leyes y los datos estadísticos recogidos es variable, respetándose a la organización política de los países⁷ y el tiempo disponible para la investigación. Debido a estas diferencias, se optó por obtener información más completa relacionada con las políticas de alcance nacional, lo que se hizo posible en Chile, Paraguay y Uruguay. En Argentina, se privilegiaron las informaciones sobre la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - región que concentra el mayor número de políticas y experiencias de combate a la violencia doméstica basada en género en el país. En Brasil, la investigación se basó principalmente en fuente documental secundaria, utilizando informes de investigación y datos nacionales que muestran los saldos de las políticas en estados y municipios, así como políticas coordinadas por el gobierno federal. Entre las fuentes de información y los datos utilizados se encuentran documentos normativos, documentos técnicos, de diagnóstico y monitoreo, sitios web, informes de investigación y entrevistas con responsables por políticas públicas y programas dirigidos a combatir la violencia doméstica basada en género. Se espera que este estudio contribuya al debate y sirva de insumo para otras investigaciones más amplias y con diferentes metodologías.

Los estudios nacionales fueron preparados por consultoras/es con experiencia en temas de género y violencia y consistieron en cuidadosa recopilación de datos y

⁷**Argentina** y **Brasil** son Repúblicas Federativas que se dividen en unidades federales (provincias o estados) a su vez compuestas por departamentos y partidos (**Argentina**) y municipios (**Brasil**). En estos dos países, además de las políticas definidas a partir de los Ejecutivos Federales, se encuentran también algunas políticas locales a nivel de las provincias, estados y municipios que se ejecutan de forma independiente o en coordinación con el gobierno federal. **Chile** y **Paraguay** adoptan el régimen republicano y en **Uruguay** hay la Unidad de Gobierno. Las políticas son del Ejecutivo Federal/Nacional y se aplican a nivel local, de manera integrada y coordinada con la instancia Federal/Nacional, a través de sus representaciones. Todos los países adopten un régimen presidencial.

elaboración de informes nacionales. La incorporación de estos resultados en el Informe Regional se hizo mediante la lectura transversal, con la incorporación de las experiencias nacionales y un fondo sobre el que se elaboraron análisis comparativos.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

Este Informe sistematiza las informaciones de cada país y presenta un análisis sobre las fortalezas y debilidades existentes, así como los retos que se plantean a la consolidación de la ciudadanía con perspectiva de género.

Se eligió una mirada comparativa sobre las experiencias de combate a la violencia basada en género en las políticas públicas en la región. El texto se centraliza en los principales aspectos abordados en las investigaciones llevadas a cabo en cada país, poniendo en evidencia lo que es común en la región y lo que es específico para cada país. También se destacan las experiencias de transversalidad de género y la intersectorialidad de las políticas. Presenta una cronología de la adhesión a los tratados internacionales sobre los derechos de la mujer y su recepción en los contextos políticos nacionales con un desarrollo sobre la aprobación de leyes nacionales especializadas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica, familiar o intrafamiliar. La existencia de leyes especializadas es examinada a la luz del marco analítico adoptado por el proyecto, contribuyendo con reflexiones sobre los retos que se plantean a la incorporación de la perspectiva de género y a la protección de los derechos de la mujer. Aun en esta parte, se incluye un análisis sobre los servicios especializados que abordan la violencia basada en género. Los análisis se presentan por sector, empezando por la Seguridad Pública, donde se encuentran las Comisarías de la Mujer. Luego siguen las experiencias en Justicia, Salud y Bienestar Social. En esta parte del estudio también se describen las medidas de prevención – a través de campañas – la capacitación de profesionales y la disponibilidad de datos estadísticos e investigaciones sobre la violencia doméstica basada en género. Al final se retoman los aspectos principales los cuales se presentan de acuerdo a sus fortalezas, sus debilidades, así como los retos que se plantean a la consolidación de la ciudadanía con perspectiva de género en la región.

UNA MIRADA COMPARATIVA SOBRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SU COMBATE EN EL CONO SUR

En el marco del proceso de democratización política que se extendió por la región desde los años 1980, uno de los más significativos avances para la reconstrucción del Estado de Derecho fue el reconocimiento, en cada país, de los tratados internacionales de protección a los derechos humanos para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron y ratificaron los principales tratados internacionales relativos a derechos de la mujer, un proceso impulsado por la presencia activa de los movimientos feministas y de mujeres tanto a nivel nacional cuanto internacional. La siguiente tabla resume los marcos históricos de los principales tratados de reconocimiento de los derechos de la mujer.

TABLA 1-TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS DE LAS MUJERES

Tratado	Año	Países de la región y años de la ratificación				
		Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
<i>Organización de las Naciones Unidas (ONU)</i>						
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	1979	1985	1984	1989	1987	1981
Convención sobre Derechos Del Niño	1989	1990	1990	1990	1990	1990
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)	1965	1969	1969	1971	2000	1969
Protocolo Facultativo de la CEDAW	1999	2007	2002	***	2001	2001
<i>Organización de Estados Americanos (OEA)</i>						
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)	1994	1996	1995	1996	1995	1996

Fuente: informes nacionales sobre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (UNODC/ONU Mujeres, 2011). Cladem, 2005 (para datos sobre Brasil y la Convención sobre Discriminación Racial)

El movimiento regional de ratificación de los tratados internacionales fue equilibrado. En los años 1980, los cinco gobiernos ratificaron la CEDAW. En los años 1990 se dio la ratificación de la Convención de Belém do Pará, y finalmente en el año 2000 la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW. En este caso, con la excepción de Chile que no ha ratificado el documento. En los años siguientes estos acuerdos se formalizaron a través de leyes internas que se incorporan en los contextos regulatorios nacionales. Los estudios nacionales también hacen hincapié en la importancia de la reforma de la legislación nacional, especialmente con las nuevas constituciones nacionales/federales aprobadas en el marco de la transición hacia el régimen democrático.

En un documento de balance sobre las acciones legislativas para combatir la violencia doméstica en América Latina, CLADEM – *Comité de América Latina y El Caribe Para La Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer*, se evalúa que el contexto representó

un desarrollo conceptual, normativo y de mecanismos en el plano internacional y regional en lo que se refiere a la elaboración de leyes y políticas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer (2005: 142). Sin embargo, el mismo documento advierte que este proceso no ocurrió sin obstáculos, entre los que destacan la presión de sectores conservadores de la sociedad, los principales oponentes a los derechos de la mujer.

En este sentido, como importante señalizador del compromiso asumido por los gobiernos frente a la comunidad internacional, a partir de los años 1990 los países también adhieren al sistema de monitoreo de implementación de acuerdos internacionales, prestando cuentas a los comités de monitoreo de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Los Comités actúan de forma continua, por medio de revisión y análisis de informes elaborados por los gobiernos u organizados por la sociedad civil organizada (“los informes paralelos”), a través de la formulación de pareceres y recomendaciones para que los gobiernos busquen optimizar la transversalidad de género en las políticas nacionales y el enfoque integral de la violencia contra la mujer de modo que los acuerdos internacionales sean implementados de forma efectiva, eficaz e integral.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Alentados por este contexto internacional, desde de los años 1990 varios países de América Latina han aprobado una legislación especial para prevenir y erradicar la violencia en las relaciones domésticas y familiares. (CLADEM, 2000). En la región analizada en este estudio, este cambio comenzó en 1994 cuando Argentina y Chile fueron pioneros en la adopción de leyes para frenar la violencia familiar y la violencia intrafamiliar, respectivamente. Posteriormente, en la década de 2000 otros países se unieron a este movimiento: en el año 2000, Paraguay aprobó la Ley contra la Violencia Doméstica, en el 2002, Uruguay aprobó la *Ley de Violencia Doméstica* y, más recientemente, Brasil aprobó, en 2006, la *Ley de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer*.

Aunque la mayoría de estas leyes no privilegie la protección de mujeres en situaciones de violencia doméstica y/o familiar, ni incorpore dispositivos específicos para su protección desde la perspectiva de género, su aprobación se describe como un marco histórico de la lucha feministas y del reconocimiento de los derechos de las mujer, ya que formalizan el reconocimiento, por parte de los Estados, de que la violencia que ocurre en el espacio privado también debe ser entendida como una violación de los derechos y combatida a través de políticas públicas.

Los informes nacionales relatan también la existencia de un importante proceso en curso para el perfeccionamiento de estas leyes para que se adecuen a las normas internacionales, incorporando la perspectiva de género y el reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos.

La siguiente tabla resume las principales características de las leyes nacionales. A continuación se discutirán los cambios recientes que se están realizando para dar amplitud y eficacia de los derechos de la mujer en los cinco países.

TABLA 2 – LEGISLACIONES NACIONALES SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Ley	Ley 26.485/2009 de protección integral para prevenir, sancionar erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.	Ley 11340/2006 se aplica a la violencia doméstica y familiar contra la mujer.	Ley 20.066/2005 de Violencia Intrafamiliar ¹ .	Ley 1600/2000 sobre la Violencia Doméstica.	Ley 17.514/2002 – Ley de Violencia Doméstica
Definición de Violencia	La violencia a que se refiere la ley comprende “toda conducta, acción u omisión que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial de las mujeres, así como su seguridad”.	Artículo 5º: “configura la violencia doméstica y familiar contra la mujer, cualquier acción u omisión basada en género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico y moral o a la propiedad: I – dentro de la unidad doméstica, entendida como el espacio de la convivencia permanente de personas, con o sin vínculos familiares, incluyendo aquellas esporádicamente agregadas II – dentro de la familia, entendida como la comunidad formada por personas que son o se consideran relacionadas, unidas por vínculos naturales, por poder o por voluntad expresa; III – en cualquier relación íntima de afecto, en la que el agresor viva o haya vivido	El Artículo 5º de la Ley 20.066 señala que “(será) constitutivo de violencia intrafamiliar todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente.”	El Artículo 1º, § 1º “toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de uno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia, asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes”.	Violencia doméstica: “toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”

RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:

Avances, desafíos y experiencias regionales

Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
		con la víctima, independientemente de la convivencia.			
Tipo de Violencia	Violencia física, sexual, simbólica, económica, patrimonial y psicológica.	Violencia física, sexual, psicológica, moral y patrimonial.	Violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.	Violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.	Violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.
Ámbito de Derecho	Derecho Civil	Derecho Civil y Penal	Derecho de Familia y Penal	Derecho Civil	Derecho de Familia
Tipo de Medidas de Naturaleza Civil	Medidas cautelares de protección para la(s) víctima(s).	Medidas cautelares de protección para la(s) víctima(s).	Medidas cautelares de protección para la(s) víctima(s).	Medidas cautelares de protección para la(s) víctima(s).	Medidas cautelares de protección para la(s) víctima(s).
Reconocimiento de Delito	En los casos de lesiones serias incluyendo violencia sexual los jueces de familia tienen competencia para derivar el caso al foro penal.	Cualquier acción u omisión que se encuadre en el artículo 5° y 7° de la Ley podrá ser procesada a través del Código Penal Brasileño	Crea el delito de “maltrato habitual”. Modifica el Código Penal, aumentando en un grado las penas de cárcel en caso de lesiones causadas por violencia intrafamiliar	El Código Penal no consigna la violencia contra la mujer como un tipo penal específico, se incluyen una serie de delitos que tienen como principales víctimas a las mujeres de diferentes edades	Otros delitos practicados contra mujeres son procesados de acuerdo a los artículos del Código Penal
Tipos Penales Especiales	En materia penal en la Argentina , no existen actualmente delitos autónomos que sancionen la violencia específicamente contra la mujer, ni la violencia doméstica. Las sanciones penales aplicables en casos de violencia sexual, agresiones físicas, y muerte en esos contextos, son las establecidas para los delitos comunes, aplicando agravantes	“Violencia Doméstica”. Se incluyó en el artículo 129 § 9° “si la lesión se practica contra ascendente, hijo, hermano, cónyuge o pareja, o contra quien conviva o haya convivido, o incluso prevaleciendo-se el agente de las relaciones domésticas de cohabitación o de hospitalidad. Ley 11.340/2006 modifica el texto, aumentando la pena que pasa a ser de prisión	Delito de “maltrato habitual” definido como “ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5° de esta ley...” (artigo 14) La sanción prevista: una pena privativa de libertad, en un rango de 61 a 540 días, lo que en la legislación penal Chilena corresponde a presidio menor en su grado mínimo.	Artículo 229 del Código Penal tipifica a violencia familiar como “El que, en el ámbito familiar ejerciera, o sometiera habitualmente a violencia física o dolores psíquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.”	Artículo 321 bis del Código Penal comete violencia doméstica “El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con

RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:

Avances, desafíos y experiencias regionales

Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
	punitivos por razón del vínculo entre las partes.	de 3 meses a 3 años.			una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.”
Jurisdicción	Juzgados de Familia	Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer	Doble jurisdicción para el conocimiento de los casos de Violencia Intrafamiliar: si no hay delito serán competentes los Tribunales de la Familia. En caso contrario, la investigación criminal corresponderá al Ministerio Público, en el marco del procedimiento penal ordinario ante un tribunal de garantía.	Juzgados de Paz	Juzgados de Familia Especializados apenas en Montevideo. En el interior del país, la Ley es aplicada en los Juzgados de Familia y Juzgados de Paz.

Fuente: Informes nacionales sobre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (UNODC/ONU Mujeres, 2011), Brasil: Ley 11.340/2006, Cladem, 2005.

En la región, predominan leyes de violencia doméstica y familiar cuya protección se extiende a todos los miembros de la familia, independientemente del sexo o edad de las víctimas. La definición de grupo familiar comprende, en general, las relaciones constituidas por consanguinidad, afinidad o afectividad. A excepción de las experiencias de Brasil y Argentina, la legislación no incluye medidas específicas para proteger a las mujeres en situación de violencia basada en género. Como se indicó en el marco analítico de este informe, las categorías de la violencia doméstica, violencia familiar/intrafamiliar tienen un peso político importante y terminan causando un juego de luz y sombra“que enturbia las cuestiones de género, o, cuando las incorpora, no reconoce sus características esenciales (...)” (CLADEM, 2000: 182). Por lo tanto, aunque la adopción de estas leyes represente un paso importante para dar visibilidad al problema de la violencia en las relaciones familiares y para presionar a los Estados a cumplir los compromisos asumidos para con la comunidad nacional e internacional en defensa de los derechos humanos de su/sus ciudadanos/ciudadanas, el reconocimiento de las desigualdades de género y cómo afectan la vida de la mujer y su desarrollo es aún incipiente.

Documentos elaborados por organismos internacionales de derechos humanos y los Comités de Monitoreo CEDAW y de la Convención de Belém do Pará⁸ han expresado preocupación ante el tema de las leyes para combatir la violencia doméstica y familiar, que prevalecen en el continente latinoamericano. Entre las recomendaciones presentadas constan: la incorporación de otras formas de violencia a las que están expuestas las mujeres – así como la violencia doméstica y familiar; la explicitación del componente de género como causa de la violencia, con énfasis en la desigualdad histórica en la distribución del poder; y la interseccionalidad de género con otros marcadores sociales que producen desigualdades sociales, tales como, raza/color, etnia, generación, orientación sexual, origen regional, y el reconocimiento de esta violencia como una violación a los derechos humanos.

Argentina fue el primer país en adoptar las recomendaciones internacionales y en 2009 aprobó la Ley 26.485 – “*Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales*”. A pesar de su carácter exhaustivo, la nueva legislación sigue siendo de carácter civil, con previsión de medidas de protección y de precaución, sin ampliarse a medidas punitivas de responsabilización penal de quienes la practican – otra de las recomendaciones presentes en los documentos internacionales (ONU, 2009).

En **Brasil**, la Ley 11.340/2006 también se limita a la violencia doméstica y familiar, pero a diferencia de otras leyes, se aplica sólo a las víctimas mujeres y define esta violencia como basada en género. La ley también reconoce la violencia como una violación de los derechos humanos (artículo 6) e incluye medidas civiles y penales.

En todos los países, **formas de manifestación de la violencia** doméstica y/o familiar/intrafamiliar incluyen la violencia física, sexual, psicológica o emocional, moral (Brasil), simbólica (**Argentina**) y patrimonial o económica. En **Argentina**, la legislación establece que este tipo de violencia se puede expresar más concretamente como violencia mediática, institucional, obstétrica, laboral y doméstica.

Cuanto a las **respuestas judiciales**, predominan aquellas en el ámbito del Derecho Civil y de Familia, con la previsión de medidas cautelares y de protección a

⁸ Véase, por ejemplo: *Handbook for legislation on violence against women* (DAW, 2009) y *Modelo De Leyes Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres* (OPS, 2004), las *Recomendaciones del Comité CEDAW a los países*, mencionados en los informes nacionales y en el *Informe Hemisférico del Comité de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará* (MESECVI, 2009)

las víctimas – por ejemplo, la retirada del agresor del lugar de residencia de la(s) víctima(s) y la devolución debienes/ documentos pertenecientes a la(s) víctima(s), entre otras direccionadas a proteger la integridad física de las víctimas.

Una diferencia significativa entre los países se puede encontrar en lo que toca al reconocimiento de la violencia como un delito/crimen y su consecuente enfoque para la responsabilización penal:

En **Argentina**, según el Informe Nacional,

“no existen actualmente delitos autónomos que sancionen la violencia específicamente contra la mujer, ni la violencia doméstica. Las sanciones penales aplicables en casos de violencia sexual, agresiones físicas, y muerte en esos contextos, son las establecidas para los delitos comunes, aplicando agravantes punitivos por razón del vínculo entre las partes.” (p. 23)

En **Brasil**, la “violencia doméstica”⁹ se halla definida en el Código Penal e incluye los delitos de lesiones corporales. Sin embargo, la ley establece que cualquier acción u omisión prevista en su artículo 5 puede ser procesada por vía penal, mediante la aplicación de los artículos pertinentes del Código Penal.

En **Uruguay**, la creación de un nuevo tipo penal se produjo en 1995, a través de la *Ley de Seguridad Ciudadana* que creó el delito de “violencia doméstica”¹⁰.

En **Chile**, la Ley 20.060/2005 creó el delito de “maltrato habitual”, ampliando la definición de delito que se encontraba en la *Ley de Violencia Doméstica* de 1994¹¹.

El Código Penal fue modificado en **Paraguay**¹² para contemplar el delito de “violencia familiar”, que también adopta el criterio de la “habitualidad” del comportamiento para la definición del delito.

Los criterios para la definición de la habitualidad son diferentes en cada país

TABLA 3 – ALTERACIONES LEGISLATIVAS RECIENTES EN CHILE Y PARAGUAY

Chile Ley 20.066/2005	“Como criterios para examinar la habitualidad, la ley menciona el “número de actos ejecutados” y su “proximidad temporal”, con independencia de que la víctima haya sido una misma. Sin perjuicio de ello, no se considerará para el efecto de
---------------------------------	--

⁹ Ley No. 10.886 de 17 de junio de 2004. Incluyo en el artículo 129 del Código Penal brasileño el tipo especial de Violencia Doméstica, a través del artículo 9º, que define “si la lesión se practica contra ascendente, descendente, hermano, cónyuge o pareja, que viva o haya vivido, o incluso prevaleciendo el agente de las relaciones domésticas, de cohabitación o de hospitalidad. La Ley Maria da Penha introdujo nuevos cambios en el texto, además de aumentar la pena a prisión de 3 meses a 3 años. Fuente: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.886.htm.

¹⁰ Artículo 321bis del Código Penal, comete violencia doméstica “El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a personas con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.” (Relatório Nacional do **Uruguay**, 2011: 2).

¹¹ “el cual es definido como “ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5º de esta ley...” La sanción prevista para este delito es una pena privativa de libertad, en un rango de 61 a 540 días, lo que en la legislación penal **Chilena** corresponde a presidio menor en su grado mínimo.” (Informe nacional sobre **Chile**, 2011: 4)

¹² Creado por la ley 1160/1997 y modificado por la ley 3440/2008.

	este conteo aquellos hechos respecto de los cuales haya recaído sentencia absolutoria o condenatoria. La sanción prevista para este delito es una pena privativa de libertad, en un rango de 61 a 540 días, lo que en la legislación penal Chilena corresponde a presidio menor en su grado mínimo. ¹³ Sin embargo, si el hecho es constitutivo de un delito de mayor gravedad (lo cual se apreciará por la cuantía de la pena), se aplicará la sanción asignada por la ley a este último. ¹⁴ (Informe Nacional, 2011: 4)
Paraguay Artículo 229 del Código Penal	“Verificación de habitualidad: a) Verificar en los registros propios o de otra institución que haga parte de la red de atención a víctimas de violencia, testimonios de la persona agredida, o base de datos de la Policía Nacional, la existencia de otras denuncias sobre violencia doméstica y/o familiar contra la persona victimaria salvaguardando en todo momento la confidencialidad de la información en cumplimiento de las normativa vigente, b) Cuando no se verifiquen otras denuncias anteriores, consignar lo manifestado por la persona víctima al respecto de los antecedentes, frecuencia y tipo de violencia a la que estuvo expuesta por parte de la misma persona agresora, c) Derivar la denuncia actual por Violencia Familiar acompañándola de referencias de las denuncias similares anteriores.” (Informe Nacional, 2011: 13)

Fuente: Informes nacionales sobre Chile y de Paraguay. UNODC, 2011

Los informes nacionales sobre los dos países relatan dificultades en la aplicación de los criterios establecidos en estas definiciones, reconociendo que éstos a menudo representan un obstáculo para la clasificación de la violencia como delito y consecuentemente para la responsabilización penal del acusado

“La verificación de la habitualidad se dificulta pues los sistemas de registros no se encuentran integrados en red, de modo que cae en cabeza de la víctima “probar” la habitualidad antedicha, mediante la presentación de instrumentales respaldatorias de denuncias anteriores. Esta situación muchas veces conlleva una situación de revictimización, considerando que no siempre las víctimas denuncian los hechos de violencia, y otras veces el mismo sistema se niega a proporcionarle un documento que avale su denuncia. Así, por ejemplo, cuando en los centros de salud los profesionales de blanco se niegan a otorgar el diagnóstico a la compareciente, bajo pretexto que precisan una orden judicial que así lo solicite.” (Informe nacional sobre Paraguay, 2011: 14)

Acerca de la **jurisdicción** para aplicar la ley en los casos en que la violencia no constituya como delito penal en **Argentina, Chile y Uruguay** la competencia recae en los Tribunales/Juzgados de Familia, mientras que en **Paraguay** en los Juzgados de Paz. En todos los casos, los delitos se remiten para consideración de las instancias correspondientes de la justicia penal de cada país. En **Brasil**, la Ley 11.340/2006 establece que los jueces responsables por la aplicación de la ley tendrán doble jurisdicción para el examen de los casos civiles (medidas de protección/prevenición) y penales. La ley también recomienda que los Tribunales de Justicia de los Estados y Distrito Federal creen Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer y que, mientras estos cuerpos no hayan sido creados, la ley se aplique en los tribunales

¹³ Código Penal, Art. 56 y ss.

¹⁴ Ley 20.066 Art. 14 Inc. 1º parte final.

penales (cabiendo a los Tribunales de Justicia del Estado y del Distrito Federal definir el número de secciones destinadas a esta función).

Se identifica en todos los informes nacionales gran preocupación con la efectividad que estas leyes demuestran en la respuesta a la violencia basada en género. Además de no expresar el reconocimiento de la violencia como una violación de los derechos humanos y no haber previsión de medidas sensibles al género – es decir, que contribuyan a equilibrar las relaciones entre hombres y mujeres a través del empoderamiento de la mujer – no hay estudios nacionales que brinden conocimiento sobre la forma en que se aplican y los resultados concretos que logran, contribuyendo para eliminar la violencia de la vida de las mujeres.

Además, los estudios advierten sobre las diferencias entre las definiciones legales de violencia doméstica, familiar/intrafamiliar en las leyes especiales y las que están tipificados en el Código Penal de cada país, respectivamente. En general, los tipos penales son más restringidos y enfocan sobre todo la violencia física y las lesiones graves. Este enfoque sobre la violencia doméstica y familiar puede ser reflejo de una mayor protección a la institución familiar y al grupo doméstico en detrimento de la protección de los derechos individuales de sus miembros. Teniendo en cuenta los objetivos y los límites de este estudio, no hay informaciones que permitan verificar este resultado. Es una sugerencia para futuros estudios que consideren las limitaciones al reconocimiento de la violencia como delito y la respuesta penal que podría ser ofrecida por el Estado en estos casos.

La falta de mecanismos para monitorear el cumplimiento de las medidas de protección/precaución, y la ausencia de medidas de sanción en los casos de incumplimiento de estas medidas de precaución, la falta de medidas que responsabilicen criminalmente al denunciado con la imposición de penas y sanciones, la inexistencia de servicios que se puedan ser accionados a partir de medidas judiciales para el cumplimiento de estas medidas y que contribuyan para dar mayor efectividad a la responsabilización de los acusados, hacen con que las mujeres permanezcan sin acceso a las respuestas institucionales, en otras palabras, sin acceso a la justicia y el derecho a vivir sin violencia.

“Cuando una mujer recurre a la justicia es porque tiene la expectativa de protección; que su situación se resuelva. Una intervención errática puede colocarla en una posición de mayor indefensión que la que se encontraba inicialmente, reforzando la violencia y fortaleciendo al agresor.” (Informe nacional de Uruguay, 2011:6)

Los informes nacionales relatan problemas en la implementación de estas leyes, que son reconocidos como los obstáculos que las mujeres deben enfrentar en el acceso a la justicia y sus derechos. El tema se retomará más adelante, cuando sean analizados los servicios y políticas especializados en las diferentes áreas que prestan servicios a las mujeres en situaciones de violencia doméstica basada en género.

Alteraciones legislativas recientes

En los últimos 20 años, además de la adopción de leyes especiales para la violencia doméstica y la creación de delitos específicos a ella relacionados en todos los países dieron lugar a procesos de alteraciones legislativas, algunas mostrando un claro esfuerzo para incorporar la perspectiva de género en la legislación nacional.

