
mujer y desarrollo

Buenas prácticas para
la erradicación de la violencia
doméstica en la región de
América Latina y el Caribe

Luz Rioseco Ortega



Unidad Mujer y Desarrollo

Santiago de Chile, septiembre del 2005

Este documento fue preparado por Luz Rioseco Ortega, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4170

ISSN electrónico 1680-8967

ISBN: 92-1-322769-8

LC/L.2391-P

Nº de venta: S.05.II.G.134

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Marco teórico y conceptual	9
II. Marco jurídico internacional de la violencia doméstica en la región	13
A. Convenciones y otros instrumentos	13
B. Crecimiento en la participación del movimiento internacional de mujeres en la gestación de este marco jurídico y en su difusión y utilización.....	19
III. Legislaciones internas sobre violencia doméstica	21
A. Panorama general comparativo	21
B. Principales aportes de las Leyes de violencia doméstica y familiar de la región	25
C. Problemas de los textos legales y dificultades en su aplicación	26
IV. Visibilizando las mejores prácticas de la región	31
A. Qué es una buena práctica en violencia doméstica.....	31
B. Buenas prácticas gubernamentales por sector y factores claves para su evaluación positiva	33
C. Buenas prácticas legales	43
D. Buenas prácticas de la sociedad civil.....	46
V. Relación Estado-Sociedad Civil en el diseño e implementación de las políticas públicas en violencia doméstica	47
VI. Desafíos pendientes en la región y propuestas	51
VII. Conclusiones	55
Bibliografía	59

Anexos	63
Anexo 1 Cuestionario sobre violencia doméstica	65
Anexo 2 Resumen del caso de Maria da Penha contra Brasil	67
Anexo 3 Cuadro resumen comparativo legislaciones	68
Anexo 4 Boleta de queja/denuncia contra funcionarios/as públicos/as	74
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	77

Resumen

Buenas Prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en América Latina y el Caribe, presenta un análisis de la legislación y las prácticas internas de combate a la violencia doméstica a la luz del marco jurídico internacional.

A diez años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y a más de una década de la adopción de la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, el documento analiza los logros y desafíos en el cumplimiento de los compromisos internacionales. Destaca la similitud de la normativa adoptada como consecuencia de poderosos marcos jurídicos internacionales promovidos por la sociedad civil y aprobados por los gobiernos en la última década. Mayor heterogeneidad se encuentra en el desarrollo de programas, proyectos y acciones destinadas a combatir la violencia encontrándose numerosas dificultades en la disponibilidad de recursos, el fortalecimiento institucional y la fragmentación de iniciativas, muchas de ellas localizadas todavía en manos de la sociedad civil. La autora confirma que la lucha contra la violencia aun no se ha convertido en política de estado y está por lo tanto sometida a los cambios gubernamentales, a la falta de sistematicidad en las intervenciones y el deficiente aprovechamiento de los recursos humanos existentes en las organizaciones de la sociedad civil.

Como innovaciones positivas de muestra el surgimiento de Planes Nacionales de Violencia multisectoriales sugiriendo por lo tanto el fortalecimiento de estas iniciativas. La sanción y el apoyo a las víctimas, la educación y el empoderamiento de las mujeres son desafíos estratégicos que se justifican luego del diagnóstico realizado.

Introducción

El presente estudio pretende dar una visión general de buenas prácticas utilizadas en la región de América Latina y el Caribe para la erradicación de la violencia doméstica, en el periodo comprendido entre el año 2000 y comienzos del 2004.

El concepto de “buena práctica” lo vamos a utilizar en un sentido amplio, tanto para abarcar políticas públicas o legislativas como programas, proyectos o acciones, realizadas desde el Estado y/o desde la sociedad civil, que sean consideradas como eficaces para alcanzar los objetivos estratégicos, siendo estos últimos la prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica.

El estudio se realizó teniendo como fuentes principales de información las respuestas a un cuestionario que se elaboró al efecto, diversos informes de los Estados, de ONG y de organismos internacionales y bibliografía reciente en la materia.

El cuestionario constaba de 6 preguntas de carácter abierto y evaluativo, referidas a la ley de violencia doméstica, los problemas de su tenor y de su aplicación, la relación Estado-Sociedad Civil, las políticas, programas, planes y proyectos de los diversos sectores públicos y los principales desafíos para avanzar más rápidamente hacia la erradicación de la violencia doméstica. Este cuestionario fue remitido por CEPAL a todos los mecanismos para el Adelanto de la mujer de América Latina y a algunas ONG con especialidades en el tema; se recibieron respuestas de la mayoría y en los casos en que el Estado no respondió, alguna ONG sí lo hizo.

En cuanto a los informes revisados, éstos fueron de diversa naturaleza y elaborados por gobiernos, principalmente mecanismos de la mujer, por ONG y organismos internacionales, desde el 2000 en

adelante con variados propósitos –cumplimiento de convenciones (informes oficiales y sombras), evaluaciones de proyectos, de gestión o periódicas, etc.–, por lo que nos permitieron contar con una gama de información bastante amplia.