En la región, **Argentina** fue el primer país en lograr un cambio en esta dirección mediante la sustitución de la Ley 24.417 de 1994 – que limitaba sus acciones en la lucha contra la violencia doméstica – aprobando una nueva legislación integral (2009). El Informe Nacional sobre **Paraguay** también registra un proceso de cambio

“En cumplimiento de la obligación de realizar el seguimiento y evaluación por el Artículo 9º de la Ley No. 1.600/00 la Ministra Secretaría de la Mujer, Gloria Rubín, ha manifestado que ha cumplido un ciclo, y que es preciso, con base en el conocimiento construido sobre sus alcances, limitaciones y obstáculos, formular una nueva ley que recoja los aprendizajes de la experiencia de esta Ley, así como el análisis de la legislación comparada en materia de violencia contra la mujer. La creación de una ley integral de protección de la violencia basada en género y la violencia intrafamiliar cuenta con un contexto político favorable en el actual Gobierno, ya sea que amplíe a la actual normativa o que la derogue por una nueva, es un compromiso asumido por el Estado paraguayo a través del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem Do Pará (MESECVI).” (Informe Nacional, 2011: 10)

En **Chile**, la Ley 20.066 fue aprobada en 2005, en sustitución a la Ley de Violencia Intrafamiliar de 1994. La legislación actual ha ampliado la definición de violencia doméstica contemplando otros tipos de interacciones entre víctimas y perpetradores y también aumentó la respuestapenalala violencia. Sin embargo, la nueva legislación no incorpora la perspectiva de género y no se crean los dispositivos especiales para la protección de los derechos de las mujeres¹⁵.

En las últimas décadas también se hicieron cambios a los Códigos Penales para la eliminación de expresiones discriminatorias contra las mujeres y para poner de relieve la perspectiva de género. Los cambios de esta naturaleza ocurrieron, por ejemplo, en **Brasil**¹⁶ y en **Argentina**. Se observa que la mayoría de los cambios se refieren a la clasificación y el castigo de la violencia sexual en sus diferentes formas de manifestación.

“Con la sanción de la Ley 25.087 de 1999, que modifica algunos tipos penales para adecuarlos a los requerimientos de la perspectiva de género, se da un avance en materia de política criminal. Se cambió la denominación de los “delitos contra la honestidad” por “delitos contra la integridad sexual”. Se amplió la definición de abuso sexual y violación, y se tipificaron diferentes agresiones sexuales.” (Informe nacional sobre Argentina, 2011: 4)

¹⁵ El 27 de agosto de 1994 se aprobó la Ley N° 19.325 que establece Normas sobre Procedimiento y Sanciones Relativas a los Actos de Violencia Intrafamiliar

¹⁶ Algunas de las reformas al Código Penal en 2005, atendieron a algunas demandas feministas, como la eliminación de la frase “mujer honesta”, la revocación de delitos como el adulterio, secuestro y seducción. También fueron revocados los artículos que extinguían la punibilidad por matrimonio del agente o de un tercero con la víctima de violación. (Pasinato, 2010:10). En 2009, nuevas alteraciones la Ley n° 12.015/09 c introdujo nuevas modificaciones en relación a los delitos contra la dignidad sexual, el proxenetismo y la trata de personas con fines de prostitución u otras formas de explotación sexual.

Otro cambio importante se produjo en **Chile** en 2010, cuando fue aprobada la Ley 20.480 que modifica la Ley del Código Penal y la Ley 2066 para la creación de la figura jurídica del femicidio¹⁷.

También es importante señalar que estos cambios legislativos no se han producido de forma aislada. En cada país, y de acuerdo a su división geopolítica, se han registrado cambios en las leyes y políticas en términos de estados, provincias, municipios, que contribuyen para dar capilaridad a las leyes nacionales y a la concretización de sus dispositivos. Además, las leyes nacionales también innovaron al incorporar en sus textos el concepto de un enfoque integrado a la violencia, a través de políticas intersectoriales, involucrando a sectores como la salud, asistencia psicológica y social, educación y cultura, entre otros, que deben actuar en sintonía con el Poder Judicial y los órganos de seguridad pública. En consecuencia, estos sectores también han comenzado el proceso de cambios regulatorios para incorporar la transversalidad y la intersectorialidad en sus acciones, normas y servicios.

EXPERIENCIAS DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO, CAPILARIDAD E INTERSECTORIALIDAD EN LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO

La violencia basada en género, independientemente del espacio que se produzca, o de quiénes sean los autores, es una de las facetas de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. En las últimas décadas, como resultado de la incansable labor de los movimientos feministas y de mujeres, ha aumentado la sensibilización de las sociedades y gobiernos acerca de las desigualdades sociales, verificada en la diferencia de participación de hombres y mujeres en el trabajo formal e informal, la educación formal, el acceso a la cultura y al ocio, salud, vivienda, entre otros.

Inspirados por este reconocimiento, y presionados crecientemente a dar respuesta a la eliminación de estas desigualdades, desde los años 1990¹⁸, los gobiernos nacionales/federales de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay pasaron a crear unidades especializadas para la formulación, instauración y seguimiento de las políticas “para las mujeres”, que paulatinamente han ido incorporando la perspectiva de género en sus actividades.

¹⁷Ley 20.480, publicada el 18 de diciembre de 2010, altera el Código Penal y la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”. La ley amplía el delito de parricidio, señalando que también tendrán esta calificación penal aquellos hechos en que la víctima sea ex cónyuge o ex conviviente del autor del delito. Asimismo, la ley altera el artículo 390 del Código Penal que tipifica el homicidio, estableciendo que “Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio”. En tal caso se aplica la misma pena del parricida, esto es, presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado, desde 15 años y un día de presidio a 40 años de presidio efectivo. (Informe nacional sobre Chile, 2011: 11)

¹⁸ En Argentina, Brasil y Uruguay, a lo largo de los años 1990 y en la medida en que se democratizaron las instituciones, los gobiernos locales - departamentos, provincias, municipios, lograron poner implementar *mecanismos de género*, que fueron importantes para las políticas nacionales desencadenadas en años siguientes. En Montevideo (Uy), Buenos Aires (Ar) y algunos estados brasileños - Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, entre otros - la creación de Órganos de Políticas para Mujeres permitió la creación de las primeras estructuras de servicios de atención a mujeres en situación de violencia.

TABLA 4 – MECANISMOS DE GÉNERO EN EL EJECUTIVO NACIONAL/FEDERAL EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Países	Instancias
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres – CNM, 1992 ¹⁹
Brasil	Secretaría de Políticas para Mujeres – SPM, 2003 ²⁰ <ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Combate a la Violencia contra Mujeres
Chile	Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM, 1991 ²¹ <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar
Paraguay	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – SEDAMUR, 1992 ²² <ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Denuncias y Atención a Víctimas de Violencia basada en género
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES, 2005 ²³ <ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Violencia Basada en Género

Fuente: Informes nacionales sobre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. UNODC/ONU Mujeres, 2011. Brasil: <http://www.sepm.gov.br>. Consultado el 28 de junio de 2011.

Al analizar la trayectoria de estas unidades desde su surgimiento hasta el modelo actual, se puede ver que, inicialmente, algunas de ellas se centraban su labor en promover los derechos de la mujer y la familia, actuando dentro de los modelos tradicionales de los roles sexuales masculinos y femeninos. Este es el caso del Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES²⁴, en **Uruguay**. Esta unidad ha sufrido cambios significativos en su estructura, misión institucional y posicionamiento en el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional, se han modificado igualmente sus competencias y atribuciones. El modelo actual incorpora la perspectiva de género en sus acciones. En **Chile**, el Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM, tiene como objetivo promover las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, pero mantiene la protección de la familia entre sus prioridades, como se lee entre sus objetivos estratégicos

“3. Fortalecer la familia como base de la sociedad, incorporando un enfoque integral a las políticas públicas que contemple la realidad social que generan los cambios en el concepto de familia, aportando a la mejora en la calidad de vida y bienestar de mujeres y hombres.”²⁵

Con respecto a la **institucionalización** de estos *mecanismos de género*, se identifican diferencias importantes en su posicionamiento dentro de la estructura de los Poderes Ejecutivos Nacionales/Federales. El grado de institucionalización se puede medir por la autonomía política (capacidad de realizar articulaciones interinstitucionales e influencia política), autonomía administrativa (estructura material y de recursos humanos que sean adecuadas y compatibles con las actividades

¹⁹ Creada por el Decreto Nacional 1.426 de 1992

²⁰ Creada en 2003, por medio de la Medida Provisoria 103, como Secretaría Especial con condición de ministerio, mas vinculado a la Presidencia. En agosto de 2010, la Ley N° 12.314 revocó su carácter de excepcionalidad para constituir la parte definitiva de la estructura del Gobierno Federal.

²¹ Creada por la Ley 19.023 de 1991

²² Creada por medio de la Ley n° 34 de 1992

²³ Creado como *Instituto Nacional de la Familia y la Mujer*, a partir de 2005, el Instituto se integró a la estructura del Ministerio del Desarrollo Social (MIDES) y se dedicó exclusivamente a las políticas de género.

²⁴ (...) en el año 1987 con la creación del Instituto Nacional de la Mujer, cuerpo que se inserta en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura. “Este Instituto, que no contó con presupuesto, funcionó hasta el año 1992 con objetivos relacionados a ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la mujer y la familia.” En 1992 pasó a llamarse Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Nuevo cambio se produjo en 2005, adoptando el modelo institucional actual. (informe nacional del 2011: 8)

²⁵ <http://portal.sernam.cl/?m=institucion>.

a realizar) y la autonomía financiera (contar con presupuesto propio e independencia en la gestión de recursos). Entre los países observados en este estudio, la *Secretaría de Políticas para Mulheres* – SPM, en **Brasil**, tiene rango ministerial, con presupuesto propio y autonomía para su ejecución. En **Chile**, el Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM, también tiene rango ministerial y presupuesto propio. En **Argentina** y **Paraguay**, el Consejo Nacional de la Mujer – CNM y la Secretaría de la Mujer, SEDAMUR están vinculados a la Presidencia de la República, respectivamente. En **Uruguay**, el Instituto Nacional de la Mujer – INMUJERES se encuentra dentro de la estructura del Ministerio del Desarrollo Social. En ninguno de los estos tres últimos países tienen los *mecanismos de género* autonomía financiera.

En líneas generales, la **misión institucional** de esos *mecanismos de género* puede ser descrita como: formulación de políticas públicas para el cumplimiento de los acuerdos internacionales, transversalización de género a través de acuerdos intersectoriales, formulación y ejecución de planes y programas para promover la igualdad entre hombres y mujeres y desarrollo de mecanismos para el seguimiento de las políticas existentes. En el enfoque intersectorial, las políticas públicas deben contemplar las áreas de educación y prevención, seguridad, justicia, salud, vivienda, trabajo, y participación política. La formulación de políticas de combate a la violencia basada en género es prioritaria en cada *mecanismo de género*, con la creación de sectores especializados en el tema, orientados a la implantación de las leyes especiales vigentes en cada país.

Además de la formulación de políticas, los *mecanismos de género* han asumido también la responsabilidad de implantar los servicios de atención directa a mujeres que se encuentran en situación de violencia basada en género, como servicios telefónicos gratuitos de orientación e información sobre derechos y servicios, entre otros. Algunos también coordinan centros de asistencia psicológico y jurídico para las mujeres.

TABLA 5 – SERVICIOS DE ORIENTACIÓN/ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO. MECANISMOS DE LOS GOBIERNOS NACIONAL/FEDERAL EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR²⁶

País	
Argentina ²⁷	Consejo Nacional de la Mujer – CNM: no mantiene servicios de atención directa a las víctimas. Realizó recientemente un mapeo nacional de los servicios que atienden a mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género y ofrece en su página web una Guía Nacional de Recursos y servicios de Atención en Violencia.
Brasil ²⁸	Secretaría de Políticas para Mujeres – SPM: desde 2005 mantiene el <i>Ligue 180</i> (Llame 180) – Central de Asistencia a la Mujer, un servicio telefónico gratuito que funciona las 24 horas del día y ofrece orientación sobre los derechos de la mujer e información sobre los servicios de asistencia especializada en todo el país . La SPM también mantiene en su sitio web una lista de los servicios existentes en cada Unidad de la Federación (estados).

²⁶ En este ítem del informe se privilegió a los servicios mantenidos por los *mecanismos de género* de los Ejecutivos Nacionales/Federales.

²⁷ En Argentina, la creación y el mantenimiento de estos servicios es responsabilidad de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La principal experiencia en atención a mujeres es desarrollada por la *Dirección General de la Mujer*, *mecanismo de género* ligado al gobierno local que mantiene los servicios antes mencionados y una línea de programas.

²⁸ En Brasil, la creación y mantenimiento de los servicios de atención psicosocial es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. Como se explica más adelante, la SPM, a través del *Pacto Nacional de Combate a la Violencia*, establece convenios para la transferencia de recursos financieros, técnicos y metodológicos destinados a la creación de estos servicios además de elaborar protocolos y directrices para la asistencia.

Chile	El Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM: comienza a crear, a partir del año 2000, servicios de asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género – Centros de la Mujer – que ofrecen orientación y atención psicológica y legal. En la actualidad, existen 94 centros instalados en los 15 departamentos del país. Casas de Acogida: atienden a mujeres en situación de violencia doméstica. Hay 24 en todo el país. Ambos servicios son gratuitos y funcionan en asociación con Organizaciones no Gubernamentales.
Paraguay	La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – SEDAMUR: Servicio telefónico gratuito de orientación sobre derechos de la mujer e información sobre atención en casos de violencia doméstica basada en género. El servicio ofrece asistencia en castellano y guaraní, dos idiomas oficiales del país. Es una de las pocas iniciativas de interseccionalidad observada en los países Servicio de asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. Instalado en la Sede de la Secretaría, en Asunción, cuenta con un equipo multidisciplinario para atención psicológica, social y legal. Casa abrigo para mujeres en situación de violencia basada en género.
Uruguay	INMUJERES – Servicios de Asistencia psicosocial y orientación legal. Instalados en 13 departamentos, funcionan en asociación a la sociedad civil.

Fuente: Informes nacionales sobre de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. UNODC, 2011. Brasil: <http://www.sepm.gov.br>. Consultado el 28 de junio de 2011.

Además de estas experiencias de asistencia directa, en **Brasil** la Secretaría de Políticas para la Mujer mantiene un servicio de Defensoría del Pueblo²⁹. Entre sus atribuciones, se destaca el papel que desempeña recibiendo las quejas de la población sobre la falta de asistencia o asistencia inadecuada a mujeres víctimas de violencia por parte de los servicios especializados o no especializados.

Capilaridad de las políticas de género

La inclusión de los *mecanismos de género* en los Ejecutivos Nacional/Federal señala la intención de los gobiernos de cumplir con los compromisos internacionales y hacer de la igualdad de género una realidad en cada país. A pesar de tener su autonomía limitada por los recursos financieros, estos mecanismos realizan actividades en varios frentes de intervención y son responsables por mantener la reducción de las desigualdades de género en las agendas políticas nacionales.³⁰

Una estrategia común, identificada en los cinco países, ha sido la capilarización de las políticas de género mediante la creación de (o incentivo a que se

²⁹ Este servicio “cumple la tarea de proporcionar **información/orientación** referentes a las acciones y políticas de la SPM, legislación, derechos de la mujer, servicios de la red, entre otros y de acoger **manifestaciones** sobre el tema de género u otros temas en debate nacional, **denuncias** de la ocurrencia de delitos, **quejas** sobre la falta o inadecuación de la asistencia por un servicio como el Departamento de Policía, Comisaría de la Mujer, Centro de Referencia, Defensoría Pública, Ministerio Público, Poder Judicial, Casas-abrigo, *Ligue 180*, Organizaciones no Gubernamentales, Instituto Médico Legal, etc.; **sugestiones** para la implantación y el mejoramiento de las políticas y acciones de la SPM, en cuestiones de género, y **elogios** de las acciones y / o servicios “. Fuente: <http://www.sepm.gov.br/ouvidoria>

³⁰ La relevancia de la intervención y del papel político vienen desempeñando estos *mecanismos de género* en toda la región plantea la necesidad de conocer los avances obtenidos y los obstáculos encontrados para su institucionalización. Esta es una tarea que trasciende los objetivos de este estudio regional, pero que debe ser llevada a cabo a través de investigaciones direccionadas a la construcción de indicadores del proceso de implantación de estos mecanismos y de la evaluación de sus impactos y resultados.

creen) *mecanismos de género* en los gobiernos locales y también de las llamadas `área-mujer` en los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo. Esto ha permitido que los *mecanismos de género* de los gobiernos nacionales/federales amplíen su actuación, conquisten fuerza política, y aumenten su capacidad de promover cambios concretos en la vida de las mujeres. En algunos países, esta experiencia de creación de áreas especializadas se ha reproducido también en los Poderes Legislativo y Judicial.

TABLA 6 - MECANISMOS DE GÉNERO Y ÁREAS ESPECIALIZADAS EN POLÍTICAS DE GÉNERO EN EL PODER EJECUTIVO EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS PAÍSES DEL CONO SUR

	Ejecutivo
Argentina	Área-Mujer en las 23 Provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Brasil	Mecanismos de género en 22 estados y en más de 200 municipios (datos de 2010).
Chile	Existen Oficinas de la SERNAM en los 13 departamentos.
Paraguay	La Secretaría de la Mujer tiene representación en los 17 departamentos.
Uruguay	Además de la Secretaría de la Mujer en Montevideo, el INMUJERES tiene representaciones en los 19 departamentos del país.

Fuente: Informes nacionales sobre de Argentina, Chile, Paraguay i Uruguay. UNODC, 2011. Brasil: SPM, 2010.

En **Argentina** y **Brasil** – países cuya organización política adopta el modelo federal – se encuentran los *mecanismos de género* en los Poderes Ejecutivos provinciales/ estatales y en los municipios. En **Brasil**, el aumento en el número de estas unidades se describe como uno de los resultados obtenidos por la implantación del *Pacto Nacional para Combatir la Violencia contra la Mujer*, un acuerdo federal instaurado por el Gobierno Federal en 2007, coordinado por la Secretaría de Políticas para las Mujeres. Los *mecanismos de género* forman parte de las estrategias de capilarización de la *Política Nacional de Lucha contra la Violencia* (2005).

En **Uruguay**, la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo, primer *mecanismo de género* instalado en el país, en 1992, ha hecho contribuciones de gran importancia para el desarrollo de políticas de género en el contexto nacional. Lo mismo puede decirse de la *Dirección General de Políticas de Género* (DGPG) de la Provincia de Buenos Aires, en **Argentina**, que mantiene un servicio telefónico a nivel nacional además de otras actividades que contribuyen para la intersectorialidad y al fortalecimiento de las políticas de género en el país.

Intersectorialidad

En las últimas décadas, se ha fortalecido la convicción de que la violencia doméstica basada en género es un fenómeno social que viola los derechos de la mujer y limita su desarrollo sano y libre. Poco a poco, las sociedades y los gobiernos se sensibilizan y comprenden que no sólo las mujeres sufren de los efectos de la violencia basada en género, sino que ésta también afecta el desarrollo intelectual y emocional de niños y adolescentes, y aumenta la exposición de todos y todas a nuevas situaciones de violencia – explotación sexual, trata de mujeres, feminización del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Desde esta perspectiva, la violencia basada en género implica en un alto costo social, político y económico para el gobierno y por lo

tanto para toda la sociedad. En este contexto de transformación, ha aumentado el reconocimiento de que las políticas públicas para enfrentar este tipo de violencia deben ser formuladas con base en un enfoque integrado e intersectorial, involucrando a todas las áreas de los gobiernos y de la sociedad. Por su origen y misión institucional, los *mecanismos de género* se han convertido en los principales coordinadores de las políticas nacionales, participando activamente en la articulación inter-institucional, en la elaboración de planes, programas y políticas nacionales para hacer frente a la violencia basada en género, y en la asociación con los sectores de la sociedad civil. El liderazgo ejercido por los *mecanismos de género* en estos procesos de articulación se debe señalar como un avance en su autonomía política e institucionalización.

A continuación se presentan los principales planes, programas y políticas nacionales desarrolladas en los últimos años en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Algunos de ellos abordan la transversalidad de género en todas las esferas de la sociedad, otros se dedican específicamente al combate a la violencia. Lo más importante a destacar es que en todos los países se hacen esfuerzos para crear las condiciones propicias al cambio social.

TABLA 7-PLANOS, PROGRAMAS Y POLÍTICAS NACIONALES PARA IMPULSAR LA IGUALDAD DE GÉNERO Y PARA EL COMBATE A LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

País	Igualdad de Género	Combate a la Violencia basada en género (con énfasis en la implementación de legislación especial)
Argentina ³¹		Observatorio Nacional de Violencia Contra las Mujeres (2009)
Brasil	I Plano Nacional de Políticas para las Mujeres - I PNPM (2004 - 2007) II Plano Nacional de Políticas para las Mujeres - II PNPM (2008 - 2011) ³²	Política Nacional de Combate a la Violencia contra Mujeres (2003) Pacto Nacional por el Combate a la Violencia contra Mujeres (2007)
Chile	Acciones del Sistema Enfoque y Equidad de Género (2011) Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2000 - 2010) ³³	Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar (2000-2006)
Paraguay	I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2001) II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007) III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017)	1994 - Plan Nacional para la Prevención y la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2010)
Uruguay	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) (2007-2011)	Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2007)

Fuente: Informes nacionales sobre de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. UNODC/ ONU Mujeres,

³¹ El Informe Nacional no proporciona ninguna información sobre planes, programas o políticas de nacionales de igualdad de género. Sobre la implementación de la ley 26.485/2009, dice que " de hecho, hasta ahora no ha existido en la Argentina un plan nacional para erradicar la violencia, sólo esfuerzos considerables, aunque fragmentarios." (informe nacional del 2011:9)

³² Los dos Planes son resultado de Conferencias Nacionales de Políticas para la Mujer, celebradas en 2003 y 2007, con la participación de toda la sociedad. En 2011 tendrá lugar la tercera Conferencia Nacional de Políticas para la Mujer.

³³<http://www.sernam.cl/pmg/documentos.php>. Consultado el 4 de julio de 2011.

2011. Brasil: SPM, 2010

La elaboración de planes de acción para promover la igualdad entre hombres y mujeres es una estrategia presente en la mayor parte de la región. Los planes son importantes para el establecimiento de líneas de acción, directrices y metas para los gobiernos. Puesto que el propósito de estos planes es el de formular y ejecutar políticas para la eliminación de las desigualdades sociales basadas en el género, el tema de la violencia figura entre los temas tratados, con líneas de acción y metas específicas. Estos planes constituyen también una excelente herramienta de control social. Para tanto, son igualmente importantes los mecanismos de seguimiento de estas acciones, como el *Consejo Nacional Coordinador de de Políticas Públicas de Igualdad de Género* (2009) y la *Comisión Interdepartamental de Género en El Congreso de Intendentes* (2010), existen en **Uruguay**, y el *Comitê de Monitoramento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, en **Brasil**, cuerpos que también se articulan a partir de la intersectorial.

En relación a la temática específica de este Informe Regional, la articulación institucional ha adquirido un importante impulso a partir de la adopción de leyes especiales que incorporan en sus dispositivos el compromiso de los diferentes sectores con la formulación de políticas para su efectiva implantación. A excepción de Brasil, en los otros cuatro países la legislación atribuye a los *mecanismos de género* la función de promover articulación intersectorial y desarrollar sistemas de seguimiento a la implementación de la ley. En cada país, se encuentran documentos del gobierno para el establecimiento de acciones, directrices y metas que apuntan a la implementación plena de la legislación. Los Informes nacionales identifican iniciativas de esta naturaleza no solo a partir de los *mecanismos de género*, sino también en las áreas de seguridad, justicia y salud, con la formulación de programas y planes sectoriales para fortalecer el enfoque integral. Existen también experiencias que involucran al Poder Judicial y al Ministerio Público. En cada sector se encuentra la creación de áreas específicas para la atención a mujeres víctimas de violencia (con la perspectiva de género), modificaciones normativas o aprobación de nuevas medidas legales, creación de comités para definir estrategias, seguimiento y evaluación de acciones en desarrollo, entre otros.

Como ejemplo de políticas intersectoriales, en Paraguay, se instaló la *Mesa Intersectorial*, presidida por la Secretaria de la Mujer. En **Uruguay**, se creó el *Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica*, presidido por el Instituto Nacional de la Mujer y por representantes de los Ministerios, del Poder Judicial y la sociedad civil. En **Uruguay**, se instaló la *Mesa Interinstitucional de Violencia Doméstica y Género* para el desarrollo de protocolos y acciones puntuales que contribuyan a mejorar la implementación de la Ley de Violencia Doméstica.

En Brasil, aunque la ley 11.340/2006 no haya designado a la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM) como la entidad responsable por su y vigilancia, la SPM ocupa un papel central en las actividades que permiten que la ley sea aplicada integralmente. Una de las acciones más importantes, encabezada por la SPM, es la articulación del *Pacto Nacional para Combatir la Violencia contra la Mujer*, que contiene un eje dedicado al fortalecimiento de la red de servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica y familiar contra mujeres y a la implementación de la ley. En este eje, está prevista la transferencia de recursos financieros para la construcción, renovación y equipo para los servicios, capacitación profesional, confección de material de la campaña y difusión de la ley, promoción de seminarios y campañas en todo el país. Otra iniciativa importante de la SPM fue el anuncio oficial de creación de un Observatorio para la Implementación de la Ley 11.340/2006, de una red de centros de

investigación y organizaciones no gubernamentales que trabajan en el desarrollo de indicadores para el seguimiento y la evaluación de medidas de implementación de la Ley, además del seguimiento legislativo y de los medios de comunicación.³⁴

Como resultado de las experiencias intersectoriales en cada país, se puede encontrar un conjunto de directrices y protocolos para la organización de la atención y direccionamiento de las mujeres en situación de violencia doméstica basada en género, que recurren a cada servicio en busca de asesoría legal, apoyo institucional y condiciones para el ejercicio de sus derechos. Es importante señalar que incluso en aquellos países donde las leyes no tienen la perspectiva de género (integral o contemplada en sus dispositivos), a partir de la actuación de los *mecanismos de género*, esta perspectiva ha sido incorporada a los planes nacionales, programas, políticas y servicios que aplican la ley y atienden a las mujeres en situación de violencia doméstica basada en género.

..*.*

Como se verifica en este sondeo de información sobre las respuestas de los gobiernos a la violencia doméstica basada en género en los países del Cono Sur, la región ha acumulado significativos avances en la promoción de los derechos de las mujeres y la erradicación de la violencia basada en género. La adopción de la legislación sensible al género viene integrándose progresivamente al contexto normativo de cada país. Además de las prácticas de violencia que involucran el ambiente doméstico y las relaciones familiares – reconocidas como aquellas que más afectan a las mujeres – en todos los países se ha observado una mayor concientización de otras formas de violencia basada en género como la trata de mujeres, la explotación sexual de niñas y adolescentes y las prácticas de acoso sexual que se han abordado a través de leyes y políticas específicas. Gracias a la labor de los *mecanismos de género*, también se desarrolla una articulación entre estas políticas, avanzando hacia la plena protección de los derechos de la mujer.

A pesar de todo el avance registrado en la región y el reconocimiento de la relevancia de cada cambio de política para garantizar los derechos de la mujer, es igualmente importante considerar la fragilidad de muchas de las iniciativas existentes, ya que aún permanecen como políticas de gobierno sujetas a los programas partidarios y al movimiento electoral. En este sentido, es importante que los gobiernos de hoy se esfuercen en dar una mayor institucionalización a los *mecanismos de género* y en fortalecer los planes nacionales y programas de acción, por medio de la aprobación de leyes que les den sustentación, eficacia y perpetuidad.

Los Informes nacionales relatan la persistencia de muchos obstáculos a la plena implementación de sus respectivas leyes. Algunos de estos obstáculos son consecuencia de la dificultad en alterar prácticas y rutinas institucionales, las cuales deben adaptarse a nuevas demandas y desarrollar nuevas estrategias de atención guiadas por los derechos humanos y que sean sensibles al género. También hay dificultades con la baja institucionalización de los *mecanismos de género*, que operan en situaciones de fragilidad administrativa y presupuestaria, además de la escasa visibilidad que poseen en el plano institucional y de su subordinación jerárquica a otros niveles del gobierno. A despecho de este escenario adverso, estos mecanismos han jugado un papel fundamental para la transversalidad de género en las políticas nacionales y locales.

³⁴ Para informaciones adicionales, ver: www.observe.ufba.br

El tema también ha sido objeto de la atención de los Comités de Seguimiento de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará – MESECVI, que, a través del análisis de los informes nacionales, buscan formular recomendaciones a los países en el sentido de que fortalezcan las políticas nacionales y cumplan así los acuerdos internacionales. En 2008, durante el lanzamiento de la campaña mundial Di No – Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres, el Secretario General de las Naciones Unidas también expresó su preocupación acerca de la efectividad de las leyes para erradicar la violencia basada en género.

En el marco de esta campaña internacional se encuentra el reconocimiento de la importancia de las leyes especiales y la recomendación de que los gobiernos aprueben leyes que cumplan con los acuerdos internacionales de derechos humanos. También se recomienda a los gobiernos que aprueben presupuestos para la implantación de las leyes y desarrollen sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados.

Una estrategia que ha sido adoptada por los gobiernos para la implementación de las leyes ha sido la creación de servicios especializados para la atención a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. El tema se tratará en los próximos capítulos, donde serán descritas las principales experiencias identificadas en la región para la asistencia con enfoque integral sobre la violencia doméstica basada en género.

POLÍTICAS ESPECIALIZADAS PARA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMESTICA BASADA EN GÉNERO

El reconocimiento de las especificidades de la violencia basada en género y el compromiso asumido por los Estados de crear políticas públicas que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer han puesto a los gobiernos frente a algunos de desafíos,. Entre ellos se puede destacar: cómo formular políticas públicas que combinen la perspectiva de género al enfoque integral, en otras palabras, cómo diseñar políticas públicas que contribuyan a la eliminación de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres y que sean aplicadas de manera integrada por áreas cuyas acciones son fragmentadas y no son sensible a estas desigualdades, por ejemplo, la seguridad, la justicia y la salud.

El enfoque integral también trae algunos desafíos, ya que presupone la articulación de acciones para proteger a los derechos de la mujer, la responsabilización penal de aquellos que violen tales derechos y la implementación de medidas preventivas³⁵, dimensiones consideradas esenciales para romper con la reproducción de la violencia y la discriminación basadas en género en toda la sociedad.

La transversalidad de género en las políticas públicas ha sido el camino seguido por los gobiernos en el Cono Sur. Además de los *mecanismos de género*, en cada país se encuentran sectores, departamentos, comisiones y consejos que se insieren en las estructuras de seguridad, justicia, salud y políticas de asistencia social, entre otras.

³⁵Según el *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*, la prevención de la violencia se da en tres niveles. En el nivel primario, se hallan las medidas que se ocupan de la violencia antes que ella ocurra; en la secundaria, están las respuestas que deben ser ofrecidas de forma inmediata, luego después de la ocurrencia de una situación de violencia, como el socorro a las víctimas, la intervención de la policía para identificar a los responsables y los procedimientos oficiales para su responsabilización; en el nivel terciario, están las medidas de tratamiento y acompañamiento de las secuelas y del post-traumático para víctimas directas. (Krug, 2002)

Estos sectores tienen la misión de contribuir para la intersectorialidad de las acciones – en diálogo y cooperación con los *mecanismos de género* – e incorporar cambios en sus respectivas áreas, actuando en nombre del pleno desarrollo de la mujer a partir del ejercicio de sus derechos.

Como forma de operar estos cambios, uno de los medios encontrados ha sido la creación de servicios especializados en la asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. La especialización no es un tema nuevo y las experiencias documentadas en diversas partes del mundo han mostrado que continúa en la pauta de discusiones, una vez que no hay aún consenso sobre la mejor manera de poner esta atención especializada en práctica.³⁶

Algunos de los servicios en el Cono Sur se crearon a partir de la aprobación de leyes especiales. Otros ya existían antes de que estas leyes entraran en vigor y tuvieron que pasar por reformulaciones y ajustes a su funcionamiento para poder aplicar las medidas previstas en la legislación. Siguiendo la definición adoptada en la normativa de cada país – violencia doméstica, familia, intrafamiliar o integral, y de género – en algunos países los servicios atienden a todos aquellos que están protegidos por la ley, sin distinción de sexo y edad de la víctima. La creación de servicios especializados para la atención a mujeres se ha producido poco a poco, en la medida en que la transversalidad de género ha avanzado en la formulación de políticas públicas.

Conocer los servicios existentes, los procesos administrativos para su implementación y las dificultades que enfrentan en su funcionamiento constituyen buenos indicadores del progreso y de los desafíos que enfrentan los gobiernos para dar respuestas efectivas a la violencia doméstica basada en género.

Especialización en el área de seguridad

En el Cono Sur, el área de seguridad fue una de las primeras en incorporar la atención especializada en la asistencia a mujeres en situación de violencia basada en género. En 1985, en el estado de São Paulo, **Brasil**, se creó la primera comisaría de policía especializada en la atención de mujeres víctimas de violencia doméstica, familia y sexual. Experiencia sin precedentes en el país y en América Latina, estas comisarías se multiplicaron en los siguientes años. A finales de 2010, existían 475 unidades operando en **Brasil** (SPM, 2010). Otros países de América Latina y el Caribe también han creado unidades policiales especializadas. En la actualidad, cinco países sudamericanos ofrecen servicios especializados de policía a las víctimas de la violencia doméstica. Algunos países también incorporan la especialización de género y atienden a mujeres exclusivamente. **Chile** es el único país de la región que no cuenta con unidades especializadas aunque en algunas comisarías de policía y hay equipos especializados.

³⁶ En 2005, expertos en políticas para combatir la violencia contra mujeres, reunidos para discutir mejores prácticas de asistencia, evidenciaron la falta de consenso sobre el tema al proponer las siguientes indagaciones: i) ¿decir que los servicios deben ser especializados en la asistencia a mujeres significa decir que un mismo servicio debe atender todas las formas de violencia y discriminación de que son víctimas, o que debe especializarse en el cuidado de algunas formas de violencia? ii) ¿los planes de acción y políticas para combatir la violencia contra mujeres deben ser tratados como acciones especiales del gobierno, o se deben incorporar de forma transversal a todas las políticas del estado? iii) ¿Deben las mujeres ser atendidas exclusivamente por servicios y profesionales especializados o deben los gobiernos asegurar que ellas encuentren en cada sector atención adecuada, independientemente de la especialización? (UNODC/UNDAW, 2005).

En **Argentina** y **Uruguay**, las primeras *Comisarías de la Mujer y la Familia* (CMF) fueron creadas en 1988. En **Argentina**, las CMF pertenecen a la policía provincial³⁷, razón por la cual no presentan un modelo único. Lo mismo ocurre en **Brasil**, donde las Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer –*Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher* – (DEAMs) son unidades de la policía civil de los estados. En el informe nacional sobre **Argentina** se encuentran informaciones sobre la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, la más antigua y con mayor número de unidades especializadas. El documento nacional también proporciona información sobre las *Oficinas de Asistencia a Víctimas de Violencia basada en género*.

“(…) creadas en 2006 para atender casos de violencia, [las Oficinas] están ubicadas dentro de las comisarías comunes, son “descentralizadas” de las comisarías de la mujer. Actualmente hay 20 oficinas. Se componen de tres mujeres policías, capacitadas en atención en violencia y perspectiva de género, no tienen equipo interdisciplinario pero, de ser necesario, pueden recurrir al de la comisaría de la mujer más cercana, (...) Su horario de atención es de 10 a 20 horas.” (Informe Nacional da Argentina, 2011: 22)

En **Uruguay**, desde 1998, el gobierno nacional comienza a incorporar el concepto de Seguridad Ciudadana, promoviendo cambios sustanciales en esta área. Con respecto a la violencia doméstica, una de las modificaciones tuvo como resultado la aprobación del delito de Violencia Doméstica (artículo 321 bis del Código Penal) y, posteriormente, en 2002, la aprobación de la *Ley de Violencia Doméstica*. Desde el año 2006, se dio inicio a cambios en la estructura y organización de las unidades especializadas, su número fue ampliado y su nombre estandarizado en *Unidades Especializadas de Violencia Doméstica*. A pesar de esta estandarización, relata el Informe Nacional que

“Existen 30 UEVD, la mayoría de las cuales dependen de la Dirección de Seguridad de las Jefaturas Departamentales. Sin embargo, se mantienen diferencias en lo que hace a su ubicación funcional en los diferentes departamentos que están determinadas por las autoridades de las Jefaturas Departamentales de Policía, lo que conlleva diferencias sustantivas en sus funciones. (...)” (Informe nacional sobre Uruguay, 2011:13)

La experiencia más reciente en la región se encuentra en **Paraguay**. En este país, las unidades especializadas se crean a principios de 2010 y también resultan de la aplicación de las políticas de Seguridad Ciudadana.

Las organizaciones policiales de cada país poseen características particulares relativas a la jurisdicción territorial, la estructura, el organigrama, las competencias, el tipo de intervención que realizan, el ciclo de acción y los procedimientos administrativos que adoptan.³⁸ A pesar de sus características específicas y particulares

³⁷“(…) existen comisarías de la mujer en las provincias de Santa Fe (2 comisarías), La Rioja (1 comisaría), San Juan (1 comisaría), Corrientes (2 comisarías), Misiones (11 comisarías), Jujuy (1 comisaría), Catamarca (1 comisaría), Chubut (3 comisarías) y Santiago del Estero (3 comisarías) (...)” (Informe nacional sobre **Argentina**, 2011:21).

³⁸En algunos países del Cono Sur la corporación policial es única, en otros, existen dos o más corporaciones con competencias distintas y, en algunos casos, complementares. En **Argentina**, por ejemplo, la policía federal y provincial. En **Brasil**, también hay una policía federal además de la policía civil y la militar, que están subordinadas a los gobiernos estatales. En **Chile**, están los Carabineros, que es la policía militarizada y la Policía de Investigaciones (civil). En **Paraguay** y **Uruguay**, hay las Policías Nacionales.

en cada uno de los cinco países, los servicios policiales especializados paravíctimas de la violencia doméstica y familiar son responsables por registrar la denuncia de la violencia y transmitirlo al órgano competente (Ministerio Público o Justicia). En el ejercicio de esta actividad la policía juega un papel importante en el acceso a la justicia para las mujeres que son víctimas de violencia. El cuadro siguiente resume las principales características de estos servicios en cada país. Posteriormente, estas experiencias se analizan de acuerdo a las especificidades nacionales.

TABLA 8 – UNIDADES POLICIALES ESPECIALIZADAS PARA ATENCIÓN A CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, FAMILIAR DE GÉNERO. PAÍSES DEL CONO SUR

Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Denominación del servicio	Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF)	Comisarías de Atención Especializada para las Mujeres (DEAMs)	Comisarías de Carabineros ³⁹	División de Atención Especializada a Víctimas de Violencia Contra la Mujer, Niños, Niñas y Adolescentes (DAVV)	Comisaría de la Mujer y la Familia, posteriormente Unidades Especializadas en Violencia Doméstica
Histórico	La primera CMF se crea en 1988 como dependencia del Consejo General de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires. En 2004, se crea en el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Políticas de Género, donde se encuentra ubicada la Coordinación de las Comisarías de la Mujer.	La primera unidad de estas comisarías especializadas fue creada en el municipio de São Paulo, en 1985.		Las DAVVs se crean en febrero de 2010 en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana con la introducción del concepto de Seguridad Ciudadana.	En 1988 se creó, en la órbita del Ministerio del Interior, la primera Unidad Operativa Especializada de atención a las situaciones de VD, dependiente de la Dirección de Seguridad de la Jefatura de Policía de Montevideo.
Corporación Policial	Policía de la Provincia de Buenos Aires	Policía Civil Estatal.	Carabineros: policía uniformada y militarizada, preventiva.	Policía Nacional	Policía Nacional
N° de unidades y cobertura territorial	42 CMF en la Provincia de Buenos Aires	475 DEAMs ⁴⁰ en todas las unidades federativas y en el DF. ⁴¹	Aproximadamente 902 unidades de Carabineros, con distintas estructuras y dotación. En las comisarías de municipios más grandes hay personal especializado en procedimientos de familia.	Tres en el área metropolitana de la Ciudad de Asunción, y otras tres en otros departamentos del país: Ñemby, Villarrica y Encarnación.	30 UEVD se distribuyen en todos los departamentos del país. Hay una UEVD en cada departamento.
Coordinación	Dirección de Políticas de Género	No existe una unidad de	Dirección de Protección	Ministerio del Interior	No hay una coordinación

³⁹ No poseen sectores especializados. En este cuadro, se incluyen informaciones sobre las características generales de los Carabineros.

⁴⁰ Número de DEAMs en 2010. (SPM, 2010)

⁴¹ Observe, 2010

RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:

Avances, desafíos y experiencias regionales

Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
		coordinación nacional. Apenas 7 estados crearon unidades de coordinación ⁴²	de la Familia		centralizada. La mayoría de las UEVD dependen de la Dirección de Seguridad de las Jefaturas Departamentales.
Tipo(s) de Servicio	Registan las denuncias y remiten a los foros competentes casos que no constituyan delito son remitidos a los Tribunales de Familia o Juzgados de Paz (en el interior). Los delitos son referidos al Ministerio Público.	No existe un modelo único de atención. Todas las DEAMs realizan registro de ocurrencias policiales, instauran procedimientos de investigación policial, y llevan a cabo detenciones preventivas en flagrante delito. Además de preparar las solicitudes de medidas de protección previstas en la Ley 11.340/2006. Algunas estaciones proporcionan orientación psicológica y jurídica.	Tres tipos de intervención: i) Recepción y primera acogida de la víctima, el registro de la denuncia y la derivación de los antecedentes aun Juzgado de Familia o al Ministerio Público (delitos); ii) Procedimiento de “flagrancias” en violencia intrafamiliar; iii) ii) el “Fono 149”, teléfono para asuntos de familia en general.	Registro de quejas, acompañamiento de las víctimas al lugar de los hechos y aplicación de las resoluciones judiciales. También participan en las actividades de prevención tales como charlas en escuelas, colegios, universidades y asociaciones de vecinos.	Registro y remisión de denuncias a los tribunales competentes. También llevan a cabo la evaluación del riesgo para las víctimas.
Público atendido	Atienden a toda persona que haya sido víctima de violencia familiar, tipificada en la Ley Provincial 12.569	Todas las DEAMs atienden a mujeres entre las edades de 18 y 60 años. Algunas también reciben niñas, adolescentes y mujeres con más de 60 años.		Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes	Todas las personas víctimas de violencia doméstica
Recursos Humanos	Personal policial: tres policías por comisaría (en su mayoría femenino) y equipointerdisciplinario	Predominan los policías civiles, pero hay también psicólogos y asistentes sociales. De acuerdo con la		Son en total 60 oficiales de policía que se dividen en equipos. En la División de la Comisaría 6 ^a hay	Predominan los agentes de policía del sexo femenino.

⁴² Observe, 2010.

RESPUESTAS PARA LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO EN EL CONO SUR:
Avances, desafíos y experiencias regionales

Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
	conformado por tres profesionales abogada/o, psicólogo/a y asistente social.	distribución por sexos, predominan las mujeres.		también instalado un equipo multidisciplinar de abogados, psicólogos y otros profesionales que apoyan el servicio.	
Cursos de Capacitación/ Formación Especializada	Capacitación en violencia familiar y la perspectiva de género: una jornada intensiva de capacitación antes de integrar el equipo, y jornadas de reflexión impartidas por diferentes entidades públicas y privadas	Desde 1985, se realizan periódicamente cursos de capacitación para los policías de las DEAMs. Desde 2003, temas relacionados a la violencia, género y derechos humanos fueron incorporados a los cursos de formación y especialización de la policía.	Aunque no existe formación especializada en problemas de VIF para todos los funcionarios, hay periódicas capacitaciones al personal en diferentes ámbitos, uno de los cuales son las materias de familia en general y violencia doméstica en particular	Capacitación para todos los policiales que trabajan en las unidades de la DAVV. Introducción de materia en el curso de formación de la Escuela de Policía	La formación no ha logrado ser sistemática y aún existe la necesidad de diseñar, implementar y evaluar un plan de capacitación para toda la policía. Actualmente se desarrolla el curso de capacitación "Fortalecimiento de la Respuesta Policial en las actuaciones en Violencia Doméstica", con participación de todos/as los/as integrantes de las UEVD del área metropolitana.
Protocolos y Directrices	Tres protocolos: uno de atención telefónica, uno para personal policial y uno para el equipo interdisciplinario	Norma Técnica de las DEAMs (2006 e 2010).		Protocolo de procedimientos policiales ante la comisión de hechos punibles cuando están relacionados con violencia intrafamiliar o de género,	Ley N° 18.315/2008 de Procedimiento Policial, para la Actuación en Violencia Doméstica. Guía de Procedimiento Policial - Actuaciones en Violencia Doméstica (2008, 2010)

Fuente: Informes nacionales sobre **Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay** (UNODC/ONU Mujeres, 2011), **Brasil**: SPM, 2010, Observe, 2010

En **Argentina**, **Brasil** y **Uruguay**, las unidades de policía especializadas representan la primera respuesta de los gobiernos al problema de la violencia doméstica y se crearon antes de la aprobación de leyes especializadas en cada país. En **Brasil**, las DEAMs adoptan desde el principio el enfoque de género, constituyéndose en políticas especializadas para la atención a mujeres. Aunque los movimientos feministas y de mujeres demandaran respuestas de enfoque integrado a la violencia contra la mujer, la respuesta penal, o sea, el castigo a la violencia se convirtió en una característica del proceso de reconocimiento de la violencia basada en género como un problema de política pública (Smith, 2002, Gregori, 2006), lo que hizo que las DEAMs se destacaran, tornándose la principal puerta de acceso a la justicia para mujeres que viven en situación de violencia doméstica y familiar (Pasinato, 2008).

En la década de 2000, la incorporación del concepto de Seguridad Ciudadana contribuyó para importantes cambios en la formulación de políticas de seguridad y en el enfoque policial. Dentro de esta nueva perspectiva, la actividad policial se debe guiar por el respeto a los derechos humanos y la lucha contra la violencia ya no es vista apenas desde la óptica represiva, sino que incorpora aspectos preventivos. En **Paraguay** y **Uruguay**, las políticas de combate a la violencia desde la perspectiva de género se desarrollan a partir de este nuevo enfoque, lo que favorece el reconocimiento de estas formas de violencia como violaciones a los derechos humanos.

A pesar de su importancia como foro para el acceso a la justicia para mujeres de todos los países, las unidades policiales especializadas tienen una cobertura territorial reducida. En **Brasil**, donde se encuentra el impresionante número de 475 comisarías especializadas, estas unidades están presentes en aproximadamente el 8% de los municipios brasileños. Además, su distribución es desigual en el país, concentrándose en las capitales y grandes centros urbanos – con mayor número en el sureste del país.⁴³ En **Argentina**, las 42 *Comisarias de la Mujer y la Familia* de la Provincia de Buenos Aires también tiene una cobertura parcial, ya que la región tiene 134 municipios. En este país, así como en **Paraguay**, las unidades de policía especializada están en expansión y nuevos espacios deberán crearse aún en 2011⁴⁴. Esta expansión se justifica por el aumento en el volumen de denuncias que llega a las unidades existentes y el reconocimiento del papel que estas desempeñan para asegurar que los mecanismos previstos en la legislación puedan aplicarse.

En lo que se refiere al tipo de atención que ofrecen, aparte del registro de la denuncia y su remisión a las autoridades competentes, en algunas áreas también existen equipos interdisciplinarios que brindan orientación psicológica y jurídica a las víctimas, y realizar su remisión a otros servicios tales como casas abrigo y servicios de atención psicosocial y de salud. Conforme cada legislación, algunas unidades también atienden a mujeres, niños, adolescentes y ancianos de ambos sexos. Sólo en **Brasil** son las estaciones servicios especializados para atender exclusivamente a mujeres,

⁴³De acuerdo con la investigación sobre el perfil de los municipios **Brasileños** (MUNIC, IBGE.2009), apenas 397 municipios poseen DEAMs, siendo que la distribución regional es bastante desigual. (Observe, 2010). Existen DEAMs en todas las capitales **Brasileñas** y en el Distrito Federal.

⁴⁴ En **Argentina**, están previstas 8 unidades más, ampliando a 50 el número de *Comisarias de la Mujer y la Familia* en la Provincia de Buenos Aires. (Informe Nacional da **Argentina**, 2011). En **Paraguay**, “Durante el segundo semestre del año 2011 se estarán instalando 10 nuevas oficinas de la División de Atención a Víctimas de Violencia, según los siguientes criterios: municipios donde se cuente con redes u oficinas con participación gubernamental para la atención a mujeres y niñez víctimas de violencia, altas estadísticas de inseguridad y maltrato, sensación de inseguridad, estadísticas de violencia doméstica contra niños/as, adolescentes y mujeres. Los departamentos son: Alto Paraná, Canindeyú, Concepción, Misiones, Caaguazú, Cordillera, Pete. Hayes, Central y Asunción.” (Informe nacional sobre **Paraguay**, 2011: 23)

prevaleciendo el servicio a mujeres de edad entre 18 y 60 años, con la atención a niños y niñas, adolescentes y mujeres mayores de 60 años variando de estado a estado, a depender, entre otras cosas, de la existencia de unidades de policía especializadas para atender a estas personas⁴⁵. En **Argentina**, las *Comisarias de la Mujer y la Familia de la Provincia de Buenos Aires*⁴⁶ aplican la legislación provincial de violencia familiar y aun no se han adaptado a la nueva legislación – la Ley 26.485/2009 de protección plena frente a la violencia basada en género. En los cinco países, además de las unidades especializadas, todas las unidades de policía tienen la obligación de prestar atención a las víctimas de la violencia doméstica, familiar y de género y aplicar las disposiciones establecidas en las leyes locales.

Como se explica anteriormente, las leyes de violencia doméstica y familiar que existen en algunos países no favorecen la protección de los derechos de las mujeres, ni presentan dispositivos que contribuyan a reducir las desigualdades sociales basadas en género. Para cambiar esta situación, una estrategia común en los países de la región es la adopción de **protocolos** y **normas** para orientar la asistencia desde la perspectiva de género y el enfoque integral (como la remisión de mujeres a otros servicios especializados existentes en la localidad). El desarrollo de protocolos figura entre las recomendaciones de la campaña del Secretario General de las Naciones Unidas para la eliminación de la violencia, que considera que la promulgación de estos documentos es de fundamental importancia para que las leyes sean implementadas de forma integral.

Además de la reglamentación y aplicación de protocolos, la **capacitación** de profesionales también se perfila como un requisito para que se alcance eficacia en la aplicación de la ley. Los cinco países han hecho esfuerzos para desarrollar y ofrecer cursos de capacitación para los profesionales que actúan en las unidades policiales y en otros servicios que atienden a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. El formato de los cursos es muy variable, pero esta es una iniciativa que ha avanzado en todos los países. En los últimos años, como resultado de la inversión en la capacitación especializada para todos los profesionales, los temas de género y derechos humanos también se ha introducido en los currículos de las escuelas/academias de policía.