Por su parte, la bibliografía utilizada también fue muy diversa: investigaciones, sistematizaciones de experiencias, ponencias, revistas, folletos, etc. También se revisaron convenciones internacionales y las leyes de violencia doméstica y familiar de la región.

El primer capítulo del estudio contiene el marco teórico y conceptual desde el cual se aborda la violencia doméstica. El segundo, presenta la normativa internacional atinente a este tipo de violencia y la utilización de ésta por parte del movimiento internacional de mujeres. El tercero, contiene un marco comparativo de las normativas internas al respecto, destacando las diversas tendencias legislativas que se han dado en la región y los problemas en los textos legales y en la aplicación de los mismos.

El capítulo cuarto desarrolla las buenas prácticas en violencia doméstica, qué se entiende por éstas, cuáles se destacan de las llevadas adelante por el sector gubernamental y los factores claves para su evaluación positiva; se analizan los sectores Salud, Educación, Justicia, Defensorías y asesoría jurídica, Interior, municipios y seguridad ciudadana, Defensa y policía, Mecanismos de la mujer, como también las buenas prácticas legales y las de la sociedad civil.

El capítulo quinto trata la relación entre los Estados y las Sociedades Civiles en el diseño e implementación de las políticas públicas en violencia doméstica.

El capítulo sexto reseña los desafíos pendientes en la materia y el séptimo, y último, las principales conclusiones del estudio.

I. Marco teórico y conceptual

La violencia doméstica es uno de los problemas, que afectan a las mujeres, que mayor visibilidad ha alcanzado en el mundo en las últimas dos décadas, producto del trabajo de muchas mujeres, grupos y ONG de mujeres, al cual se fueron sumando los mecanismos de la mujer que surgieron paulatinamente en América Latina. Este trabajo ha producido importantes cambios sociales, legales y políticos e iniciado un cambio cultural irreversible (Rojas, 2001).

La violencia doméstica hoy se reconoce como una violación a los derechos humanos (Rico, 1997) y, por tanto, como un problema que los Estados deben enfrentar (Cook, 1997), tanto en el ámbito de la prevención como el de la atención, la investigación y el de la sanción, puesto que de lo contrario incurren en responsabilidad internacional por infringir las convenciones que directa o indirectamente tratan el tema (Rioseco, 2001).

Por otra parte, la violencia no sólo representa un costo humano invaluable para las personas, familias y parejas afectadas, sino además, un costo económico y social para el país, y por cierto un obstáculo para la democracia, en tanto atenta contra su salud mental y calidad de vida, limita y bloquea el desarrollo de las mujeres y sus hijos/as, dificultando la participación social y contribución a los procesos democráticos.

Mujeres con malestares psicológicos producto de las condiciones de convivencia familiar, incrementan las cifras de las pacientes policonsultantes en los servicios de salud; aquellas que trabajan asalariadamente, presentan un descenso en su rendimiento, como también ausentismo laboral (Búvinic, 1999). En menores

sometidos a estas condiciones de vida familiar, se observa por una parte, trastornos emocionales y conductuales que se traducen en dificultades de aprendizaje, bajo rendimiento y deserción escolar (Búvinic, 1999). Por otra, se observan conductas sociales agresivas y de desadaptación que surgen muchas veces como alternativas de salida a las tensiones familiares y al maltrato del que son objeto (Fernández, 2000).

Este problema oculto y silenciado por años, se hace cada vez más visible en nuestra región. Los avances logrados a lo largo de estos años, son fruto del trabajo realizado, a partir de la década de los 80, por organizaciones sociales de mujeres y ONG, quienes visibilizaron el problema y asumieron un rol activo en la sensibilización y denuncia de la violencia sistemática y estructural de que eran objeto las mujeres en el ámbito público y privado. Las demandas de las mujeres fueron interpelando desde la reflexión y la acción al orden cultural establecido.

Desde su creación, los mecanismos de la mujer, se sumaron a esta tarea de la sociedad civil, impulsando políticas públicas, programas, planes y proyectos, algunos de los cuales han sido exitosos y han contribuido a potenciar el avance hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres y a instalar el problema como un tema de políticas de gobierno. Persisten, sin embargo, importantes falencias presupuestarias, legislativas y en el abordaje y conceptualización del problema (Rioseco, 2002); con relación a lo último, en la gran mayoría de los países de la región se ha legislado y se habla de violencia familiar o intrafamiliar, no obstante que los movimientos de mujeres y las normas internacionales colocaron el tema como violencia contra las mujeres, violencia de género, violencia doméstica y violencia en la pareja, conceptos esencial e ideológicamente muy distintos con los primeros (Baloian, 1997), (Rioseco, 2003).

En la última década, los países de la región han suscrito significativos compromisos internacionales, que incluyen propuestas y lineamientos para incorporar en el diseño de políticas públicas y legislativas, tendientes a mejorar la condición y posición de la mujer en la sociedad. Entre estos se encuentran la Declaración de Derechos Humanos (Viena, 1993); Plan de Acción de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); Programa de Acción para las Mujeres de América Latina y el Caribe (Mar del Plata, 1994), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (OEA, 1994), la Plataforma de Acción Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 2002).