⁴⁵ Las DEAMs son unidades especializadas en la atención de mujeres, pero no aplican apenas los procedimientos de la Ley 11.340/2006. Las DEAMs están obligadas a atender a cualquier mujer que haya sido víctima de violencia basada en género, independientemente de la relación que tenga con el delincuente, incluso en casos de violencia sexual y acoso sexual por parte de extraños. En la práctica, y en contravención de esta obligación, algunas estaciones especializadas limitan su atención a los casos de violencia doméstica como una forma de controlar el flujo de quejas que reciben todos los días. (Observe, 2010, Pasinato, 2010)

⁴⁶De acuerdo con el sistema legislativo en este país, las leyes deben recibir regulación provincial para ser aplicadas. Es éste el caso de la Ley 24.417/ 1994, primera ley de violencia doméstica aprobada en el país. "(...) Los gobiernos provinciales fueron tomando medidas (...) mediante la adhesión a la ley nacional o mediante la sanción de sus propias regulaciones sobre el tema. La primera provincia en sancionar una ley sobre violencia familiar, fue Tierra del Fuego en 1992 y, a partir de ello, se dio de manera progresiva hasta el 2006, una primera ola legislativa sobre el tema que cerró con la ley 9.883 de la provincia de Córdoba(...) Al tratarse de leyes sobre la violencia familiar no se dirigen específicamente a la protección de la mujer, aunque algunas incluyen este factor como moderador de ciertos dispositivos de protección especiales. Este último, es el caso de las leyes de Buenos Aires, Neuquén, Jujuy, La Rioja y Mendoza que reflejan, en parte, las consideraciones de la "Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer". A partir del 2009, cuando fue aprobada a Ley 26.485. "(...) En **Argentina**, a nivel provincial, empieza una segunda ola de reglamentación de leyes provinciales sobre violencia contra las mujeres, algunas provincias adhirieron expresamente a la ley 26.485. Otras provincias, en cambio, sancionaron legislación autónoma sobre violencia contra las mujeres, principalmente relacionadas con la violencia doméstica y familiar." (Informe nacional sobre **Argentina**, 2011: 4,7)

A pesar de todos los avances identificados en los últimos años en crear estas unidades especializadas y así ampliar las posibilidades de las mujeres afectadas por la violencia basada en género de lograr acceso a la justicia, todavía queda mucho por hacer para que trabajo de la policía contribuya eficazmente a erradicar la violencia de la vida de las mujeres.

En cada país, se identifican todavía límites en la institucionalización de estos servicios con escasez de recursos profesionales y materiales necesarios a satisfacer las crecientes denuncias que se vienen registrando. La invisibilidad de estas unidades especializadas dentro del organigrama de las instituciones policiales resulta, en gran parte, en una participación menor de recursos financieros y dificulta la garantía de mejores condiciones de trabajo para sus profesionales. Una característica común a los países es el reclutamiento de profesionales del sexo femenino para estas unidades especializadas. Por un lado, se trata de un componente de la especialización – la atención prestada por las mujeres para facilitar el contacto víctima-profesional, y puede disminuir la sensación de miedo, vergüenza e inseguridad que experimentan las víctimas en el momento de la denuncia. Sin embargo, la designación de profesionales mujeres para trabajar en estas unidades especializadas no siempre atiende al criterio de la mejor capacitación para la atención. En este sentido, el informe nacional sobre **Uruguay** concluye:

“(…) Si bien esta presencia de mujeres facilita la empatía, se corre el riesgo que quede encapsulado como “un tema de mujeres”, y no se otorgue el valor y la importancia debida a un tema de vital importancia para la seguridad ciudadana (...) (Informe Nacional do Uruguay, 2011: 14)

Los avances relativos a la capacitación en el enfoque de género y las inversiones políticas, técnicas y financieras para el desarrollo de materiales didácticos, reglamentos y protocolos para la atención especializada y con enfoque de género deben ser destacados como fundamentales en la respuesta ofrecida por cada país. Sin embargo, existen pocos estudios que evalúen la incorporación de nuevos conocimientos y procedimientos a las rutinas institucionales y a las prácticas de asistencia, que pueden ser repetidoras de la discriminación de género y constituir obstáculos para que las mujeres accedan efectivamente a sus derechos.

Hay que observar también que, en la mayoría de los países, la incorporación de la transversalidad de género en las actividades de la policía es muy reciente.

“Como se puede apreciar, no es un servicio que reconozca en forma explícita en su definición de la violencia familiar, a la violencia contra las mujeres o violencia basada en el género como una forma de discriminación fruto de las relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres que se manifiesta en el ámbito de la familia, así como en de la comunidad y el Estado en su conjunto.”(Informe Nacional da Argentina, 2011: 24)

Estas políticas funcionan de acuerdo a lo establecido en las leyes especiales de cada país, las cuales abarcan la violencia doméstica y familiar y la protección a todos sus miembros, sin reconocer que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas. En este sentido, la campaña del Secretario General de las Naciones Unidas hace hincapié en que las leyes deben explicitar el reconocimiento de la violencia contra mujeres como

violencia basada en género y violación a los derechos de la mujer, elaborando de políticas que operen para posibilitar el ejercicio de estos derechos.

Otro de los desafíos identificados en la región es la respuesta integral a la violencia basada en género. El desarrollo del abordaje intersectorial es aún fresco en todos los países y no se han incorporado mecanismos de seguimiento y evaluación de las actividades realizadas y las estrategias adoptadas.

El propósito de este enfoque integrado e intersectorial es evitar que las mujeres tengan que peregrinar entre los varios servicios en busca de orientación e información sobre sus derechos y el atención apropiado. Debe servir, por lo tanto, para reducir la exposición de estas mujeres a nuevas situaciones de violencia y falta de respeto a sus derechos. Medidas integradas también deben contribuir a que las mujeres encuentren mayor claridad sobre las rutas a seguir y las alternativas a activar en su intento de salir de la situación de violencia doméstica y familiar.

Son varios los retos para que este enfoque se pueda incorporar con eficacia y eficiencia. Uno de ellos es la forma tradicional en que las diferentes instituciones organizan sus actividades, según sus finalidades políticas y técnicas específicas. El enfoque integral implica en la articulación entre las instituciones/servicios con diferentes conformaciones organizacionales, filosofías de trabajo, rutinas y prácticas de asistencia y requiere que se establezcan asociaciones entre los diferentes actores involucrados en la atención.

Los informes presentados en los informes nacionales coinciden en que a pesar de la creación de nuevos servicios y de las iniciativas de integración intersectorial, no hay aún sistemas integrados de asistencia, figurando más como un “aglomerado yuxtapuesto de servicios dedicados al mismo problema, que pueden incluso poseer acciones coordinadas, pero sin la necesaria conciencia de sus conexiones y sin un proyecto común construido a partir del diálogo” (Schiraiber y D’Oliveira 2006). En este contexto, la respuesta policial se ve aislada e ineficaz, ya que

“(…) Muchas mujeres van en busca de una institución que intermedie y resuelva el problema familiar, lo cual exige una mayor profesionalización de la intervención policial para evaluar el riesgo, la peligrosidad de las situaciones y las estrategias de salida que no en todos los casos se resuelven por la vía judicial. (...) (Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 15)

Especialización en el área de justicia

La especialización de la atención para un enfoque sensible a las desigualdades de género en el ámbito de la justicia presenta particularidades en cada país, debido principalmente a las diferencias en la organización del sistema judicial y de la legislación. En general, se observa que la transversalidad de género se ha llevado a cabo más lentamente en la estructura del Poder Judicial, tanto en lo que se refiere a reformas necesarias en la administración de la justicia para que ésta también asuma un enfoque integrado frente a la violencia basada en género, cuanto en relación a las decisiones judiciales en los casos llevados ante los tribunales que no siempre se reconocen a la violencia como una violación de los derechos de la mujer.

Los informes nacionales comparten la preocupación con la baja efectividad en la aplicación de las medidas jurídicas apropiadas en el ámbito civil y penal en casos de

violencia doméstica basada en género, lo que indica que el modo fragmentado en que funciona la justicia – dada la separación entre las instancias civiles y penales – torna difícil que los/las jueces y juezas tengan una visión global de los efectos de la violencia que sufren las mujeres y de la extensión de la violación de sus derechos. La inadecuación de las respuestas judiciales, como resultado de la aplicación parcial de las leyes, o la morosidad en la tramitación de los casos y en la apreciación de las medidas de protección, envían una señal negativa a las mujeres que buscan ayuda institucional para salir de la situación de violencia, causando la sensación de que están solas y nadie les puede ayudar a salir de tal situación. Es una señal negativa también para los agresores, ya que refuerza la creencia en la impunidad y la tolerancia hacia la conducta violenta. Contraria, por último, el movimiento de transformación en que se han empeñado, en los últimos 30 años, los países del Cono Sur y que de manera continua, aunque no sin obstáculos y retrocesos, ha favorecido el reconocimiento de la violencia basada en género como una violación de los derechos humanos, la valorización de políticas públicas para responder a esta violencia y el apoyo a la aprobación de leyes para sancionar la violencia y proteger los derechos de las mujeres.

A pesar de que este movimiento venga resultando encambios muy prometedores, todavía queda mucho por hacer para que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres sea experimentada plenamente por todos y todas. Como ya se dijo, las leyes de violencia doméstica y familiar vigentes en la mayoría de los países de la región no siempre contribuyen a dar visibilidad a la desigualdad de género o reconocer a las mujeres como el grupo más expuesto a las prácticas de la violencia en el hogar y en las relaciones familiares. Para revertir este escenario, los cambios en la legislación son parte de las recomendaciones del Secretario General de la ONU, en el marco de la Campaña Mundial para Eliminar la Violencia de la Vida de la Mujer (ONU, 2008), que también advierte que los cambios se extienden a todas las áreas de la ley como una forma de crear un marco normativo coherente y sensible al género y a los derechos humanos.

Además de las leyes, el desarrollo de protocolos y regulaciones ha sido uno de los caminos para poner fin a las prácticas discriminatorias y promover cambios en las rutinas institucionales. Esta labor ha sido acompañada de programas de sensibilización de los profesionales con cursos de capacitación, formación y especialización. En el Poder Judicial de los países del Cono Sur, estas iniciativas encuentran pequeña amplitud e incluso la creación de unidades especializadas se ve obstaculizada por las estructuras tradicionales y poco permeables al cambio. Aun así, se identifican algunos avances como las iniciativas de transversalización de género en las políticas institucionales.

TABLA 9 – INICIATIVAS DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO

Argentina	La creación de la Oficina de la Mujer en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia que concentra diversas funciones en el sentido de incorporar los cánones prescriptos por la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, garantizar la implementación de la ley 26.485 en cuanto a la producción de datos sobre la violencia basada en género y su monitoreo, la transversalización de la perspectiva de género en el poder judicial, velar por la igualdad de género en lo que hace al servicio de justicia y a las relaciones laborales en su interior. Está capacitando en género ⁴⁷ a todo el poder judicial, incluyendo a jueces, funcionarios judiciales y administrativo (Informe nacional sobre Argentina, 2011: 14).
Brasil	En Brasil, El Consejo Nacional de Justicia (CNJ) ha coordinado acciones junto a los Tribunales de Justicia de los Estados, a través del <i>Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer</i> - FONAVID y de las Jornadas de la Ley Maria da Penha ⁴⁸ . Para contribuir con la ampliación de la aplicabilidad de la Ley 11.340/2006 en todo el territorio nacional, en marzo de 2011, el CNJ publicó una resolución recomendando la creación de <i>Coordinaciones Estatales de las Mujeres en Situación de Violencia Doméstica y Familiar</i> ⁴⁹ , en el ámbito de los <i>Tribunales de Justicia de los Estados y los del Distrito Federal</i> . ⁵⁰
Paraguay	En la Suprema Corte de Justicia, en 2010, se instaló la Secretaria de Género del Poder Judicial. Entre las atribuciones que tiene está “la ejecución de programas y proyectos tendientes a promover la incorporación de la perspectiva de género en el Poder Judicial.” También en el año 2010, la Suprema Corte implementó la Política Institucional de Transversalidad de Género Del Poder Judicial Del Paraguay. (Informe nacional sobre Paraguay, 2011:15).
Uruguay	La Suprema Corte de Justicia tiene representación en el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de igualdad de Género (2009). El Poder Judicial también participa en la Mesa Interinstitucional de Violencia Doméstica y Género (2007). Las dos iniciativas se desarrollan bajo la presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres y la participación de representantes de diferentes sectores del gobierno y de la sociedad civil. La Mesa Interinstitucional desarrolla actividades de capacitación y ha planteado modificaciones para la coordinación entre Jueces Penales y los Juzgados de Familia Especializados para la implementación de medidas operativas y legislativas (Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 11).

Fuente: Informes nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay, UNODC, 2011. Brasil: Observe, 2010; Consejo Nacional de Justicia: <http://www.cnj.jus.br>

En un momento en que algunos países comienzan discutir nuevas reformas legislativas para la aprobación o implementación de leyes integrales sobre violencia basada en género, como en **Paraguay** y **Argentina**, respectivamente, es muy importante traer al centro de las discusiones el funcionamiento del Poder Judicial para que las nuevas leyes encuentren instituciones más fortalecidas y más sensibles a las

⁴⁷ Si bien la actividad de la OM de la CSJN es muy importante y afectará indirectamente el trato que recibirán las víctimas de violencia una vez que el servicio de justicia reciba capacitación en género por parte de la OM, no se está tratando extensivamente pues las pautas recibidas indican un foco en los servicios de atención a las víctimas de violencia doméstica. Actualmente en Asociación con la UFASE (*Unidad Fiscal de Atención en Secuestros Extorsivos*) del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la Oficina de la Mujer está en proceso de incorporar a la capacitación en Género un módulo de Trata de Personas con fines de explotación sexual. (Informe nacional sobre Argentina, 2011:14)

⁴⁸ Además de las Jornadas de la Ley Maria da Penha, en 2010, el CNJ también editó un *Manual de Rutinas y Estructuración de los Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer*. (Observe, 2010)

⁴⁹ En 2010, ya existían coordinaciones en tres estados: São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará (Observe, 2010)

⁵⁰ Resolución n° 128, de 17 de marzo de 2011. Disponible en el sitio: [HTTP://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/13595-resolucao-no-128-de-17-de-marco-de-2011](http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/13595-resolucao-no-128-de-17-de-marco-de-2011)

desigualdades de género. De lo contrario, las nuevas leyes también tendrán su efectividad reducida.

Como ya se mencionó, las leyes aplicadas en los casos de violencia doméstica incluyen medidas en los ámbitos civil y penal. Uno de los principales problemas identificados en los países es la **dobles competencia** establecida para la evaluación de los casos: las prácticas que se clasifican como criminales son remitidas a los tribunales/juzgados criminales, mientras que las medidas del área civil son juzgadas por los Juzgados de la Paz, en **Paraguay**, y los tribunales de Familia en **Argentina, Chile y Uruguay**. En estos órganos, se aprecian las solicitudes por medidas de protección, así como las medidas cautelares con respecto a la custodia de los hijos, las acciones de alimentos, entre otras cosas que se refieren a la relación conyugal.

En **Chile y Uruguay** se han creado Tribunales/Juzgados Especializados de Familia para la evaluación de casos de violencia intrafamiliar/doméstica, respectivamente, pero no hay organismos especializados en el área penal. La falta de coordinación entre las dos áreas resulta en que muchos casos queden sin respuesta de la Justicia. El informe nacional sobre **Chile** relata que una de las consecuencias de esta división ha sido el no reconocimiento de competencia para juzgar casos de violencia intrafamiliar que afecta tanto a un cuerpo cuanto al otro, dejando a las mujeres sin respuesta a sus demandas.

“Debido a que la Ley 20.066 establece que la jurisdicción de familia conocerá los hechos de VIF no constitutivos de delito y encomienda a la judicatura del crimen aquellos que sí constituyen delitos, se han producido declinatorias de competencia, por parte de jueces que han estimado que no les corresponde a ellos conocer la denuncia.”
(Informe nacional sobre Chile, 2011:7)

El informe de **Uruguay** también expresa esta preocupación al relatar la permanencia de trámites judiciales que no reconocen la complejidad de la violencia doméstica basada en género y la necesidad de respuestas integradas a los casos llevados a su conocimiento

“En el sistema judicial actual, una mujer que realiza una denuncia de VD y que debe resolver temas vinculados a la situación de los hijos puede llegar a transitar por hasta tres o más Juzgados distintos, lo que implica tres defensores distintos, informes técnicos muchas veces contradictorios, tres resoluciones distintas que terminan por no abarcar la totalidad de la situación. Esto se traduce muchas veces, para las mujeres, en nuevos sentimientos de frustración y desprotección. A menudo la violencia persiste más allá de la denuncia, ya que ésta puede poner fin o no al hostigamiento que muchas mujeres sufren después de una separación o divorcio.”(Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 5)

En consecuencia, las mujeres que deciden buscar ayuda institucional para salir de la situación de violencia terminan expuestas a procesos de re-victimización, ya que después de pasar por la experiencia de la violencia en sí, tienen también que recurrir a varias unidades de la justicia y de la policía para “contar “ y “revivir “ la situación. Todo esto, muy a menudo, sin llegar a una solución efectiva.

También en **Uruguay**, existe preocupación ante las diferencias entre las condiciones de aplicación de la ley en la capital - donde existen los Tribunales de

Familia Especializados - y en el interior - donde no existen unidades especializadas y la ley de violencia doméstica se aplica en los Juzgados de Paz que acumulan causas en diversas áreas del derecho.

La misma preocupación se describe en **Paraguay**, aunque aquí la situación se invierte. En este país, no se han creado tribunales especializados en la aplicación de la *Ley de Violencia Doméstica* en cualquier región del país. Los casos de violencia doméstica que no son constitutivos de delito son juzgados en los tribunales de la Paz⁵¹. En la capital, según el Informe Nacional, estos tribunales están sobrecargados, lo cual no permite que el juicio celerate de las solicitudes de medidas de protección, al contrario de lo que sucede en el interior del país, donde los tribunales tienen un menor volumen de casos en litigio. Sin embargo, en el interior del país, los tribunales están menos capacitados para atender casos de violencia basada en género y la atención que dan a tales casos deja, también, de contemplar las especificidades de género.

La falta de articulación entre las instancias civiles y penales es un problema identificado en todos los países de la región, lo que significa que en algunos casos se cierran sin una respuesta judicial eficaz.

“Además, en algunos casos el Juzgado de Paz no pone en conocimiento de la situación de violencia al Agente Fiscal de Turno, cuando se trate de un hecho típico del ámbito penal, aunque tenga la obligación de hacerlo. Esto significa que si la denuncia no se presenta ante el Ministerio Público, ya sea por solicitud expresa de quien es víctima, como por actuación de oficio de la Policía Nacional, la intervención se limita a esa medida cautelar en el ámbito civil.”
(Informe nacional sobre Paraguay, 2011:9)

En **Argentina**, la primera ley de violencia doméstica (Ley 24.417) fue aprobada en 1994 definiendo a los *Tribunales de Familia* como órgano responsable de su ejecución. Sin embargo, no fueron creados organismos especializados para la recepción y el procesamiento de estos casos. Esto llevó a que los procesos permanecieran dispersos dentro del Sistema, generando respuestas divergentes, de acuerdo con el entendimiento de cada juez(a). En los años siguientes, el volumen de casos ha aumentado de manera significativa y, de acuerdo con el Informe Nacional, este crecimiento no fue acompañado por inversiones para expandir la estructura de los tribunales (con un aumento en el número de funcionarios, jueces y recursos materiales), lo que dio lugar a una congestión del sistema agravando los retrasos en las respuestas judiciales. En el año 2004, presionados por los/las jueces y juezas, la *Corte Suprema de Justicia de La Nación* creó un cuerpo de asistencia especializado llamado *Oficina de Atención a Casos de Violencia Doméstica*, con el fin de organizar el flujo de entrada de los procesos a la justicia, estandarizar la atención y la realización de laudos y dictámenes utilizados por los/as jueces y juezas en la fundamentación de sus decisiones. Este servicio centraliza la entrada de los casos y permite al sistema de justicia organizar el flujo de remisiones internas a los tribunales de familia y tribunales penales (en los casos en que la violencia está tipificada como crimen) y las remisiones externas. El servicio funciona a través de un equipo interdisciplinario compuesto por psicólogos/as, médicos/as y asistentes sociales que brindan información y orientación a las víctimas de violencia doméstica - no es un servicio exclusivo para la atención de mujeres, una vez que se rige por la *Ley de Violencia Familiar*, 1994. A partir de esta orientación, las víctimas pueden optar por proceder con una causa civil o criminal, y

⁵¹ Existen cerca de 300 Juzgados de la Paz en todo el país

también pueden ser referidas a otros servicios tales como hospitales (casos de violencia sexual o física, por ejemplo), casas abrigo o servicios especializados en atención psicológica. En los casos de lesiones graves, la remisión se hace directamente para la instauración de un proceso criminal. Este equipo también asesora a los/as jueces y juezas en la elaboración de los laudos y los dictámenes que fundamentan las solicitudes de medidas de protección.

“Un recurso clave es el informe de riesgo y este nuevo espacio de la Corte lo elabora en menos de 48 horas, que es el tiempo exigido por la Ley Nacional de Violencia Familiar. Según esta norma, jueces y juezas deben contar con este instrumento al dictar medidas cautelares como la exclusión del hogar de la persona agresora, sin embargo, en la práctica tenía una demora de tres a cinco meses, lo que impedía avanzar con medidas de seguridad para la víctima.” (Informe nacional sobre Argentina, 2011: 16)

Además de una mayor velocidad en la apreciación de las medidas de protección y, en consecuencia, en las respuestas en el área civil, el Informe Nacional también relata una mejora en las respuestas en el contexto de la justicia criminal. En el primer año de instalación de este servicio, los 89% de denuncias de violencia doméstica basada en género remitidos a dicha entidad fueron archivados. En el segundo año, este porcentaje bajó a 66%, con un aumento en el número de denuncias referidas para investigación y enjuiciamiento⁵².

El servicio fue instalado como proyecto piloto en la capital federal argentina y su expansión en el resto del país se está llevando a cabo mediante acuerdos entre la Corte Suprema y los Tribunales de Justicia de las Provincias. Hasta el momento, los servicios han sido instalados en otras tres provincias⁵³.

En Brasil, la Ley 11340/2006 innovó, al proponer que se crearan los *Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer*, con doble competencia para el enjuiciamiento de causas civiles y penales. La responsabilidad por la creación de estos Juzgados toca a los Tribunales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal. Para la doble competencia sea plenamente ejercida por el/la juez/a responsable, es necesario que los Tribunales de Justicia introduzcan modificaciones en su ley de organización judicial, que también debe establecer las condiciones para el funcionamiento de estos tribunales especiales, tales como recursos humanos, estructura física y recursos materiales además de la contratación de un equipo multidisciplinario que trabaje exclusivamente en los casos que se tramiten en este organismo especializado.

Esta doble competencia tiene como objetivo facilitar el acceso de las mujeres a la justicia, reduciendo la burocracia y los obstáculos (económicos, sociales, culturales y emocionales) que las mujeres deben de enfrentar para ejercer sus derechos. Por otra parte, al establecer que el mismo juez pueda conocer y decidir sobre las acciones de derecho civil y penal, la ley presupone que el conocimiento acerca de la continuidad de

⁵² Además de estas actividades, este servicio organizó un sistema de registro de datos para la elaboración de indicadores sobre violencia doméstica y las respuestas judiciales. Por su localización privilegiada, regulando la entrada de ocurrencias de violencia doméstica en el flujo del sistema judicial, el servicio también viene realizando el seguimiento de las acciones a partir de su admisión y remisión a los Tribunales.

⁵³ Son ellas: Tucumán, Santiago del Estero y Salta

los actos que violan a los derechos de la mujer podrá garantizar una respuesta más eficaz e integral al complejo problema de la violencia doméstica basada en género.⁵⁴

De acuerdo con el balance realizado por el *Consejo Nacional de Justicia* (CNJ)⁵⁵, publicado el marzo del 2011, durante la 5ª *Jornada de la Ley Maria da Penha*, existían 51 Tribunales Especiales⁵⁶ en funcionamiento en el país. Sin embargo, dos estudios realizados por el *Observe-Observatorio de la Ley Maria da Penha* (2010 y 2011) – concluyeron que la creación de esos órganos especializados no ha, de hecho, resultado en una plena aplicación de la ley. En muchos estados, la instalación de estos tribunales ocurre como la transformación de estructuras ya existentes, sin los cambios necesarios en la organización judicial, en el presupuesto o en las leyes, a fin de proporcionar los recursos humanos y equipo multidisciplinario compatible con las actividades a realizar. En consecuencia, el rendimiento de esta doble jurisdicción ha sido parcial, limitada a las medidas de protección para las mujeres y a las medidas cautelares de carácter provisional, en asuntos relacionados con niños/as, dejando aún en mano de la mujer la decisión de recurrir a la Justicia de Familia o Civil. En cuanto a las acciones penales, la creencia generalizada entre los profesionales del Derecho (jueces y juezas, fiscales de justicia) de que las mujeres no desean que se castigue a los agresores ha resultado, muchas veces, en el archivamiento de las denuncias y la suspensión condicional de los procesos⁵⁷.

Todas las leyes de violencia doméstica y familiar vigentes en la región cuentan con dispositivos de **medidas de protección**, las cuales constituyen un importante instrumento para la intervención de la justicia en los casos de violencia, especialmente en aquellas situaciones en que las víctimas están en riesgo de violencia grave e incluso fatal. Debido a esta característica, los informes nacionales comparten una profunda preocupación acerca de cómo estas medidas vienen siendo aplicadas.

⁵⁴ No hay consenso entre los profesionales del derecho al respecto de los beneficios de esta doble competencia. El asunto fue tema del I Encuentro del FONAVID (2009) que incluyó una recomendación en el Enunciado nº3, estableciendo que: La competencia civil de los Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer se restringe a las medidas de protección de urgencia previstas en la Ley Maria da Penha, debiendo las acciones relativas al derecho de familia ser procesadas y juzgadas por los Juzgados de Familia. El IBDFAM - Instituto Brasileño de Derecho de Familia se ha posicionado también en ese sentido. El argumento remite al carácter especializado de los asuntos de familia, especialmente por involucrar también a los hijos de la pareja y sus respectivos derechos. (Observe, 2010:90)

⁵⁵<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/13542-lei-maria-da-penha-resultou-em-111-mil-sentencas-ate-julho-de-2010-constata-balanco-parcial-do-cnj>. Consultado en 08/07/2011.

⁵⁶ La distribución regional de estos Tribunales es desigual en el territorio nacional: En aquel momento, tres estados no habían creado ninguna unidad especial - Sergipe, Paraíba y Rondonia. Del total de Tribunales existentes, 29 (56,8%) están instalados en las capitales. Se verifica también mayor concentración en la región sudeste, liderada por el estado de Rio de Janeiro, que tiene 11 Tribunales en todo el estado.

(fuente: https://sistema3.planalto.gov.br//spm/atendimento/atendimento_mulher.php).

Además de estas unidades especiales, los Tribunales de Justicia de los Estados adaptaron algunos Juzgados Criminales para recibir los procesos encuadrados en la Ley 11.340/2006, evitando su dispersión en el interior del sistema de justicia. Estas unidades, sin embargo, no pasaron por cambios estructurales como el aumento de personal o la capacitación para la aplicación de la ley (Observe, 2010).

⁵⁷Aun de acuerdo con lo que fue encontrado por el Observe, apenas en el estado de Pará - región Norte del país - se encuentran dos Tribunales que cumplen integralmente con la propuesta de la Ley 11.340/2006. En este estado, una ley del estado modificó la Organización Judicial del Tribunal de Justicia del Pará para crear instancias que “juzgan exclusivamente procesos de violencia doméstica y familiar contra la mujer y poseen amplia competencia para el enjuiciamiento de causas civiles y también contravenciones penales y causas criminales desde los delitos más leves hasta homicidios, una vez que también actúan con competencia de Tribunal de Jurados. Hasta donde se conoce, esta es una experiencia única en el país.” (Observe, 2011: 24)

Las medidas de protección se consideran medidas de urgencia y, por lo general, son remitidas al Poder Judicial a través de la policía o del Ministerio Público. En **Argentina** y **Brasil**, la legislación establece un plazo de 48 horas para la evaluación de las solicitudes, que pueden incluir, entre otras cosas, la retirada del agresor del hogar, la prohibición de toda forma de contacto con la víctima, la prohibición al agresor de portar armas y la aprensión de éstas. En el caso de que estas medidas no proporcionen la seguridad necesaria a la víctima, ésta podrá ser llevada a un abrigo público con dirección confidencial. En todos los países, la ley establece que los jueces deben contar con el apoyo de un equipo interdisciplinario especializado en violencia doméstica y familiar, capaz de formular informes de evaluación de riesgos. Además, el tribunal también debe actuar en coordinación con otros servicios especializados tales como servicios de atención psicosocial, servicios de salud, casas abrigo y otros que contribuyen a que las mujeres salgan de situaciones de violencia.

Además de la forma parcial en que estas medidas están siendo aplicadas, los informes indican, por lo menos, otros dos problemas. El primero se refiere a cumplimiento de **plazos**. En **Argentina, Brasil, Paraguay** y **Uruguay**, los plazos establecidos no se vienen cumpliendo y, en algunos casos, las medidas llevan hasta seis meses para ser revisadas por los jueces. Las razones de este retraso son el aumento en el volumen de solicitudes y la insuficiencia de la estructura de estos tribunales, ya que los equipos interdisciplinarios son pequeños y tienen pocos profesionales. De esta forma, la mujer permanece desamparada por la Justicia y sujeta a sufrir nuevos actos de violencia. Para cambiar esto, en **Argentina**, la intervención de la *Oficina de Atención de Casos de Violencia Doméstica* ha reducido el tiempo de presentación de los laudos, que permite a los jueces apreciar las solicitudes de protección con mayor rapidez. En **Paraguay**, en octubre de 2010, creó la Oficina de Atención Permanente de la Corte Suprema de Justicia, que tiene como atribución recibir todas las denuncias de violencia doméstica referidas a los Juzgados de Paz ubicados en la capital. Esta unidad funciona las 24 horas del día y centraliza las denuncias y organiza el flujo de documentos para los Juzgados de Paz. Así, contribuye a estampar mayor rapidez a los procedimientos relativos a la protección y las medidas de emergencia.

Otro motivo de preocupación en todos los países es la ausencia de mecanismos de seguimiento al cumplimiento de estas medidas. En **Brasil** y **Chile**, la policía puede detener en flagrante delito al denunciado que falle en el cumplimiento de las medidas preventivas, pero para ello deben ser contactados por la víctima o un tercero, lo que no siempre es posible – o no siempre recibe respuesta lo suficientemente rápido de parte de los cuerpos policiales.⁵⁸

La aplicación integral de las medidas judiciales civiles o penales no sólo depende de una mejor organización del Poder Judicial y de la creación de órganos especializados e internamente articulados. La participación del Ministerio Público y la Defensoría Pública también son esenciales para que las mujeres en situación de violencia basada en género puedan tener acceso a sus derechos.

El Ministerio Público actúa como fiscal de la actividad policial y la aplicación de la ley para la responsabilización penal de aquellos que son denunciados por la práctica de delitos. Juega un papel importante para que la Justicia Penal actúe para frenar la práctica de la violencia basada en género. Como responsable por la denuncia

⁵⁸ El Informe de Chile relata que además de la prisión preventiva “algunas fiscalías han innovado aplicando brazaletes electrónicos a los imputados. Esto se produjo en un proyecto de una fiscalía metropolitana (son 4), la evaluación de la fiscalía es positiva. No se conocen otras evaluaciones. Se trató de un proyecto pequeño.” (Informe Nacional, 2011:10)

y la consecuente admisión de las ocurrencias en la esfera penal, es necesario que el Ministerio Público también adapte sus acciones a las demandas y especificidades de la violencia basada en género.

Entre los países del Cono Sur, sólo en **Brasil** se ha identificado una experiencia de transversalidad de género en el Ministerio Público, que se produce a partir de la Ley 11.340/2006. Esta ley convoca a los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal a crear unidades especializadas para su aplicación. Las unidades creadas corresponden a los Núcleos de Género, que tienen la atribución de proponer, ejecutar y coordinar políticas que auxilien a aplicar la Ley 11.340/2006 y contribuyan para el fortalecimiento de las víctimas en el proceso judicial. Los Núcleos también son responsables por la transversalización de género dentro del Ministerio Público, incluyendo a todas sus fiscalías y áreas de intervención para obtener una respuesta ampliada a la protección a los derechos de la mujer. La especialización también prevé la creación de Fiscalías Especializadas que trabajarán exclusivamente en los tribunales (o órganos) responsables por juzgar los casos de violencia doméstica contra las mujeres. Además de estas funciones, la Ley 11.340/2006 también aumentó la participación del Ministerio Público en la aplicación de la ley, designándolo como órgano responsable por la fiscalización de los servicios que atienden a las mujeres en situaciones de violencia doméstica y familiar. Por último, el Ministerio Público también asumirá el desarrollo y la implementación de un sistema de información con registros de casos de violencia doméstica contra mujeres⁵⁹. La creación de estos casos se ha producido a un ritmo lento en todo el país. De acuerdo con información sistematizada por la Secretaría de Políticas para las Mujeres, hay 20 unidades especializadas del Ministerio Público. La información disponible no permite discriminar cuantas son las fiscalías especializadas y cuántos los Núcleos, pero investigaciones llevadas a cabo por el Observe (2010 y 2011) muestran que en muchos casos un mismo equipo desempeña los dos papeles, lo que conlleva una sobrecarga de trabajo para los profesionales, dado que, en general, estos equipos están compuestos por un pocos fiscales y un número muy reducido de personal técnico.

En los otros cuatro países no existen foros especializados para la aplicación de las leyes de violencia doméstica/familiar. En **Argentina**, la Mesa Interinstitucional coordinada por mecanismo de género de la Provincia de Buenos Aires cuenta con la participación del Ministerio Público – pero no es posible saber si es o no es una práctica común en otras provincias del país.

En **Chile**, el Ministerio Público se consagró a la aplicación de la Ley 20.066 – de Violencia Intrafamiliar – publicando, en 2010, la *Instrucción general que imparte criterios de actuación en materia de violencia intrafamiliar*. Se trata de un documento a ser adoptado por los fiscales en todo el país y que tiene como objetivo sistematizar y estandarizar las formas de intervención del Ministerio Público en los casos de violencia intrafamiliar. “La política penal del MP con respecto a estas situaciones de VIF queda

⁵⁹Para cumplir con esta tarea, en 2010 se creó un Grupo de Trabajo (GT) para la discusión y la estructuración del sistema de información. En 2011, el Consejo Nacional de Fiscales Generales de Justicia establecida por el Grupo Nacional de Derechos Humanos, la *Comisión Permanente sobre la Violencia Doméstica y Familiar* (COPEVID), bajo la cual se encuentra el GT. Se espera que este registro integre una base de información unificada del Ministerio Público y que, a medio plazo, haga posible conocer el movimiento de denuncia de la violencia doméstica y familiar en todo el país y sus principales características. (Fuente: “Acta de la Reunión de la *Comisión Permanente de Familia y Violencia Doméstica contra la Mujer* / COPEVID - *Grupo Nacional de Derechos Humanos GNDH / Consejo Nacional de Procuradores Generales*, 2009/2011 Material proporcionado por la Dra. Marcia Regina RibeiroTeixeira, Fiscal de Justicia. / GEDEM / Bahía, y Vice Coordinadora del COPEVID.)

claramente establecida en este instructivo, como deber de protección de las víctimas de ellos “ (Informe nacional sobre Chile, 2011: 13). En este sentido, el Ministerio Público hizo hincapié en la importancia de aplicar medidas de protección a favor de las víctimas, orientando a los fiscales para que hagan tales solicitudes. El Ministerio Público no cuenta con una unidad especializada en violencia y género, pero los casos de violencia intrafamiliar pueden ser atendidos en las *Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos* (URAVIT), un servicio que opera a través de una red de protección a las víctimas y los testigos que se encuentra en situación de riesgo para que puedan seguir contribuyendo al proceso penal de manera segura.

En **Paraguay**, las víctimas de violencia doméstica pueden dirigirse al *Centro de Atención a Víctimas*, un servicio de atención multidisciplinar vinculado al Ministerio Público, con sede en Asunción. El objetivo del servicio es dar soporte técnico a las Fiscalías de Justicia a través de la elaboración de laudos y seguimiento de las víctimas durante el proceso para “evitar la re victimización dentro del procedimiento penal, y establecer redes de atención con centros de y organismos de servicio a las víctimas. Cuenta con psicólogos/as y asistentes sociales “(Informe Nacional 2011: 16)

Otro cuerpo fundamental para la aplicación de la ley de violencia doméstica y familiar y la atención integral de las mujeres en situaciones de violencia doméstica es la Defensoría Públicas, que desempeñan un papel central en el acceso a la justicia para las mujeres, especialmente las mujeres de bajos ingresos. Las iniciativas para la transversalización de género en las Defensorías de la región son aún muy limitadas y recientes. En **Argentina, Chile y Paraguay**, las Defensorías Públicas no han incorporado aún las medidas o sectores especializados para la intervención en casos de violencia doméstica basada en género. En **Uruguay**, hay Defensorías de Familia especializadas sólo en la capital. El Informe Nacional resalta la diferencia, en este país, de la oferta asistencia jurídica gratuita entre la capital y el campo, lo que tiene impacto en el acceso a la justicia para las mujeres que viven en situaciones de violencia doméstica basada en género. Mientras que en el interior las mujeres sólo cuentan las Defensorías Públicas, en la capital puede utilizar otros servicios de asistencia jurídica gratuitos.

“Existen además los siguientes servicios de patrocinio gratuito en Montevideo: la *Defensoría de Oficio de Familia del Poder Judicial*, el *Consultorio jurídico de la Facultad de Derecho* que cuenta con la sede central y tres sedes descentralizadas en diferentes zonas de la ciudad. El centro de estudiantes de la Facultad de Derecho posee, a través de sus actividades de extensión, consultorios jurídicos barriales en convenio con el Consultorio Jurídico de la Facultad. La Intendencia de Montevideo a través de convenio desarrolla el programa “Comuna Mujer” con 11 servicios. De estas las únicas que son especializadas son la Defensoría de los Juzgados Especializados y las Comuna mujeres. La mayoría de las presuntas víctimas como de los denunciados utilizan el servicio de la Defensa Pública.” (Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 4)

En Brasil, la Ley 11.340/2006 recomienda que las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar tengan acompañamiento de defensores durante todas las etapas del proceso civil y penal. También recomienda que se creen unidades especializadas en la misma línea de las propuestas al Ministerio Público: los *Núcleos de Defensoría*, que deberán tener una actuación de carácter más político y de transversalización de género en las políticas institucionales, y las defensorías

especiales, con defensores que actúen en los *Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar*. La SPM reconoce la existencia de 54 unidades especializadas en las Defensorías Públicas del país, pero no discrimina el tipo de estructura. Las investigaciones del *Observe* (2010 y 2011) muestran que las Defensorías Públicas de los estados y del Distrito Federal poseen estructuras muy pequeñas y un pequeño número de seguidores. En algunos estados, la defensa para acompañamiento a las víctimas no se puede garantizar debido a la ausencia de defensores disponibles. Por lo tanto, una vez más las disposiciones de la ley son aplicadas parcialmente en perjuicio de las mujeres.

A partir de la colección de informaciones que se presentaron en los informes nacionales, se puede afirmar que la forma de organización y administración de la justicia en cada uno de los países aun se configura como un obstáculo para el acceso a la justicia de las mujeres que viven en situación de violencia doméstica basada en género. La incorporación de cambios en el sistema judicial, incluyendo las diferentes áreas de la ley que se relacionan y se cruzan con el tema de este estudio, sigue siendo uno de los mayores desafíos que enfrentan los gobiernos y las sociedades para que las respuestas en este sector reflejen la transversalidad de género en su organización, acciones y decisiones.

Las leyes de violencia doméstica y familiar representan un cambio importante en los marcos normativos nacionales. La incorporación del género a través de leyes integrales de protección a los derechos de la mujer y/o la creación e implementación de dispositivos y políticas públicas para la atención especializada a mujeres ha ocurrido en toda la región. Sin embargo, la concretización de estos avances e iniciativas chocan con los sistemas de justicia que siguen actuando dentro de una orientación tradicional, con respuestas fragmentadas y sin incorporar una visión global e integrada sobre las desigualdades de género.

La eliminación de los obstáculos y la solución de los problemas puntualizados en la aplicación de la ley no pueden considerarse de forma aislada, sino que deben involucrar a todos los sectores comprometidos con la promoción de los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, la asociación entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial es fundamental para que se puedan concretizar avances en todas las sociedades. En el campo de la formulación de políticas públicas, las experiencias de intersectorialidad – a través de mesas interinstitucionales, paneles, comisiones, grupos de trabajo – deben ser estimulados y la presencia de representantes de los Tribunales de Justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública deben ser alentadas. La discusión de los problemas y obstáculos enfrentados por cada institución en la operación y ejecución de sus tareas puede contribuir a la construcción de soluciones compartidas que podrán ser mutuamente apoyadas en su implementación.

La transversalidad de género también debe estimularse para tornar a las organizaciones institucionales más flexibles y sensibles a las desigualdades de género. La creación de sectores o cuerpos especializados debe tener como objetivo la incidencia en las políticas institucionales y la difusión del conocimiento sobre los tratados internacionales de derechos de la mujer y los compromisos asumidos por los Estados para su efectividad. Un enfoque integral de la violencia doméstica basada en género debe ser incorporado a los protocolos y normas para la aplicación de la justicia alterando la organización judicial, siempre que sea posible y necesario, para una nueva forma de administración de la justicia que permita aplicación integral de las leyes.

Como se expone en este capítulo, hay una gran preocupación con la aplicación de las medidas de protección para víctimas de violencia doméstica basada en género, pero la ausencia de decisiones que responsabilicen criminalmente a aquellos que cometen los actos de violencia debe igualmente ser objeto de preocupación. Las respuestas en esta esfera deben asociar medidas de restricción de la libertad (para los casos de violencia grave), restricción de los derechos y acciones que contribuyan para cambios de comportamiento y valores que discriminan a las mujeres y reproducen la desigualdad basada en el género.

Especialización en el área de asistencia psicológica y social

La experiencia de varios países, particularmente los países del Cono Sur, ha demostrado que es mucho más fácil de aprobar y modificar leyes que ponerlas en práctica (ONU, 2010). Otra lección aprendida indica que la efectividad de las medidas para erradicar la violencia basada en género depende de la combinación de medidas legales de punición a otras de protección, la asistencia y prevención de nuevos actos de violencia. Para que las medidas de protección y asistencia sean eficaces y puedan ser accesibles a todas las mujeres, los tribunales no pueden actuar solos.

Una estrategia para superar el aislamiento que caracteriza el trabajo del poder judicial es su participación en las discusiones para formular políticas públicas sensibles al género. El intercambio de experiencias e información entre los profesionales de diferentes sectores ha contribuido a los pequeños avances que se van registrando hacia un mejor diálogo entre los servicios y la propuesta de acciones coordinadas entre las instituciones. La incorporación de la perspectiva de género ha permitido, aunque lentamente, algunos cambios en los discursos y prácticas, permitiendo a los profesionales reconocer que la violencia es resultado de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres y que el gobierno y la sociedad deben asumir su papel de promoción de la igualdad.

En este contexto, se ha demostrado fundamental el refuerzo del enfoque integral como eje organizador de las políticas de la atención a las mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. Trabajando en asociación a los servicios especializados en las áreas de seguridad, justicia y salud, los servicios que prestan asistencia psicológica y social son las vías de acceso de las mujeres a sus derechos, ya que son creados y organizados para recibir y acoger a las mujeres con el fin de brindar atención, orientación y acceso a la información sobre derechos y opciones para salir de la situación de violencia. Entre los objetivos que guían la formulación de estos servicios y sus programas de atención están los siguientes: i) identificar las demandas de las mujeres y evaluar la situación de riesgo dando respuestas que les ayuden a salir del ciclo de violencia, con intervenciones a corto y mediano plazos, ii) orientar y hacer remisiones a otros servicios y organismos que, en coordinación y complementariedad, puedan ayudar a las mujeres a salir de la situación de violencia, iii) interrumpir el circuito de revictimización a que las mujeres son expuestas, organizando las rutas que pueden tomar entre los diferentes servicios, a partir de un flujo de atención y remisión, iv) ofrecer alternativas para que las mujeres puedan fortalecerse y salir de la situación de violencia a través de programas de reflexión sobre género y violencia, atención psicológica para la recuperación de la autoestima, programas de formación profesional y generación de ingresos, así como el acceso a los programas sociales para mejorar el poder económico y la autonomía.

Los cinco países de la región ofrecen servicios de asistencia social, jurídica y psicológica para mujeres en situaciones de violencia doméstica basada en género. Entre los servicios se encuentran: centros de atención, orientación jurídica y psicológica, centrales telefónicas y casas abrigo.

En **Chile, Paraguay y Uruguay**, estos servicios se han creado y mantenido a través de los mecanismos de género de los gobiernos nacionales. La capilarización de esta política se hace a través de alianzas entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de diferentes lugares, una estrategia que promueve la capilarización de la política nacional a partir de un enfoque integrado y compartido por todos los profesionales. En Argentina y Brasil los servicios creados son en el ámbito de los gobiernos provinciales / estatales y municipales. Mientras que el resultado es también la capilaridad de las políticas para las mujeres, la descentralización política y administrativa en última instancia, genera una gran variedad de modelos de atención.

En general, estos centros ofrecen atención psicológica y asistencia social y asesoramiento jurídico para las mujeres mayores de 18 años (21 años en Buenos Aires) que se encuentran en situaciones de violencia doméstica basada en género. La metodología de atención es muy variada, incluyendo la terapia de grupo y/ o individual, grupos de reflexión, orientación jurídica, violencia y género. Independientemente del formato adoptado, el objetivo común es informar a las mujeres sobre sus derechos y actuar para fortalecer su autoestima y autonomía para tomar decisiones ante la situación de violencia. Algunos centros también ofrecen capacitación laboral y oportunidades de generación de ingresos. En algunos países, estos centros también juegan un papel importante en la prevención de la violencia en la comunidad a través de campañas y programas educativos para las escuelas, centros de salud y otros espacios comunitarios.

Estos servicios tienen un rol importante en articulación interinstitucional, una vez que reciben a las mujeres y las guían en la búsqueda de ayuda en otros cuerpos como la policía, la justicia, los hospitales, entre otros. En razón de la necesidad de articulación, su cobertura territorial no puede ser muy amplia, limitándose, en la mayoría de los casos, al municipio o a regiones de un municipio (cuando existe más de un servicio en el mismo lugar, como en Buenos Aires).

La mayoría de estos servicios está subordinada directamente a los mecanismos de género, lo que hace que el enfoque de género sea constitutivo de la estructura del proyecto de atención. En otras palabras, esto significa que todas las remisiones son (o deberían ser) realizadas por personal entrenado y calificado para escuchar las demandas presentadas por las mujeres, comprender los obstáculos y dificultades que enfrentan en sus decisiones, y guiarlas, sin juicios de valor, imposición de decisiones o descalificación de decisiones tomadas por ellas, contribuyendo al fortalecimiento de la autonomía y la autoestima.

Para organizar el servicio, se ha adoptado el desarrollo de protocolos y fichas de atención para la administración de los flujos internos de los servicios y para orientar las estrategias de articulación con otros servicios y programas en materia de salud, seguridad y justicia.

TABLA 10 – SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Servicios/Países	Argentina ⁶⁰	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Centros de Atención	CIM – Centros Integrales de la Mujer ⁶¹	Centros de Referenciade Atención a la Mujer	Centros de la Mujer ⁶²	Servicio de Atención a la Mujer ⁶³	Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica ⁶⁴
Vinculación Institucional	Dirección General de La Mujer. Gobierno de La Ciudad de Buenos Aires	Mecanismos de Género dos Estados y municipios	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Secretaria de la Mujer de la Presidencia da República (SEDAMUR)	Instituto Nacional de la Mujer – INMUJERES
Nº de servicios	Ocho CIM	190 centros en todo o país	94 Centros en todo o país	En la capital	13 – uno por departamento
Cobertura	Barrios de la Capital Federal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Público	Mujeres con más de 21 años	Mujeres con más de 18 años	Mujeres en situación de violencia intrafamiliar	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género
Tipo de Atendimento	Terapia individual y en grupo, orientación jurídica sobre derechos en general y sobre cuestiones relativas a la familia, capacitación en temas relativos a violencia familiar	Atención psicológico, orientación jurídica y asistencia social. Terapia individual y de grupo, grupos de reflexión, actividades para generación de ingresos, remisiones a otros servicios	Atención psicológico, social y de orientación jurídica. Grupos de reflexión y terapia, intervenciones para prevención de la violencia, capacitación	Atención psicológico de asistencia social y orientación jurídica	Atención psicológico, de asistencia social y jurídica con orientación y remisión a otros servicios

⁶⁰El informe nacional sobre Argentina presenta la experiencia del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomado como ejemplo por ser uno de los más antiguos del país No informa sobre la existencia de otras experiencias en el país ni su localización.

⁶¹<http://www.buenosaires.gov.ar/guiaba/guia/index.php?info=detalle&menu=2&id=126>

⁶² <http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=9>

⁶³ <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/1/41081/Paraguay.pdf>

⁶⁴ <http://www.inmujeres.gub.uy/mides/index.jsp>

Existencia de Protocolos		Norma Técnica de Uniformización de los Centros de Referencia de Atendimento a la Mujer (SPM, 2006)			Protocolo Único de Atención (INMUJERES, 2010)
---------------------------------	--	--	--	--	---

Fuente: Informes nacionales sobre Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. UNODC, 2011. Brasil: Secretaria de Políticas para *Mulheres* (SPM)

TABLA 11 – SERVICIOS TELEFÓNICOS DE ORIENTACIÓN PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Servicios/Países	Argentina ⁶⁵	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Servicio Telefónico	Línea Gratuita Mujer/ Línea 'Te Ayudó'	Ligue 180 - Central de Atendimento a la Mujer	Fono Ayuda Violencia (Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM): 800 104 008 ⁶⁶	Servicio de Atención a la Mujer en horario continuado de 7:00 a 18:00 hs	Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de Violencia Doméstica
Vinculación Institucional	Dirección General de La Mujer. Ciudad de Buenos Aires	Secretaria de Políticas para Mujeres	Servicio Nacional de la Mujer	Secretaria de la Mujer de la Presidencia	Secretaria de la Mujer de la Intendencia de Montevideo
Cobertura	Capital Federal	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Público	Mujeres en situación de violencia doméstica y sexual/ Niños y adolescentes víctimas de malos tratos y violencia sexual	Mujeres en situación de violencia basada en género	Mujeres en situación de violencia doméstica	Mujeres en situación de violencia domestica basada en género	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género
Tipo de	Orientación e Informaciones	Orientación e Informaciones	Orientación e	Orientación,	Orientación e informaciones

⁶⁵El informe nacional sobre Argentina presenta la experiencia del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomado como ejemplo por ser uno de los más antiguos del país. No informa sobre la existencia de otras experiencias en el país ni su localización.

⁶⁶ <http://portal.sernam.cl/#>

Atendimiento			informaciones	contención y derivación	
---------------------	--	--	---------------	-------------------------	--

TABLA 12 – SERVICIOS DE ABRIGO (CASAS ABRIGO) PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

Servicios/Países	Argentina ⁶⁷	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Vinculación Institucional	Dirección General de La Mujer. Ciudad de Buenos Aires	Mecanismos de género de los gobiernos de estados y municipios	Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – SEDAMUR	Instituto Nacional de la Mujer – INMUJERES
Cobertura	Capital Federal	Municipal	Municipal	Capital	Nacional
Público	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género/adolescentes embarazadas o madres	Mujeres en situación de violencia basada en género	Mujeres en situación de violencia basada en género	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género	Mujeres en situación de violencia doméstica basada en género
Tipo de Atendimiento	Psicológico, social y jurídico	Psicológico, social y jurídico	Psicológico, social y jurídico	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República – SEDAMUR	Psicológico, social y jurídico

⁶⁷El informe nacional sobre Argentina presenta la experiencia del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomado como ejemplo por ser uno de los más antiguos del país. No informa sobre la existencia de otras experiencias en el país ni su localización.

Centros de asistencia especializada

En Argentina, la experiencia retratada en el Informe Nacional se desarrolla bajo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, bajo coordinación de la Dirección General de la Mujer, con cobertura de servicio en la capital federal. Los Centros Integrados de la Mujer (CIM) ofrecen atención especializada en las áreas psicológica, social y jurídica a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género y también centralizan otros programas de atención a mujeres jóvenes y adultas y hombres involucrados en situaciones de violencia basada en género, lo que permite ofrecer un enfoque integral de enfrentamiento a la violencia contra mujeres. Entre los programas se destacan:

- *Programa Noviazgos Violentos*: para niñas a partir de los 13 años de edad y mujeres jóvenes que viven o han estado involucrados en relaciones románticas violentas.
- *Programa Lazos de Atención a Madres de Jóvenes Adultos con Actitudes Violentas*: dirigido a mujeres que han sufrido violencia física o psicológica por sus hijos adolescentes (a partir de los 14 años de edad) y adultos.
- *Programa Delitos contra la Integridad Sexual*: para mujeres mayores de 18 años que hayan sufrido violencia sexual en cualquier momento de sus vidas.
- *Programa de Hombres Violentos*: grupos de autoayuda para hombres mayores de 21 años y que hayan cometido actos de violencia contra sus parejas.

En Brasil, los *Centros de Referencia* son los servicios más antiguos de asistencia psicológica y social a mujeres en situación de violencia basada en género. Durante los años 1980 y 1990, junto a las *Comisaría de Policía Especializadas en Atendimento a la Mujer* y las casas abrigo, estos centros formaban el embrión de la red de atención a mujeres. Estos centros se inspiraron en 'SOS-Mujer', creados en los años 1970/1980 por las feministas que, de forma voluntaria y gratuita ofrecían orientación psicológica y apoyo legal a las mujeres víctimas de la violencia en las relaciones matrimoniales, a fin de fortalecer su autoestima y la autonomía. Los primeros servicios del gobierno se crearon en la década de 1990 bajo fuerte influencia del modelo feminista y se encuentran en las áreas de competencia de los gobiernos estatales y municipales, por medio de los mecanismos de género o de áreas de género inseridas en las secretarías de desarrollo social. En 2006, la Secretaría de Políticas para las Mujeres publicó un documento de uniformización de los servicios. El mismo, sin embargo, sólo sirve como una directriz de la asistencia y no tiene el vigor de Protocolo. Los *Centros de Referencia* desempeñan un papel importante en la coordinación de las redes de servicios para remitir a las mujeres y ayudarles a trazar sus caminos institucionales. En reconocimiento a su relevancia, el *Pacto Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres* (SPM, 2007) proporcionó fondos a los estados y municipios para la reforma, compra de equipo e implementación de estos servicios con la condición de que se adecuen a la Norma de Uniformización. Otro requisito para la transferencia financiera es que se lleven a cabo cursos de capacitación sobre género y violencia para todos los funcionarios.

De acuerdo con el balance realizado por la Secretaría de Políticas para las Mujeres en 2010, había 165 *Centros de Remisión para la Asistencia a la Mujer* en todo el

país. No hay estudios nacionales que permitan conocer la estructura y las condiciones de funcionamiento de estos servicios, pero los pocos estudios disponibles muestran que las dificultades de coordinación entre los servicios y la falta de compromiso de los gobiernos locales para crear políticas y programas sociales para las mujeres son los principales obstáculos para su funcionamiento eficaz. Con estas limitaciones, las remisiones no llegan a conformarse como un flujo institucionalizado con protocolos propios, sino que se basan en contactos personales que se activan caso a caso. (Pasinato de 2006 y la nota 2010, 2011)

En **Chile** y **Paraguay**, las políticas de asistencia social para las mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género son coordinadas por los mecanismos de género de los gobiernos nacionales. En Chile, existen 92 *Centros de la Mujer* que son mantenidos por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) “(...) unidades focalizadas en el ámbito local, implementadas mayoritariamente a través de los municipios (...)” (Informe nacional sobre Chile, 2011: 25)

“Los Centros focalizan su trabajo en intervenciones de prevención comunitaria de la violencia basada en género y en la atención de mujeres que han sufrido violencia intrafamiliar menos grave, en cualquiera de sus formas (física, psicológica, sexual o económica). Respecto de éstas, el eje de la oferta está dado por la intervención grupal, complementada con orientación y asistencia jurídico-judicial, y con la coordinación con otros servicios. Para ello dispone de un equipo formado por asistente social, psicólogo/a, abogado/a y monitores/as.” (Informe Nacional do Chile, 2011: 25)

En **Uruguay**, el Informe Nacional identifica tres órganos gubernamentales que ofrecen asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. La primera red es coordinada por el Instituto Nacional de las Mujeres, formado por 13 servicios especializados localizados en cada uno de los trece departamentos con mayor población.

“Estos servicios coordinan con las instituciones públicas nacionales y departamentales y con las organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, en la medida que se parte de la base que las respuestas esta problemática compleja y multicausal de la violencia doméstica, requieren de la articulación de los distintos actores involucrados (Policía, juzgados, hospitales, escuelas, centros sociales, etc.)” (Informe Nacional do Uruguay, 2011: 9)

La segunda tiene cobertura en la capital, coordinada por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo. Denominados COMUNAMUJER, son once servicios instalados en barrios más alejados y que ofrecen atención psicológico, social y jurídico, todos gratuitos. Finalmente la tercera corresponde a los centros de asistencia mantenidos por los gobiernos locales

“La mayoría de las intendencias del interior del país reportan contar con servicios de atención: Artigas, Canelones, Colonia, Florida, Lavalleja, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, Soriano y San José. Se trata de servicios que abarcan derivación algunos, asesoramiento otros, a atención a víctimas.” (Informe Nacional do Uruguay, 2011: 30)

Servicios Telefónicos

Los servicios telefónicos de orientación sobre derechos de la mujer e información sobre la asistencia especializada son parte de las estrategias de los mecanismos de género para aumentar el acceso de las mujeres a sus derechos e información sobre los servicios existentes, la ubicación y tipo de atención que pueden conseguir. Son centrales telefónicas cuya atención es realizada por profesionales entrenados para escuchar a las mujeres, identificar sus necesidades, evaluar las situaciones de riesgo y orientarlas cuanto a los servicios a que pueden dirigirse. Las llamadas son gratuitas, se pueden hacer desde teléfonos fijos y móviles y ofrecen servicio las 24 horas del día. Para muchas mujeres, el contacto con estas centrales telefónicas representa su primer pedido de ayuda y la atención que reciben es crucial para la decisión cuanto a los próximos pasos a dar en el sentido de salir de la situación de violencia. Otro factor que contribuye a los vínculos es el anonimato, ya que las mujeres no necesitan identificarse, sintiéndose así menos avergonzadas y amedrentadas al hablar con alguien que no conocen. Además de proporcionar orientación e información, el centro también quejas sobre la atención inadecuada, lo que ayuda a los mecanismos de género a organizar su intervención junto a los servicios y políticas sectoriales.

Los cinco países de la región ofrecen este tipo de servicio a las mujeres. En Argentina, el Informe Nacional señala que la Dirección Nacional de la Mujer dispone de dos servicios telefónicos en Buenos Aires: uno para la mujer en situación de violencia doméstica y sexual y otro para niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual. Ambos servicios ofrecen atención especializada y funcionan de forma ininterrumpida (24 horas) cubriendo la capital federal. También hay una iniciativa del Ministerio Nacional de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, del gobierno federal, que desarrolla el *Programa las Víctimas contra las Violencias*. Se trata de un servicio de atención telefónico y socorro para mujeres, niños y adolescentes, víctimas de violencia y abuso sexual y malos tratos decurrentes de la violencia familiar. El servicio también atiende a niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata de personas. El acceso al programa se hace a través de la central telefónica que recibe la denuncia, proporciona orientación y, en caso de emergencia, envía al local un vehículo policial con una unidad especializada en ese tipo de atención (brigadas). Este servicio cuenta con tres unidades especializadas: violencia familiar, violencia sexual, trata y explotación sexual de niños y adolescentes. Las unidades están formadas por asistentes sociales, psicólogos y policías federales. Además de la atención en el local, la unidad hace remisiones a los servicios especializados y monitorea el caso durante los días siguientes. A pesar de que es un servicio del gobierno federal, la cobertura se limita sólo a la capital.

En Brasil y Uruguay, los servicios son gratuitos y tienen una cobertura nacional. En Brasil, la Secretaría de Políticas para la Mujer del gobierno federal mantiene, desde 2005, el Ligue (llame) 180 - *Central de Servicios para la Mujer*, un servicio telefónico gratuito, de cobertura nacional, que proporciona orientación sobre los derechos de la mujer e información sobre los servicios que pueden ser por ellas activados. Además de la violencia doméstica y cuestiones relacionadas con la Ley 11.340/2006, el Centro también recibe denuncias de explotación sexual, la trata de mujeres y detención ilegal. Estos casos se remiten directamente a la Defensoría de la Secretaría de la Mujer, que se acciona la red de servicios de intervención inmediata. La Central también recibe denuncias de conducta inapropiada en la aplicación de la Ley

Nº 11.340/2006⁶⁸. En algunos municipios también hay servicios telefónicos gratuitos que ofrecen orientación e información sobre los servicios existentes en la localidad (Observe, 2011).

En Uruguay, el servicio fue creado en 1992 por la Secretaria de la Mujer de la Intendencia de Montevideo. En 2001, fue ampliado y actualmente tiene cobertura nacional.⁶⁹

Casas abrigo

Las Casas Abrigo también son servicios estratégicos de atención integral a las mujeres en situación de violencia doméstica basada en género, especialmente en los casos en que las mujeres están en riesgo de muerte. El objetivo del servicio es ofrecer un espacio seguro a la mujer (con o sin sus hijos/as), en un local donde reciban asistencia psicológico, social y jurídica en el sentido de romper el vínculo violento y reconstruir sus vidas de manera independiente. El tiempo de permanencia en el servicio varía en función de las condiciones psíquicas, emocionales y físicas que presenten las mujeres para salir de manera segura. También depende de las condiciones materiales y financieras, así como la red de apoyo familiar y comunitario con el que puedan contar en el apoyo a sus decisiones. Las políticas de abrigo varían según el país y hay diferentes tipos de servicios que integran estas políticas. Algunas casas poseen direcciones confidenciales, otras son casas “abiertas”. En todos los servicios, la permanencia de las mujeres es de carácter temporario y el atención es conducido de modo a crear las condiciones para que las mujeres puedan reconstruir sus vidas y sus relaciones tras su partida.

En Argentina, la política de casas abrigo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coordinada por la Dirección de la Mujer, que mantiene 4 centros de acogida para mujeres en situaciones de violencia doméstica basada en género. Una funciona como casa y otra (“Hogar Eva Duarte”) es un servicio de abrigo especializado en el cuidado de adolescentes embarazadas o con hijos pequeños que se encuentren expuestas a situaciones de riesgo. Los otros dos abrigos funcionan en direcciones confidenciales y atienden a mujeres con o sin hijos que estén en situaciones de violencia doméstica con un alto riesgo para la integridad física.

En Brasil, las casas abrigo son políticas gubernamentales en materia de asistencia social implementadas por los gobiernos de los estados y municipios. El modelo que prevalece en el país son las casas con dirección confidencial, que prestan asistencia a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género, acompañadas o no por sus hijos. Los servicios, que integran la Política Nacional de Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Secretaría de Políticas para la Mujer (SPM), han invertido esfuerzos para la ampliación y creación de una política nacional de abrigo. En los últimos años, la SPM organizó seminarios para discutir el funcionamiento de los servicios y emitió normas y directrices para su estructuración, que son requisito para acceder a los recursos hechos disponibles a través del Pacto

⁶⁸En 2010, la Central recibió 734.416 llamadas, de las cuales 420.313 (57,2%) solicitaban informaciones sobre la Ley Maria da Penha, otras 108.026 llamadas (14,7%) eran sobre relatos de violencia y 5.302 (0,72%) reclamaciones contra servicios (de estos 21,6% se referían a las Comisarías de Atendimento a Mulheres). Fuente: <http://www.sepm.gov.br/ouvidoria/botelim-bimestral/boletim-jan-fev-2011-final.pdf>

⁶⁹De acuerdo con las estadísticas del servicio, a partir de agosto de 2001, cuando pasa a tener cobertura nacional, “se han procesado 48743 llamadas de las cuales 11865 corresponden al interior, o sea el 25%. Se sabe que el 59% de la población reside en el Interior del País (censo de 2004), por lo tanto el Servicio Telefónico no ha alcanzado a cubrir el interior a cabalidad.” (Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 31).

Nacional para Combatir la Violencia contra la Mujer para la instalación, renovación y adquisición de equipo para los servicios. No hay una manera estándar de acceso a los albergos, pero este acceso es siempre mediado por algún servicio, como sean las comisarías de la mujer, los tribunales y los juzgados de violencia familiar o, de preferencia, los centros de referencia. Durante su permanencia en la casa albrigo, la mujer recibe asistencia social, psicológica y jurídica para resolver situaciones de separación conyugal, custodia de los hijos, acceso a los programas sociales y programas de asistencia médica y de capacitación profesional. Hay también atención para los hijos con apoyo educativo. El tiempo de permanencia en el albrigo es variable, dependiendo de las condiciones que las mujeres presenten para permanecer en el servicio y / o aquellas que consiga para movilizarse a salir del servicio con seguridad y autonomía financiera para su sustento y el de sus hijos. Por tratarse de mujeres en situaciones de riesgo de muerte, durante el período de permanencia en la casa la mujer tiene su circulación y la comunicación restringida, no puede trabajar, o salir de la casa sin compañía. Sus salidas son controladas y realizadas apenas en compañía de funcionarios del albrigo. Esta restricción implica en que muchas mujeres renuncien a la protección y dejen el servicio. Muchos vuelven a la convivencia con el compañero agresor, porque no tienen las condiciones para fortalecerse y romper este enlace violento.

Existen en el país 72 albergos, en su mayoría instalados en las capitales y grandes ciudades ⁷⁰. Al igual que con los centros de referencia, no existen estudios nacionales que faciliten el conocimiento de sus condiciones de funcionamiento. Algunos estudios muestran la existencia de obstáculos enfrentados debido a la falta de coordinación entre los servicios y la inexistencia de políticas y programas sociales que se puedan activar en el proceso de conclusión del servicio de albrigo para la mujer. Otro problema que afecta a estos centros de acogida es la ausencia de una política de protección que contenga otras formas de asistencia a las mujeres en situaciones de riesgo y vulnerabilidad debido a la violencia doméstica basada en género, tales como refugios temporarios, casas abiertas donde las mujeres pueden quedarse sin interrumpir sus actividades cotidianas de trabajo y estudio. (Pasinato, 2006, 2010 y Observe, 2011)

Los servicios de refugio en **Chile** son parte de una política nacional coordinada por el Servicio Nacional de la Mujer - Programa Chile Acoge. Son 24 casas, con direcciones protegidas, distribuidas por todo el país y que ofrecen atención psicológico, social y legal a mujeres en situación de riesgo. El servicio recibe a la mujer y sus hijos, pero limita el albrigo a un máximo de dos niños con edad de hasta 12 años. El tiempo de permanencia en el servicio es limitado y durante su estancia las mujeres reciben capacitación / formación profesional y de generación de ingresos, además de atención médica.

En **Paraguay** y **Uruguay**, se encuentran en implementación las primeras casas albrigo, bajo la coordinación de los *mecanismos de género*. En **Paraguay**, el servicio fue instalado en la capital en el primer semestre de 2011 y es el resultado de un convenio de la SEDAMUR con la *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID). En **Uruguay**, la Casa Albrigo resultará de una asociación entre el INMUJERES y la sociedad civil organizada.

⁷⁰https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php

Otras Experiencias de Asistencia a Mujeres en Situación de Violencia doméstica basada en género

Un enfoque integral de la asistencia a mujeres víctimas de violencia también se ofrece atención especializada en salud. Los efectos de la violencia en la salud son variados e incluyen lesiones, heridas y fracturas – a veces con secuelas gravísimas que dan lugar a deformaciones o pérdida de órganos, miembros y las funciones vitales; la violencia sexual, que lleva a embarazos no deseados, a la exposición a enfermedades de transmisión sexual, a problemas ginecológicos crónicos, entre otros, como la mortalidad infantil y mortalidad materna debido a la violencia durante el embarazo. La exposición a la violencia también causa trastornos psíquicos como la depresión, el síndrome de pánico, la ansiedad y pueden conducir a comportamientos auto-destructivos como la drogadicción, el alcoholismo e intentos de suicidio, llegando a los resultados fatales de suicidio y homicidio.

Según el Informe Mundial sobre Violencia y Salud (Krug, 2002), el impacto de la violencia en la salud de las mujeres las hace usuarias habituales de los servicios de salud, por períodos más largos y con mayor necesidad de intervenciones clínicas y quirúrgicas y mayor uso de medicamentos. A pesar su presencia en los servicios, los profesionales no siempre están capacitados a identificar situaciones de violencia como causas de los trastornos y los síntomas presentados por las mujeres. Por consiguiente, el enfoque se hace superficial, centrándose en el síntoma, sin investigar las causas de la enfermedad y sin contribuir a una respuesta eficaz que ayude a la eliminación de la violencia en la vida de las mujeres.

Para modificar este cuadro es necesario involucrar el área de la salud en las políticas para erradicar la violencia doméstica basada en género. En este sentido, el enfoque de medicina preventiva, estudios epidemiológicos y de salud pública (con programas de agentes comunitarios de salud) han contribuido a aumentar la conciencia de los profesionales de la salud para la detección de la violencia, para la remisión de los pacientes / víctimas a los otros cuerpos especializados, y también para la detección preventiva de situaciones de riesgo y deterioro de la salud. Es una tarea difícil y que viene acumulando resultados muy lentamente, una vez que las mujeres, muy a menudo, omiten la situación de violencia que vienen enfrentando (por miedo, vergüenza o por no lograr relacionar sus problemas de salud con la violencia de que son víctimas) y su detección requiere un mayor cuidado, con investigación clínica detallada y un profundo conocimiento por parte de los profesionales tanto sobre los síntomas de la enfermedad cuanto de las características de la violencia basada en género.

En los países del Cono Sur⁷¹, se puede identificar algunas iniciativas en el área de salud para el enfoque a la violencia, pero estas son aún restringidas y de poco diálogo con las políticas intersectoriales. Por otra parte, se observa en la región que la integración de la salud en las políticas de combate a la violencia doméstica basada en género es reciente, comenzando a ser implementada desde el año 2000. Las iniciativas expuestas son: creación de sectores especializados en salud de la mujer, derechos sexuales y reproductivos, con programas especializados para el tratamiento de las víctimas de la violencia doméstica, y especialmente para la atención a mujeres (adultos, adolescentes y niñas) víctimas de violencia sexual. También se identifican iniciativas como el desarrollo de protocolos de atención, formularios de registro del

⁷¹El informe nacional sobre Argentina no divulgó informaciones a respecto de iniciativas del área de salud para combate a la violencia doméstica basada en género..

atención clínica y cursos de capacitación para sensibilizar a los profesionales del área médica (médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería) y administrativa (encargados y recepcionistas) que trabajan en clínicas y hospitales, con el fin de dar un mejor servicio en todas las fases de la atención institucional. Estos procedimientos y protocolos tienen por objeto proporcionar a las víctimas una atención respetuosa, evitando que sean revictimizadas durante los exámenes y consultas. Se observa, sin embargo, que hay mejor preparo para tratar a las víctimas de violencia sexual, que para aquellas que son víctimas de violencia física y psicológica derivada de la violencia doméstica.

Ejemplos de medidas que vienen implementándose en los países del Cono Sur:

En Brasil, a lo largo de los años 2000, el gobierno federal, a través del Área de Salud de la Mujer del Ministerio de Salud, desarrolló un conjunto de normas, documentos técnicos y material educativo para la atención de mujeres, adolescentes y niñas en situación de violencia doméstica y sexual, estableciendo protocolos para la aproximación y el atención. Entre los principales documentos y políticas instauradas en el período se hallan:

- *Ley N ° 10.778 del 24 de noviembre de 2003*: Establece la notificación obligatoria, en el territorio nacional, de casos de violencia contra la mujer que sean atendidos en los servicios de salud públicos o privados
- *Diseño de la Ficha de Notificación/ Investigación Individual: violencia doméstica, sexual y / o otras violencias interpersonales*
- *Atención Integral a Mujeres, Niñas y Adolescentes en Situación de Violencia Doméstica y Sexual: Matriz Pedagógica para la Formación de Redes* (2004)
- *Prevención y Tratamiento de Lesiones Resultantes de la Violencia Sexual contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes*. Norma Técnica. Ministerio de Salud, 2010 (tercera edición)
- *Aspectos Jurídicos de la Asistencia a las Víctimas de Violencia Sexual. Preguntas y respuestas para Profesionales de la Salud* (MS, 2005, 2010)
- *Atención Humanizada para el Aborto*. Norma Técnica. Ministerio de Salud, 2010
- *Plan Integral de Lucha contra la Feminización del SIDA y otras ETS*. (SPM / MS), 2007

En Brasil, las políticas de atención básica, de media y alta complejidad deben ser realizados por los gobiernos de los municipios y estados, respectivamente, y mediante convenios con el gobierno federal. De acuerdo con la Secretaría de Políticas para las Mujeres, en el documento balance de las acciones del *Pacto Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres*, en el período de 2007 a 2010, acciones emprendidas en colaboración con el Ministerio de Salud resultaron en la creación e Implementación de 305 servicios / programas especializados y 23 acuerdos con las Secretarías de los Estado (redes municipales de atención a mujeres víctimas de violencia). Hasta agosto de 2010, 893 municipios habían implementado la notificación obligatoria en los casos de violencia doméstica contra las mujeres (SPM, 2010). 72

En Chile, según el Informe Nacional, los programas en el área de salud para atención a mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género están organizados en dos líneas de acción del Ministerio de Salud:

⁷²<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>

- Salas de Primera Acogida para Atención a Víctimas de Delitos Sexuales en Servicios de Urgencia
- Unidades de Salud Mental dependientes de los Servicios de Atención Primaria en Salud

El Informe también relata la ausencia de estudios actualizados que se hayan dedicado a analizar el funcionamiento de estos servicios y añade

“Como parte de los problemas del sistema de salud, pueden citarse los siguientes: 1) Existencia de orientaciones y protocolos muy desarrollados, con claro enfoque, pero cuyo uso no es obligatorio; 2) En la práctica, los casos de VIF siguen siendo entendidos como problemas de salud y se relacionan especialmente con detección en el marco de atenciones por depresión; 3) El sistema de salud está sobre demandado y el personal es insuficiente, conforme las necesidades; 4) Es un sistema con grandes niveles de autonomía y complejidad orgánica, que dificulta su coordinación con otros sectores”. (Informe Nacional de Chile, 2011: 25)

En **Paraguay**, la Ley 1600/2000 – *Ley de Violencia Doméstica* – establece que los profesionales de la salud pueden hacer denuncias de violencia doméstica siempre que una mujer víctima de violencia busque atención médica. Sin embargo, después de once años de vigencia de esta legislación, el Informe Nacional llama la atención sobre la falta de avances en la atención ofrecida a las mujeres por este sector.

Para remediar esto, desde el año 2009, representantes del Ministerio de la Salud y Bienestar Social pasaron a integrar la Mesa Intersectorial convocada por la Secretaría de la Mujer. A partir del trabajo de este grupo se han desarrollado dos formularios⁷³ que sirven de guía para los profesionales de la salud en el sentido de que el registro de informaciones colectadas durante la atención pueda facilitar la denuncia de violencia doméstica e intrafamiliar junto a los tribunales. Para lograr este objetivo, los instrumentos fueron desarrollados conjuntamente por el Ministerio de Salud, el Ministerio Público y con la participación de sectores de la sociedad civil. Un acuerdo entre la Secretaría de la Mujer, el Ministerio de la Salud y Bienestar Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia permitió que los instrumentos fueran puestos a prueba a través de un programa piloto en cinco hospitales que sirven como ‘servicios centinela’ para la vigilancia y atención a casos de violencia en acción conjunta con la Policía Nacional. (Informe nacional sobre Paraguay, 2011)

En el 2010, en el marco del mismo proyecto para mejorar la atención de la salud en la aplicación de la Ley 1600/2000, el Ministerio de la Salud y Bienestar Social viene desarrollando cursos de capacitación para profesionales de la salud sobre violencia y género, además de haber puesto en marcha el *Programa de Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia basada en género, Doméstica e Intrafamiliar* (2010-1.015). Entre las medidas específicas para la aplicación de la ley, en 2010, el Ministerio publicó una resolución⁷⁴ que refuerza la obligatoriedad de la atención médica a mujeres víctimas de la violencia y la entrega gratuita de diagnósticos médicos a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Según el Informe Nacional, una de las dificultades ya identificadas en el

⁷³“Formulario de Registro y Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Basada en el Género (VBG)”, y el “Formulario de Registro y Atención a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Maltrato y Abuso Sexual”

⁷⁴ Resolución 964 de 26 de noviembre de 2010

proyecto piloto es la resistencia por parte de los médicos a utilizar los instrumentos de registro de información, alegando que es demasiado extenso y que su uso amplía el tiempo dedicado a la consulta.

En **Uruguay**, el enfoque de salud sobre el problema de la violencia doméstica basada en género empieza a desarrollarse a partir de 2005 con la creación del Ministerio de Salud Pública. Entre las iniciativas adoptadas, El informe nacional destaca:

- Lanzamiento del *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género del Ministerio de la Salud Pública*.
- Desarrollo de una *Guía de Enfoque a la Violencia en la consulta médica y de un Formulario de Orientación para las consultas médicas e historia clínica*.
- Decreto 494/06: regula las acciones de salud en la aplicación de la Ley 17514 – *Ley de Violencia doméstica*.
- “*Abordaje Situaciones de Violencia Doméstica Hacia la mujer – Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud*”. (2006)
- *Creación del Observatorio de Violencia basada en género y Salud*.

A pesar de los avances en la articulación entre los sectores y de todos los procedimientos desarrollados por el Ministerio de Salud, su aplicación sigue siendo limitada y se enfrenta a la resistencia de los profesionales

“La propuesta desde la normativa vigente incluye la investigación de rutina de la existencia de Violencia Doméstica en todos los ámbitos de atención: todos los profesionales de la salud deben integrar esta indagación en el proceso asistencial habitual, adecuando la forma y la oportunidad a su rol y función y al momento evolutivo de la atención de la mujer. La colocación del formulario de violencia en la historia clínica es un uso extendido, pero el empleo en forma adecuada para la detección dista mucho de ser la práctica más frecuente. En todas las instituciones se identifican dificultades en el involucramiento del personal médico para integrar la indagación a la rutina asistencial.”
(Informe nacional sobre Uruguay, 2011)

Los informes también relatan la existencia de servicios de asistencia psicológica y social dirigidos a las víctimas de delitos violentos y de protección a víctimas y testigos, pero éstos no poseen especialización en género o en el atención en situación violencia doméstica basada en género. A pesar de que no sean especializados, estos servicios deben reconocerse por su contribución y representar espacios que podrán ser integrados a través de políticas intersectoriales y de transversalidad de género. Ellos amplían la red de atención a mujeres en situaciones de violencia doméstica basada en género y crean nuevas oportunidades y formas para que ellas tengan acceso a la justicia y a sus derechos.

* * * * *

Este panorama sobre los servicios especializados en atención psicosocial y de salud a mujeres en situaciones de violencia doméstica basada en género permite afirmar que existen importantes avances legislativos en las políticas y programas de asistencia que pueden contribuir a que las mujeres puedan vivir sin violencia. En su conjunto las experiencias en las áreas de seguridad, justicia, asistencia psicosocial,

jurídica y de salud, se identifica en cada país el núcleo básico y embrionario de lo que podrá incurrir en la constitución de políticas nacionales, intersectorial y con enfoque de género. Sin duda, se trata de un escenario prometedor, ya que permite vislumbrar la apertura hacia el diálogo, la articulación y el compromiso con la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad. Idealmente, estas políticas deberán concretizarse por acciones a mediano y largo plazo, convirtiéndose en políticas Estatales, como parte de los compromisos contraídos por los países junto a los sistemas internacionales de derechos humanos.

La red que viene tímidamente formándose para un enfoque integral, debe también ser ampliada para contemplar las áreas de empleo y generación de ingresos, educación, vivienda, seguridad social, con políticas que se integren futuramente en una agenda de promoción de los derechos de la mujer y que contribuyan a la igualdad de género. Estas políticas son importantes para el desarrollo de la autoestima y autonomía de las mujeres y podrán contribuir a que éstas alcancen las condiciones materiales para salir de la violencia y construir relaciones más sanas, dignas y guiadas por el respeto mutuo entre hombres y mujeres.

Sin embargo, si en el plano formal es posible mapear y describir los avances, aún queda por saber al cierto el alcance de los cambios y la contribución efectiva para la transformación de los derechos formales en derechos factibles. Dimensionar la violencia basada en género y su prevalencia en la sociedad, identificar sus matices de acuerdo a la interseccionalidad de género con raza, etnia, generación, orientación sexual, origen y situación económica, monitorear el desarrollo de las políticas, programas y servicios y evaluar sus resultados son desafíos que necesitan ser enfrentados.

ESTADÍSTICAS Y DATOS SOBRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO: CONOCER PARA PREVENIR

En todo el Cono Sur, los avances formales registrados para el reconocimiento de los derechos de la mujer son innegables. A lo largo de tres décadas, la violencia doméstica y familiar de género ha dejado de ser un tema tabú y ha conquistado visibilidad en la región. Este fue un paso importante hacia el reconocimiento de otras formas de violencia que son practicadas contra la mujer con el fin de controlar su cuerpo y su autonomía. El repudio de las sociedades a los actos de violencia y las respuestas institucionales también aumentaron durante ese período, creando condiciones para que para que las mujeres puedan tomar conciencia de que la violencia que sufren no puede ser silenciada por el miedo y la vergüenza. Este movimiento ha sido continuo, mas como todo proceso social, no se produce de modo lineal, progresivo y sin obstáculos o retrocesos. Por el contrario, los cambios registrados hasta ahora requieren la atención, y el desarrollo de mecanismos de control social es esencial para la ejecución de esta tarea.

Uno de los grandes obstáculos que permanecen en este contexto de cambio es la ausencia de información sistemática, fiable y asequible, que permita dimensionar la incidencia de la violencia basada en género en cada país, comprender los procesos de aplicación de la legislación y las políticas públicas y evaluar los resultados se han ido alcanzando. Todo este proceso se puede resumir en unas pocas preguntas: ¿las mujeres

están ejerciendo su derecho a vivir sin violencia? ¿Este derecho se concretiza de la misma manera para todas las mujeres? ¿Qué políticas son más o menos eficaces para garantizar ese derecho? ¿Qué piensan las mujeres sobre las respuestas institucionales que reciben o han recibido a lo largo de la ruta recorrida para salir de la violencia? A la luz de la información disponible en el presente, las pocas respuestas conocidas se obtienen por vía de estudios puntuales, cualitativamente relevantes, pero de poco alcance en el tiempo y espacio.⁷⁵

Para optimar el enfoque institucional sobre el problema de la violencia basada en género es esencial que los gobiernos den prioridad al desarrollo de sistemas de información confiables, accesibles y que permitan la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Es igualmente relevante que las informaciones sean extensivas (nacional o local, dependiendo del origen de la información) y pasibles de ser desagregadas por variables sensibles a género y su interseccionalidad con raza / etnia, generación, origen regional, situación económica, entre otras.

El tema no es nuevo y la sistematización de datos sobre violencia y género es una recomendación presente en convenciones internacionales de derechos humanos, resoluciones y documentos de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Los comités de seguimiento de la CEDAW y la de la Convención de Belém do Pará han tenido un rol importante en impulsar el proceso de creación de los sistemas nacionales de información. Para la preparación de los informes nacionales que se envían periódicamente a estos cuerpos, existe una gran demanda de información actualizada y extensiva sobre el acceso a los derechos y a la justicia para las mujeres, lo que ha exigido que los gobiernos que compilen y sistematicen la información.

Otra contribución importante en la región⁷⁶, que refuerza la necesidad de que los gobiernos creen bases de datos nacionales son las acciones desarrolladas en el marco del *Observatorio de la Igualdad de Género*, coordinado por la *División de Asuntos de Género* de la CEPAL. El Observatorio compila, clasifica y hace disponible información en tres ejes: autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía financiera. En el eje de la autonomía física, hay cuatro indicadores, uno de los cuales se refiere directamente a la violencia física y el otro puede o no estar asociado a ella. Son ellos:

- muerte de mujeres causada por sus parejas íntimos/ex- parejas íntimas: el número absoluto y la tasa por cada 100 000 habitantes mujeres mayores de 15 años o más

⁷⁵ Por ejemplo, el estudio de la Organización Panamericana de Salud (2000) sobre *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina. Estudios de caso en diez países. Y el estudio sobre Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia. Estudio Comparativo de las Comisarias de La Mujer en América Latina* (Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú).

CEPLAES/FloraTristan/MargaridaRamos/PAGU/PATH&Intecambios/ IDRC . (Jubb et all, 2010).

⁷⁶ En términos conceptuales y metodológicos la discusión sobre sistemas de información e indicadores en la región recibió importante refuerzo a partir de la divulgación de documentos como: CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres en América Latina y el Caribe, 1995-2001*, y la *Plataforma de Acción de Beijing*. Chile. CEPAL/ONU. Mayo 1999. 23 página, CEPAL- *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*. Serie mujer y desarrollo. N° 99. 2010. Chile: CEPAL/División de Asuntos de género/AECID.57 páginas. Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer, *Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women* (Genebra, 2007), entre otros.

- maternidad entre las adolescentes: porcentaje de mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años que tengan hijos
- demanda de planificación familiar insatisfecha: el porcentaje de mujeres casadas que no desean tener más hijos o que quieren posponer el embarazo, pero no utilizan ningún método de planificación familiar
- mortalidad materna: muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos.

Todos los países de América Latina y el Caribe están invitados a enviar datos al Observatorio. En la región del Cono Sur, sólo el indicador sobre mortalidad materna presenta datos de los cinco países. Para otros indicadores, la contribución es irregular. Sobre la muerte de mujeres causada por su pareja, sólo Chile, Paraguay y Uruguay suministraron datos, aun que solamente Chile tiene los datos de los años 2006 a 2009⁷⁷.

Es también importante la iniciativa que se está desarrollando por la REM – Reunión Especializada de Mujeres del MERCOSUR, que desde 2010 realiza un diagnóstico de los sistemas regionales de información sobre violencia doméstica basada en género, en cada uno de los países de la región, con miras a la construcción de un sistema de indicadores que puedan ser comparados a nivel regional.⁷⁸

Desde los años 1990, algunos gobiernos nacionales comenzaron a incorporar, tímida y lentamente, la variable sexo a los registros en las áreas de salud, educación y trabajo, lo que ayudó a identificar y monitorear las diferencias en el acceso a derechos básicos para hombres y mujeres. Cuanto al acceso a la seguridad y a la justicia, la configuración de los eventos/denuncias y demandas judiciales según el sexo de las víctimas es aún menos frecuente y, a menudo se limita a sectores especializados como las CMs y los Tribunales/Juzgados Especializados, lo que no permite una visión de conjunto de las demandas remitidas y las respuestas obtenidas en cada uno de estos sectores.

En los cinco países del Cono Sur, los diferentes sectores en los que se desarrollan políticas para la atención de mujeres en situaciones de violencia doméstica y familiar – seguridad, justicia, salud y asistencia social – proporcionan estadísticas, pero estas no siempre son accesibles, ni su alimentación se realiza en forma permanente y con informaciones desglosadas por sexo y otras variables de interés. Otro problema es la falta de personal capacitado para proceder con el registro de datos y las etapas subsecuentes – almacenamiento, sistematización y análisis – que son esenciales para garantizar el acceso a información confiable. En **Argentina** y **Brasil**, con una estructura federal, donde los estados/provincias y municipios poseen autonomía para la formulación, ejecución y administración de políticas públicas, la integración de un sistema único de datos se convierte en una tarea aún más complicada, ya que también hay diferencias en la forma en que las instituciones proceden para registrar, almacenar y organizar sus registros e informaciones.

Legislación nacional y sistemas de informaciones

En **Argentina**, **Brasil**, **Paraguay** y **Uruguay**⁷⁹, la legislación sobre violencia doméstica/ familiar/integral contra la mujer incorpora la recomendación para que se

⁷⁷ <http://www.cepal.org/oig/afisica/#>

⁷⁸ <http://www.mercosurmujeres.org/es/laremestátrabajandoparalograrindicadorescomparablesanivelregionalenviolenciadomésticabasadaengénero-av2>

⁷⁹ El informe nacional sobre Chile no trae informaciones al respecto de ese tema.

creen bases de datos. Esto abre un camino para el desarrollo y la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación. La ley también define cuales deben ser los órganos responsables por el desarrollo de estas tareas, siendo la atribución, en la mayoría de los casos, de los mecanismos de género.

En **Argentina**, la Ley 26.485 de la Ley 2009, *Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* recomienda la creación de un sector específico para el manejo de datos y estadísticas y designa como organismo responsable de esta actividad, el Consejo Nacional de las Mujeres. En el año 2010, para llevar a cabo esta tarea, el CNM creó el *Observatorio de la Violencia contra las Mujeres*. Se trata de un grupo técnico formado dentro del CNM y responsable de desarrollar un sistema estadístico nacional, intersectorial e integrado. Es de un grupo interdisciplinario integrado por profesionales de Antropología, Derecho, Metodología, Psicología, Sociología y Servicio Social.⁸⁰

En **Brasil**⁸¹, la Ley 11.340/2006 (artículo 26, inciso III) establece la creación de un *Registro Nacional de Casos de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer*, que deberá ser desarrollado y administrado por los Ministerios Públicos de los Estados y del Distrito Federal. El proceso de seguimiento a la aplicación de la Ley 11.340/2006 obtuvo un gran impulso en razón de la creación del *Observe - Observatorio de la Ley Maria da Penha*⁸², una instancia autónoma, de la sociedad civil, que funciona por medio de un Consorcio formado por grupos de investigación y organizaciones no gubernamentales de todo el país.⁸³

En **Paraguay**, la Ley 1600/2000 sobre Violencia Doméstica, en su artículo 9, establece apenas la sistematización de los datos obtenidos de los Juzgados de Paz - instancia de la Justicia responsable por la aplicación de esta legislación. Establece a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como órgano responsable de la dar continuidad a esta actividad. El trabajo está siendo realizado por una Mesa Interinstitucional coordinada por la Secretaría de la Mujer y representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Policía Nacional y del Ministerio de Salud. El objetivo es desarrollar una base nacional de estadísticas sobre la violencia doméstica contra la mujer.

En **Uruguay**, la Ley 17.514/2002 - Ley de Violencia Doméstica también establece mecanismos de seguimiento a la implementación de la legislación, los cuales deberán ser coordinados por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Para llevar a cabo esta tarea se creó el *Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra Violencia Doméstica*, presidido por el INMUJERES y compuesto por representantes de los ministerios y la sociedad civil.

En **Argentina, Paraguay y Uruguay**, hay obras en marcha para el desarrollo de instrumentos estandarizados - Registro Único de Casos - para registrar la

⁸⁰ <http://www.cnm.gov.ar/ovcm/>.

⁸¹ En 2010 el gobierno federal aprobó una ley que crea el Informe Anual Socioeconómico de la Mujer. (Ley 12.227, de 12 de abril de 2010.). La primera edición del Informe fue lanzada en junio de 2011. Anuário das mulheres brasileiras. São Paulo: DIEESE. 300 p. Disponible en el: www.sepm.gov.br.

⁸² El Observatorio fue creado a partir de un anuncio editado por la Secretaria de Políticas para las Mujeres, en 2008, como parte de las iniciativas para el fortalecimiento de la Ley Maria da Penha. El proyecto inicial fue financiado por el gobierno federal y contó con la colaboración financiera de otras agencias internacionales para el desarrollo de estudios: ONU MUJERES, UNFPA, DFID, Oxfam Novib e Pathways of Women's Empowerment.

⁸³ <http://www.observe.ufba.br/observatorio>.

información de y compilar datos para el desarrollo de sistemas de informaciones y estadísticas. Los instrumentos se están desarrollando, en **Argentina** (con la participación del Consejo Nacional de las Mujeres y la *Oficina de Violencia Doméstica – Corte Suprema de Justicia*), en **Paraguay** (resultado de una colaboración entre la Secretaría de la Mujer, el Ministerio de la Salud, el Ministerio Público y organizaciones no gubernamentales) y en **Uruguay**, donde son utilizados por todos los servicios de atención a la mujer. El objetivo es que el instrumento sea utilizado por los diferentes servicios, facilitando la compartición de datos y su posterior sistematización. Otro efecto esperado de la adopción del registro único es de acortar el proceso de revictimización a que las mujeres están expuestas, una vez que no necesitarían volver a contar sus historias a cada nueva entrevista y/o atendimento. En **Argentina** y **Paraguay**, los instrumentos están en fase de prueba.

La violencia doméstica basada en género según las cifras oficiales

En cada uno de los países participantes de este estudio hay datos oficiales sobre uno o más sectores que atienden a mujeres en situación de violencia doméstica. A seguir se presentan algunos datos incluidos en los informes nacionales. Fueron seleccionados algunos ejemplos en cada país, con el objetivo de ilustrar la presencia de información por sector y por tipo de información.

En **Argentina**, **Chile** y **Paraguay**, se encuentran estadísticas policiales disgregadas por sexo de las víctimas y tipo de violencia. Se observó un predominio de mujeres adultas entre las víctimas. En cuanto al tipo de violencia, llama la atención el volumen de denuncias de violencia psicológica y amenazas, en comparación con la violencia física⁸⁴. En **Uruguay**, el *Observatorio de la Violencia y Criminalidad*, del Ministerio del Interior sistematiza todos los datos policiales, incluyendo los de la *Unidad Especializada en Violencia Doméstica*, pero la información no se presenta disgregada por sexo de la víctima. Para el período comprendido entre 2005 y 2010, los datos muestran un incremento de las denuncias de 5037 para 11.256 registros.

TABLA 13 - DATOS POLICIALES SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO. ARGENTINA, CHILE Y PARAGUAY

País	Sector: Policial
Argentina	<p>Comisarias de la Mujer y Familia – Provincia de Buenos Aires: (1º trimestre de 2011):</p> <p>70% de los casos involucran mujeres adultas como víctimas. El restante se distribuye en: 25% de hombres adultos, 3% de niñas e 2% de niños.</p> <p>74% de los casos involucran hombres como denunciados.</p> <p>Cuanto al tipo de violencia: 78% de amenazas y 25% de lesiones</p> <p>En 82,7% de los casos delitos contra la integridad sexual, las víctimas son niñas y adolescentes (entre 6 e 15 años). 47% de estos crímenes fueron practicados por familiares</p>

⁸⁴ Aunque no existan datos nacionales para Brasil, los estudios realizados en el país a partir de registros policiales de las Comisarias de la Mujer muestran el predominio de registros de ocurrencias de lesiones corporales. Tal vez esta inversión sea resultado de la criminalización de la violencia contra la mujer en Brasil. Por otro lado, existe el hecho de que la violencia física sea más fácilmente tipificada como crimen en comparación al bajo reconocimiento y tipificación de amenazas y violencia psicológica por la policía. (Pasinato, 2010)

	y en 2,44% de los casos se detectó que el agresor estaba bajo el efecto de alcohol/drogas.
Chile	<p>Carabineros y Policía de Investigación⁸⁵ para el año de 2010</p> <p>Total de casos de violencia intrafamiliar: 137.177 casos</p> <p>En 80% de los casos las víctimas son mujeres con edad entre 18 e 64 años.</p> <p>Lo restante se distribuye en 13% de hombres adultos, 5% de niñas/os y 1% de ancianos de ambos sexos.</p> <p>87% dos denunciados eran el marido/compañero</p> <p>Cuanto al tipo de violencia: 53,5% tratan de violencia psicológica y 43% de lesiones leves. Cuanto al procedimiento policial para estos casos: fueron 82,1% fueron de denuncias y 17,9% de flagrantes. Inversamente, apenas 3% de los casos corresponden a lesiones menos graves, graves e gravísimas, las que resultan en flagrante delito (53,7%) e denuncias (46,3%)</p>
Paraguay	<p>División de Atención Especializada de la Policía Nacional, para el año de 2010</p> <p>Total de casos denunciados por violencia familiar: 2.745 casos</p> <p>58% dos casos as víctimas son mujeres adultas. O restante se distribuye en: 14% niñas, 15% niños, 13% hombres adultos.</p> <p>Cuanto al tipo de violencia denunciada por las mujeres adultas: 60% de violencia verbal/psicológica, 29% tratan de violencia física, 9% de amenazas y 2º de coacción sexual.</p>

Fuentes: Informes nacionales sobre Argentina, Chile y Paraguay, 2011

TABLA 14 - DATOS DEL SISTEMA JUDICIAL SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO. ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

País	Sector: Judicial
Argentina	<p>Servicio de Violencia Doméstica - Buenos Aires (2 años de funcionamiento)</p> <p>Total de personas denunciadas: 13.057</p> <p>80% de las víctimas son mujeres</p> <p>86% dos denunciados son hombres.</p> <p>Cuanto al tipo de violencia: 91% se refieren a violencia psicológica y 67% a violencia física, 31% económica y 13% a violencia sexual.</p> <p>Entre aquellas mujeres que hicieron denuncias por agresiones anteriores, 43% habían acudido a las Comisarías de la Mujer</p>
Chile	<p>Ministerio Público, Año de 2010</p> <p>117.145 denuncias por violencia intrafamiliar</p> <p>Cuanto al tipo de violencia: 53% son lesiones, 36% amenazas, 7% maltrato habitual</p> <p>57% de las causas de violencia intrafamiliar fueron concluidas con una decisión judicial (Juez de Garantía): 62% corresponden a la suspensión condicional del proceso y 18% recibieron una condenación definitiva</p> <p>43% se cerraron por decisión del Ministerio Público: 65% fueron provisionalmente archivadas.</p>

⁸⁵ Los datos son enviados al Ministerio del Interior que los sistematiza en un banco de datos unificado. Corresponden a denuncias (79,6%) y a procedimientos por flagrante (20,4%)

Uruguay	Os Juzgados Especializados de Montevideo (2009) Total de denuncias: 3764 denuncias 74% fueron iniciadas por la policía, 14% fueron registradas directamente junto a los Juzgados, 88% de las víctimas son mujeres. Cuanto al tipo de violencia: 46% son de violencia física, 14% de violencia psicológica e 19% mencionan los dos tipos de violencia. Medidas de protección: en 30% de los procesos no fueron aplicadas e en 43% de los casos fueron dictadas por lo menos dos medidas conjuntamente.
---------	--

Fuentes: Informes nacionales sobre Argentina, Chile y Uruguay, 2011

Femicidios y homicidios

Chile es el único país de la región donde se tipifica el femicidio en el Código Penal. Según las estadísticas policiales, entre 2007 y 2010 se registraron 225 casos de femicidio, una cifra que corresponde al 58,9% de los asesinatos de mujeres en el mismo período: “seis de cada diez mujeres que son asesinadas en el país lo han sido a manos de hombres con los que tuvieron algún tipo de vinculación afectiva” (Informe nacional sobre Chile, 2011: 19). Aún de acuerdo a datos oficiales, el 30% de los crímenes ocurrió en la residencia de la pareja y el 23% en la residencia de la víctima. En el 73% de los casos no se identificaron denuncias anteriores de violencia. Una característica interesante relacionada con estos crímenes es que en el 30% de los casos, los autores se suicidaron poco después del asesinato y el 11% trató de hacerlo.

En Uruguay, datos del *Observatorio de la Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior*, informan que entre noviembre de 2009 y octubre de 2010, se registraron 209 homicidios en el país, de los cuales 168 de las víctimas eran hombres y 41 mujeres. 85% de las mujeres fueron asesinadas dentro del contexto de la violencia doméstica.

Otros estudios sobre la violencia basada en género

La insuficiencia de datos oficiales, ha sido remediada en gran parte por la información suministrada por otros estudios que permiten conocer las características de la violencia doméstica basada en género. Estos son estudios que varían en su metodología, objetivos, alcance y pueden ser clasificados como censos populares, estudios de prevalencia sobre violencia basada en género, estudios sobre victimización, encuestas de opinión y percepción sobre la violencia y las leyes, entre otros. Parte de estos estudios son sectoriales, especialmente aquellos realizados por la Salud, y enfocan más directamente el tema de los derechos sexuales y reproductivos⁸⁶. En los cinco países se identificaron algunos estudios de cobertura nacional, pero en raros casos son éstos replicados a lo largo del tiempo y a intervalos regulares.

⁸⁶ Además de las investigaciones mencionadas, en todos los países es posible encontrar investigaciones académicas y aquellas que son realizadas por las organizaciones no gubernamentales feministas y/o de mujeres. Debido a la fragmentación y dispersión de este material, el mismo no será incluido en este informe.

En **Argentina**, el *Observatorio Nacional de Violencia contra la Mujer*, hizo un convenio con la Universidad de Quilmes para llevar a cabo una Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer. Para medir la prevalencia de ese tipo de violencia, la encuesta se llevará a cabo con 2.500 mujeres mayores de 18 años, residentes en los cinco principales conglomerados urbanos del país (cubriendo el 60% de la población urbana nacional)

En **Brasil**⁸⁷ en el año de 2009, la *Encuesta Nacional de Muestreo por Domicilio (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio)* – PNAD, incluyó un suplemento especial sobre violencia. Una edición anterior de esta investigación había sido aplicada en 1988, es decir, con un intervalo de 21 años entre las dos ediciones.⁸⁸ Además de estos estudios, se realizaron encuestas de opinión para sondear el conocimiento existente sobre la Ley Maria da Penha (11.340/2006), las percepciones de derechos y sobre servicios⁸⁹, y estudios sobre la existencia y condiciones de funcionamiento de servicios especializados en el atendimento a mujeres en situación de violencia.⁹⁰

En **Chile**, se obtuvo la información de la *Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana Urbana (ENUSC)*, producto de un convenio entre la *División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística (INE)*, que se aplica anualmente desde 2003. El Informe también presenta datos de la *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales*, realizada en 2008: 35,7% de las mujeres con edades comprendidas entre 15 y 59 años han sufrido algún tipo de violencia en sus parejas en algún momento de sus vidas. 1/3 de las mujeres que experimentaron una relación marital informaron haber sufrido violencia psicológica. Con respecto a la violencia sexual: 9,2% de las mujeres chilenas mayores de 15 años sufrieron algún tipo de agresión sexual fuera de la relación matrimonial. El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) también lleva a cabo estudios sobre los registros efectuados en sus servicios de atención a la mujer. Entre 2001 y 2006 se constató que la mayoría de las mujeres tienden recurrir, inicialmente, a sus redes primarias, y en menor medida, a los servicios institucionales y religiosos. 44,5% de las mujeres que viven en la región metropolitana y que han sufrido violencia física tienen la percepción

⁸⁷ Desde los años 1980 fueron realizados más de 30 estudios de victimización en Brasil, pero la mayor parte con amplitud municipal o metropolitana. La información disponible en el Cuadro de los Estudios de Victimización, realizados en Brasil (2010), no permite saber cuáles incluyeron preguntas sobre violencia contra la mujer. Disponible en el: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID91D79F8E43F74AEEBDAC8ADD6789AAC7PTBRE.htm>.

⁸⁸ En 2010 también fue realizada el primer estudio nacional de victimización, coordinado por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública/Ministerio de la Justicia y el PNUD. Los resultados serán conocidos en 2011.

⁸⁹ Apenas como algunos ejemplos, de los estudios realizados Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão Percepción y Reacción de la Sociedad ante la Violencia Contra la Mujer. Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2006, IBOPE/Instituto Avon. Percepciones sobre la violencia doméstica contra la mujer en Brasil. 2009 e 2011.; IBOPE/THEMIS Dos años de la ley Maria da Penha: ¿qué piensa la sociedad? 2008. Fundación Perseu Abramo: Pesquisa LA MUJER BRASILEÑA EL LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, 2000 (1ª edición) e 2010 (2ª edición); IPEA – Instituto de Pesquisas Económicas y Aplicadas: Sistema de Indicadores de Percepción Social – Igualdad de Género. Brasília: diciembre de 2010, 18 pág.; DataSenado, Violencia Doméstica y Familiar Contra la Mujer Encuesta de opinión pública nacional (con ediciones realizadas en 2005, 2007, 2009 e 2011).

⁹⁰ Secretaría Nacional de Seguridad Pública/SENASP-MJ: Perfil Organizacional de las Comisarías Especiales de Atendimento a la Mujer (2004, 2005 e 2007); Observe – Observatorio de la ley Maria da Penha: Estudio sobre las Condiciones de Aplicación de la Ley Maria da Penha en las Comisarías Especiales de Atendimento a la Mujer (DEAMS) e Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar en las 27 capitales. Diciembre de 2010, IBGE – Perfil dos Municípios Brasileños, 2010.

de que al pedir ayuda no la recibieron, lo cual pone en duda la eficacia de las redes primarias de reaccionar ante la violencia basada en género.

En **Paraguay**, el Informe Nacional relata que, en el área de Salud, a partir de 2004 empezó a realizarse la *Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva* (ENDSSR) con el apoyo de agencias internacionales (UNFPA, USAID, la Federación Internacional de Planificación de la Familia). La encuesta compilaba informaciones sobre la violencia sexual y el tipo de relación entre víctima y agresor. A partir de 2008 el tema de la violencia contra la mujer dejó de ser contemplado debido a la falta de recursos financieros. Otros dos experiencias mencionadas son la *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*, realizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) en 2003, y la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva*, realizada en 2004 por el Centro Paraguayo de Estudios de Población, un estudio de prevalencia sobre la violencia en la vida de las personas. Ninguno de estos estudios presenta ediciones más recientes.

..*.*

En toda la región, muchos obstáculos aún deben ser superados en la producción de informaciones sobre violencia doméstica basada en género. Por un lado, se hallan las recomendaciones internacionales y todos los esfuerzos que vienen realizándose para crear indicadores regionales y que permitan conocer las dimensiones de la violencia en la vida de las mujeres y la adecuación de las respuestas ofrecidas por los gobiernos. Crece, también, el reconocimiento de la relevancia de desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, que están implícitos en la planificación real de estas políticas, con la garantía de recursos financieros y técnicos para su implementación. En este sentido, iniciativas para construir sistemas integrados de información, utilizando instrumentos estandarizados para el registro de la información, se encontraron en varios países de la región.

Por otro lado, en cada país, parece prevalecer una cultura política que se resiste al uso de la información como una herramienta para la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas democráticas. Producir información fiable, exhaustiva y accesible a todos constituye, por lo tanto, una tarea urgente para todos los gobiernos de la región. En suma, la disponibilidad de datos para la construcción de indicadores permite la implementación de un sistema político basado en la transparencia del uso de recursos públicos y debe orientar las decisiones políticas y las acciones de los agentes públicos en las sociedades democráticas.

Algunos esfuerzos se están llevando a cabo. La creación de observatorios que reúnen representantes del gobierno y la sociedad civil dedicados al seguimiento de las acciones de los gobiernos – como en **Argentina** – para la implementación de la legislación representa un avance significativo. En **Brasil**, el *Observatorio de la Ley Maria da Penha* constituye la primera experiencia de seguimiento e implementación de una ley en la región. Se trata de un importante mecanismo de control social, ya que su misión principal es no dejar que la Ley 11340/2006 termine como otra medida legislativa aplicada de manera parcial e ineficaz. Las Mesas Interinstitucionales también son importantes, en la medida en que promueven la integración de los sectores para el diseño de políticas y metodologías de trabajo conjunto. Entre otros avances, estas nuevas propuestas de intervención y articulación de la política representan la transversalización de género en las políticas a medida que actúan para

mejorar la implementación de la legislación y de las políticas públicas para la mujer y la eliminación de las desigualdades de género.

A pesar de que sean políticamente importantes, hay que señalar que su actuación puede ser insuficiente para modificar las políticas vigentes. Los informes nacionales resaltan la resistencia de los profesionales al uso de nuevos instrumentos para el registro de datos, así como las dificultades debido a la falta de recursos técnicos y materiales para la implementación de sistemas informáticos integrados y para facilitar el almacenamiento, transmisión y acceso a datos. Faltan también programas de adiestramiento especializado para los profesionales que han de manejar las nuevas herramientas y sistemas de información. Cursos de capacitación sobre género y violencia y de calificación técnica para el manejo de los instrumentos, se debe garantizar a todos los profesionales involucrados en el cuidado de la mujer en situación de violencia, ya que el profesional que realiza el atendimento directo es clave para asegurar la calidad de los registros. Consecuentemente, es esencial que éste esté bien preparado para identificar la situación de violencia en el relato presentado por la mujer y que sepa transcribir la información adecuadamente, sin omisiones y sin emitir criterios de valor moral sobre lo que debe o no registrar ni de cómo debe hacerlo. Además de la capacitación, su trabajo debe estar guiado por protocolos y manuales de procedimientos que estandaricen todas las etapas del proceso de atención y registro de informaciones. La falta de calificación de los profesionales que realizan el registro primario de la información compromete todo el sistema de datos y pone en riesgo la fiabilidad de las estadísticas.

El desarrollo de instrumentos estandarizados para el registro de la información y su compartición entre los diversos sectores, representa una estrategia prometedora para el diseño de flujos y protocolos de atendimento, evitando que las mujeres tengan que recurrir a muchos servicios sin encontrar respuestas adecuadas a sus problemas. Sin embargo, el uso de estos instrumentos unificados no puede prescindir de mejoras a los sistemas de información y datos de cada sector.

Como se ve, hay diferencias significativas cuanto a la cobertura territorial y temporal de cada sector. Las bases de datos existentes permiten conocer pocas variables y, en algunos casos, los datos ni siquiera pueden ser disgregados por sexo de las víctimas, lo que significa que no es posible analizar por separado los casos que involucran mujeres. Además, la mayoría de los sistemas proporcionados por los informes nacionales no contemplan otras variables sensibles a género y que permitan dimensionar la violencia en la vida de las mujeres de acuerdo a sus diferencias de raza/etnia, generación, procedencia regional, y otras informaciones importantes para medir la diversidad de la experiencia de ser mujer en cada uno de los países del Cono Sur. Consecuentemente, tampoco es posible conocer y evaluar cuáles son los impactos que las políticas públicas producen en la vida de esos distintos segmentos de la población. Los avances en esta área dependen de recursos financieros y voluntad política.

La producción de datos y el desarrollo de sistemas de estadísticas e indicadores sociales son una parte importante para transformar la realidad social, pero están limitados por capturar apenas aquellos eventos que llegan a conocimiento de las instituciones públicas. Son bien conocidas las elevadas “cifras ocultas” de la violencia que vive la población y no llega nunca a ser conocida por las instituciones. En este sentido es también necesario invertir en la realización de encuestas de población, que permitan medir la prevalencia de la violencia basada en género en la vida de todas las mujeres. Son igualmente relevantes los estudios que miden la percepción sobre los

derechos y las leyes, ya que ayudan a conocer las transformaciones de la sociedad y las lagunas que deben cubrirse a través de campañas y procesos educativos de mayor plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos 30 años, la violencia basada en género se ha convertido en un problema público y por lo tanto, objeto central de las políticas públicas en todo el Cono Sur, así como en otros países del mundo. Esta es una conquista de relevancia que sólo se hizo posible gracias a la participación de la sociedad civil, y en especial el protagonismo de las mujeres y los movimientos feministas, con su incansable actuación en el contexto nacional, regional e internacional. Conocer y compartir tendencias, avances y desafíos son ejercicios importantes en la medida en que permiten dismantlar la ideología de naturalización del dominio masculino base de la violencia y la discriminación que aún afecta cotidianamente a muchas mujeres en todas las sociedades. Permite también apreciar que las relaciones entre hombres y mujeres resultan de convenciones sociales y culturales, sujetas a transformarse. Pero el cambio recién ha comenzado y nuevos desafíos aparecen a cada obstáculo superado en la incesante búsqueda por la igualdad entre hombres y mujeres, que es un compromiso asumido por todos los gobiernos de la región. En este sentido, conocer obstáculos y dificultades, documentarlos y analizarlos son partes inherentes al proceso de aprendizaje de cada país y de la región, y traer estos temas al centro del debate es un primer paso hacia su superación, a través del intercambio de descubrimientos y logros en busca de mejores soluciones.

En estas consideraciones finales, se retoman los principales aspectos tratados en este Informe Regional. El estudio realizado tuvo como objetivo presentar un panorama de los cambios normativos y las políticas públicas para responder a la violencia doméstica basada en género en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. A partir de los informes nacionales se llevó a cabo una lectura comparativa, orientada a identificar aspectos comunes y especificidades en la experiencia de cada país. Se espera que los resultados obtenidos ayuden a fortalecer las políticas y proyectos que se están desarrollando, bien como a facilitar el intercambio de prácticas promisoras entre los países de la región. En el marco analítico adoptado para este estudio, los análisis mantuvieron un eje común en la consideración de que todas las políticas, programas y servicios que se encuentran en operación y/o en creación deben tener como objetivo el empoderamiento de las mujeres (empowerment) a partir de la creación de condiciones para que puedan ejercer sus derechos con libre albedrío y autonomía de decisión.

La aprobación de leyes para la erradicación de la violencia doméstica y familiar representa un marco importante en la región. En las últimas décadas, los cambios normativos han contribuido a la expansión del debate social y la creación de nuevos espacios de intervención sobre la situación de violencia que afecta a mujeres, niños y ancianos en el ambiente doméstico y familiar. En estos contextos, las pocas estadísticas disponibles muestran que las mujeres son las principales víctimas de la violencia basada en género, aunque la ley no siempre promueva la visibilidad de este problema social.

En este sentido, es importante que las legislaciones existentes sean modificadas para incorporar la especificidad de género en sus acciones y procedimientos. En otras palabras, y teniendo en vista el marco analítico de este estudio, significa que la legislación debe abordar la violencia contra la mujer como consecuencia de las desigualdades sociales de género y crear mecanismos y dispositivos para fomentar la autonomía y la autoestima de las mujeres, para que puedan salir de la situación de violencia en que se encuentran. Brasil fue el último país de la región en adoptar una ley especial para abordar la violencia doméstica y familiar

y un importante diferencial de la ley 11.340/2006 es precisamente su aplicación exclusiva a mujeres en situación de violencia, reconociendo que estas prácticas constituyen una violación de los derechos humanos (artículo 6 °). En Argentina, 2009, fue aprobada una ley integral para cohibir la violencia basada en género en sus distintas formas de expresión, lo que constituyó un importante paso para trascender los límites entre los dominios público y privado, y mostró que la violencia basada en género tiene diferentes formas de manifestación y posee interfaces respaldadas por desigualdad entre hombres y mujeres. Otros cambios legislativos también han contribuido a enriquecer las respuestas en el contexto regional: la eliminación de frases y dispositivos que discriminan a la mujer, los cambios en las leyes que castigan los delitos sexuales, la aprobación de leyes que tipifican como delito otras formas de violencia basada en género, como el tráfico de mujeres, el acoso sexual y el femicidio. Estos importantes ejemplos demuestran la voluntad de los gobiernos y las sociedades de discutir y realizar las transformaciones necesarias.

La aplicación de la legislación y el desarrollo de políticas guiadas por la perspectiva de género ganaron impulso extraordinario con la creación, en diferentes niveles de gobierno, de los *mecanismos de género*, presentes en todas los Ejecutivos Nacionales/Federales de la región. Su contribución al cambio social, la formulación de políticas y el debate público son inestimables. El desafío de adoptar diferentes estrategias intersectoriales y de lograr la capilaridad de las políticas nacionales requiere creatividad y persistencia de estos mecanismos. Es importante recordar que la actuación de estas instituciones ocurre, en la mayoría de los casos, en contextos políticos tradicionalmente dominados por la lógica masculina del ejercicio del poder y dominación. Bajo estas circunstancias, los mecanismos enfrentan el reto de articular políticas de género en diferentes sectores del gobierno, que no minimicen las necesidades de las mujeres, ni descalifiquen su participación política y su reconocimiento como sujetos de derechos.

De acuerdo con la CEPAL, sólo el 40% de los actuales mecanismos de género en América Latina tienen rango ministerial, prevalecen los modelos jerárquicamente subordinados a la Presidencia de la República (21%) y a otros Ministerios (39%). Los mecanismos de género existentes en la región reflejan este conjunto. En Brasil y Chile son ministerios en Argentina y Paraguay están inseridos en la estructura de la Presidencia y en Uruguay pertenecen a la estructura del Ministerio de Desarrollo Social. En todos ellos, los procesos de institucionalización deben ser evaluados en el sentido de conocer sus condiciones de funcionamiento. El aumento de trabajo y el compromiso asumido por estos mecanismos no siempre van acompañados de mejoras en los recursos materiales y de incrementos en los recursos humanos y financieros. Con esto, el resultado puede ser el debilitamiento de estas instituciones, lo que coloca en riesgo la transversalidad de género en las políticas públicas de cada país.

Parte de la estrategia de transversalización de género está relacionada a la creación y el fortalecimiento de los servicios especializados en las áreas de seguridad, justicia, salud, asistencia social, a fin de garantizar atendimento digno en el acceso a la justicia por las mujeres. La expansión de estos servicios y políticas en todo el territorio nacional puede contribuir a la capilaridad de las políticas especializadas de asistencia a mujeres, permitiendo que todas ellas, ya sean del campo, de la ciudad y de los locales más distantes, logren ejercer sus derechos. La especialización de las políticas no es consensual. Su formato, objetivos y alcance siguen siendo objeto de preocupación y requieren ser discutidos y mejorados. La realidad de la región, demuestra que el acceso a estos servicios no se garantiza a todas las mujeres que viven en situación de violencia.

Igualmente preocupante es el hecho de que la instalación de espacios especializados en la asistencia se ha limitado, en algunos casos, a la creación de espacios segregados, sin las inversiones financieras y políticas necesarias para capacitar a profesionales y garantizar una infraestructura adecuada para el servicio.

El reconocimiento de las diferencias entre hombres y mujeres como construcciones sociales y políticas demanda grandes inversiones en los procesos de socialización y educación. Cursos de capacitación para los profesionales que asisten a mujeres en situación de violencia son esenciales para orientar la atención y el enfoque. Con estos cursos se espera contribuir a la formación de profesionales sensibilizados y capaces de comprender las dificultades enfrentadas por la mujer en situación de violencia, ya sea sentimientos de miedo, vergüenza o la incertidumbre que caracterizan su trayecto en busca de ayuda – especialmente en casos de violencia practicada por parejas afectivas. A pesar de la importancia de estos cursos, ellos no pueden ser acciones aisladas u ocasionales. La sensibilización de lo(a)s profesionales y su entrenamiento para cumplir con el atendimento deben ser actividades continuas, parte de la rutina de trabajo, debiendo ser valorados por las instituciones con la creación de espacios de reflexión e intercambio de conocimientos para la mejora del desempeño profesional.

El compromiso institucional debe, además, ser formalizado por medio de protocolos y manuales que guíen el ejercicio de la actividad profesional. La definición de criterios claros para el atendimento y las remisiones a otros servicios, protocolos que orienten el comportamiento de el/la profesional cuanto al tipo de información que se debe solicitarse en el atendimento, la forma correcta de proceder con los registros oficiales, las orientaciones e informaciones que deben transmitirse de una manera estandarizada y que tenga como fundamento el respeto a las mujeres y el reconocimiento de que merecen recibir un atendimento digno, libre de juicios de valor y de discriminación. La adopción de protocolos puede contribuir a reducir la revictimización de las mujeres en el trayecto institucional y a universalizar el acceso a los derechos por todas las víctimas de violencia que busquen apoyo.

El respeto a los profesionales también es parte del rol de medidas a ser aseguradas por los gobiernos. Garantizar dignas condiciones de trabajo, valorar la capacitación profesional y el perfeccionamiento para el desempeño de las actividades son también condiciones para un mejor atendimento. Un tema que viene siendo colocado en la agenda política de algunos países de la región es la experiencia de violencia doméstica en la vida de los profesionales que ayudan a estas mujeres víctimas de agresión, especialmente los profesionales de la seguridad pública. En Uruguay, desde 2007, el Ministerio del Interior tiene un programa para identificar a policías que se hayan involucrado en situaciones de violencia doméstica, ya sea como autores o como víctimas. También mantiene un programa vinculado al *Departamento Nacional de Salud Policial*, que consiste en el atendimento por un equipo multidisciplinario que ofrece servicios psicológicos, psiquiátricos y de asistencia social a policías que se hayan involucrado en situaciones de violencia doméstica. En 2010 el programa atendió a 103 personas, en su mayoría hombres. (Informe nacional sobre Uruguay, 2011: 30)

La transversalidad de género en las políticas también deben considerar la interseccionalidad de género con otros marcadores sociales que también generan desigualdad, como las diferencias raciales, étnicas, de generación, de orientación sexual, de origen regional y/o social. La diversidad racial y étnica es una característica de la región. Sin embargo, hubo pocas experiencias de integración de esta diversidad

en las políticas de combate a la violencia basada en género. En este aspecto, los cambios deben comenzar con iniciativas básicas, como la incorporación de las variables de raza/etnia, generación, orientación sexual, y otras que permiten captar las diferencias a través de los instrumentos de registro de información y estadísticas oficiales. Únicamente de esta manera se podrá dar visibilidad a la experiencia de violencia entre los diferentes grupos de la población y proponer políticas que atiendan las particularidades de cada uno.

El desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de datos y estadísticas para el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales es otro desafío que se coloca a todos los países de la región. La creación de Observatorios y grupos dedicados al seguimiento de las acciones del gobierno y de las medidas de implantación de las leyes, constituyen prácticas promisoras, que deben ser alentadas y multiplicadas en la región. Sin embargo, es también preciso fortalecer a los sistemas de información en cada uno de los sectores políticos que atienden a mujeres en situación de violencia, y captan la información sobre este grave problema social. Mejorar los sistemas de información también significa crear mecanismos de rendición de cuentas (accountability) de los gobiernos y de control social por la sociedad civil como parte de las estrategias de fortalecimiento de los procesos democráticos.

La expansión del conocimiento también debe incluir la realización de estudios - censos, encuestas (surveys) y estudios de prevalencia sobre violencia - en sondeos periódicos y de alcance nacional, para medir la violencia basada en género en la sociedad y el impacto de las políticas públicas en la vida de las mujeres. En este sentido, es vital para desarrollar la investigación que se ponga a las mujeres en el centro de atención. El desarrollo de la investigación sobre el "trayecto crítico" que siguen las mujeres ayuda a conocer la evaluación hecha por las mujeres de las respuestas que reciben.

Las respuestas institucionales a la violencia doméstica basada en género deben incluir medidas de sanción para los perpetradores de la violencia, protección y asistencia para las mujeres y prevención de la violencia en las relaciones individuales y comunitarias. La falta de estadísticas sobre decisiones judiciales y la aplicación de las medidas de protección no permite evaluar el desempeño de las instituciones de justicia en su tarea de sancionar la violencia doméstica basada en género. En todos los países de la región se identifican problemas en las respuestas institucionales de la Justicia, las cuales continúan a guiarse por un modelo tradicional de distribución de la justicia, fragmentado y no sensible a las especificidades de género como base de la desigualdad social entre hombres y mujeres. Mejorar el desempeño de estas instituciones es fundamental para garantizar el acceso a la justicia formal por las mujeres. Incluir la participación del poder judicial en la formulación de políticas integradas también debe ser un compromiso de todos los gobiernos.

Entre las respuestas institucionales para cohibir la violencia, se identifican experiencias de programas y servicios para agresores, con grupos de reflexión y enfoque terapéutico para promover la concienciación y el cambio de comportamiento hacia las mujeres. En los cinco países hay experiencias con formatos variados, algunas vinculadas al gobierno, otras mantenidas por la sociedad. Su continuidad en el espacio y la baja cobertura son factores que comprometen el trabajo y también la visibilidad de sus resultados. Por su relevancia, estas experiencias merecen ser cuidadosamente examinadas, discutidas e incorporadas en las políticas nacionales para hacer frente a la violencia doméstica basada en género.

En las últimas décadas se registran cambios significativos en la percepción social sobre la violencia basada en género, pero la persistencia de estas prácticas en todas las sociedades sirve como alerta para el trabajo que aún queda por hacer. En todos los países se multiplican las campañas de sensibilización sobre los derechos de la mujer y para denuncia de la violencia y de divulgación de servicios y políticas. En los últimos años también ha aumentado la inversión en materiales didácticos y muchos cambios se han introducido en los sistemas formales de educación, con la creación de materias específicas en los cursos de formación profesional y la transversalización de las temáticas de género, raza/etnia y diversidad sexual en los programas escolares, desde los niveles básicos de escolaridad.

La lista de avances y obstáculos identificados en este Informe Regional enfatizan la necesidad de una mayor integración entre los gobiernos y la sociedad civil para implementar los cambios, el debate permanente, y la identificación prácticas promisoras que puedan ser mejor analizadas, descritas y compartidas. Se espera que los resultados presentados contribuyan a este proceso de empoderamiento de las mujeres y de promoción de la igualdad de género.

REFERENCIAS

- Bandeira, Lourdes. Fortaleciendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Convênio CEPAL/SPM. Brasília: janeiro 2005.
- CLADEM. Dossier sobre violência doméstica em América Latina y el Caribe. Peru: CLADEM/UNIFEM, 2005. 354 páginas.
- CLADEM: Questão de vida. Balanço Regional e Desafios sobre o direito das mulheres a uma vida sem violência. Peru: Lima. Cladem/OXFAM. 2000
- DAW. Handbook for legislation on violence against women – Advanced versión. New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA)/Division for the Advancement of Women (DAW). 2009. 71 páginas
- Gregori, Maria Filomena. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos. Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP. 2006, p.: 57-87.
- Relatório Hemisférico do Comitê de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI, 2009)
- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC. Rio de Janeiro: IBGE. 2009.
- Jubb, Nadine et al. Delegacias da Mulher na América Latina. Uma porta para deter a violência e ter acesso à Justiça. Ecuador: Quito. CEPLAES/Trama. 2010.
- Jubb, Nadine et al.. Mapeamento Regional das Delegacias da Mulher na América Latina. Ecuador: Quito. CEPLAES/Trama. 2008. 54 páginas.
- Krug, E.G. et al.. Relatório Mundial sobre violência e saúde. Organização Mundial da Saúde (WHO) , Genebra, 2002.
- Machado, Lia Zanotta Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência. IN Pesquisa Nacional Sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres. Brasília: CNDM/Ministério da Justiça, 2001.
- Manual sobre Respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer. SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL. UNODC/Viena. NACIONES UNIDAS: Nueva York, 2010. 105 pag.
- OBSERVE. Pesquisa sobre Condições de aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMS) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e DF. Relatório Final. . Salvador: UFBA. 2010. 234 páginas
- OBSERVE. Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais. Projeto Observe/UNIFEM. Salvador: UFBA/Observe – Observatório da Lei Maria da Penha. 2011. 83 pag.
- OPAS. Modelo de Leys y Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra las mujeres. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. 2004. 41 páginas.
- Pasinato, Wânia. Enfrentamento da Violência contra as Mulheres em Belo Horizonte. In Elcyline Leocádio, Marlene Libardoni (org). O desafio de Construir Redes de ATENÇÃO às Mulheres em situação de Violência. Brasília: Agende/SPM. 2006

Pasinato, Wânia. Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 70, janeiro-fevereiro de 2008, páginas 321-360.

Pasinato, Wânia. Violência, Gênero e Acesso à Justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Relatório Final do Projeto. PAGU/CEPLAES/ IDRC. São Paulo: 2010 171 páginas

Saffiotti, Heleith .I.B. Já se mete a colher em Briga de marido e mulher. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 13(4). 1999. São Paulo: Fundação SEADE. Pag. 82-91

Schiraiber, Lília Blima e D'Oliveira, Ana Flávia Lucas. Limites e possibilidades de trabalhar em redes. *Pesquisa SENASP. Relatório Final*. Brasília: SENASP. 2006

Scott, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Tradução de Cristine Rufino Dabat. Recife: SOS-Corpo. 1988 (mimeo)

Soares, Bárbara Musumeci *Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999

Soares, Bárbara Musumeci. A Antropologia no Executivo: limites e perspectivas. In Correa, Mariza (org) *Gênero e Cidadania*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero - UNICAMP. 2002. pág: 31-45

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2)* Brasília: Brasília : Presidência das República// Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. 2010. 52p