Sin embargo, se observan insuficiencias para ir concretizando decididamente los principios y derechos contenidos en dichos instrumentos internacionales, a fin de abordar efectivamente los problemas que afectan la vida de las mujeres. Así, no todas las leyes internas que sancionan la violencia doméstica se han adecuado a la Convención de Belem do Pará ni están siendo aplicadas e interpretadas acorde a la conceptualización y a las obligaciones que este instrumento establece.

La mirada colectiva para buscar desde la diversidad puntos de encuentro, conexiones, complementos, integración, asociatividad, permite aumentar el impacto de las intervenciones, optimiza los recursos y ofrece respuestas más eficientes a la población (Rioseco, 1997). Las redes son un capital social de desarrollo crecientemente valorado, se han constituido en espacios generadores de una nueva visión de concebir la articulación del tejido social (Tamayo, 2000).

Junto a dichos avances, como en todo proceso socio-cultural, han surgido al respecto *obstáculos* y *limitaciones* que dicen relación con las características del problema –emergente, de origen cultural y multicausal– y las resistencias al cambio en nuestras sociedades de sectores tradicionalistas que no reconocen la violencia y discriminación que viven las mujeres como constitutiva de violación de derechos humanos. Existen dificultades para dimensionar su gravedad y para entenderlo además, como un problema que requiere ser abordado en forma conjunta por Estado y la sociedad civil como requisito de desarrollo democrático del país, vale decir, con la participación activa de la comunidad y sus organizaciones (Rioseco, 1997).

Asimismo, es necesario responder a nuevos desafíos, como lo es el abordaje de la violencia desde una perspectiva más amplia e integradora en dirección a generar conciencia en la población y sus instituciones sobre los alcances de la violencia psicológica, sexual y económica, que se encuentran aún menos visibles que la violencia física.

La integración de los hombres al proceso de cambio es fundamental. Lograr que se declaren en contra de la violencia hacia las mujeres, es un paso significativo para avanzar a una sociedad más justa, respetuosa e igualitaria entre los sexos. En esta perspectiva, se requiere no sólo atender a las mujeres que sufren maltrato, sino que además, resulta un desafío importante reeducar a los hombres agresores y a la sociedad toda.

Para avanzar en la erradicación del problema, es necesario continuar comprometiendo a las autoridades de los distintos sectores vinculados al tema; mejorar las legislaciones y su aplicación; invertir decididamente en prevención; crear centros de atención, fortalecer las instituciones que vienen desarrollando trabajo en esta línea y aprender de aquellas que tienen experiencia y metodologías de intervención validadas en el tiempo. Se hace necesario a su vez, impulsar redes sociales con la participación activa de la sociedad civil y de los gobiernos locales, y dar continuidad a programas de capacitación de funcionarios/as públicos, judiciales y policiales, como también a agentes comunitarios, a la vez que iniciar y/o reforzar la inserción del tema en las mallas curriculares de las carreras profesionales pertinentes y de la enseñanza escolar.

Tanto por la complejidad del problema como por su magnitud, la capacitación en cuestión debe ser abordada desde una perspectiva que vincule la existencia de este fenómeno socio-cultural y valórico, a la defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía y la profundización de la democracia.

Para avanzar hacia una sociedad más democrática, tolerante, equitativa y no discriminatoria de las mujeres, es preciso también el fortalecimiento de la sociedad civil. Importa que cada organización en sus intervenciones específicas, como en asociatividad con otras, potencien su rol como actores claves en el proceso de construcción de una sociedad menos violenta y más igualitaria.

II. Marco jurídico internacional de la violencia doméstica en la región

A. Convenciones y otros instrumentos

En materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos hemos presenciado avances muy sustanciales en las últimas décadas, tanto en el reconocimiento de nuevos derechos como en la aprobación de tratados que consagran dichos derechos y algunos mecanismos de protección de los mismos. En este periodo, los derechos humanos de las mujeres fueron reconociéndose paulatinamente, como parte de un proceso de especificación creciente de derechos, esto es, la comprensión y aceptación de que hay grupos de la sociedad que por sus necesidades no les es suficiente, para impedir la transgresión de sus derechos, la sola protección general que se brinda a todos los seres humanos y que requieren protecciones diferentes, específicas a sus características. Este proceso se da a partir de los 70' principalmente en torno a las mujeres, niños y niñas y, más recientemente, a los pueblos originarios y a los/as discapacitados/as y, aún más cercanamente, a los/as adultos/as mayores.

El proceso de especificación de derechos es el resultado de la lucha de muchos años de los mencionados grupos por el reconocimiento de sus derechos y, en el caso de las mujeres latinoamericanas, los hitos más importantes han sido la aprobación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) y de la Convención para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer

(OEA, 1994). En un nivel distinto, también han sido muy importantes algunos documentos no vinculantes aprobados en conferencias mundiales; en particular, destacamos la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), en la cual se aprobó la Declaración de Viena, que reconoce por primera vez que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra éstas es una transgresión a dichos derechos.

Con relación a la violencia doméstica, y como lo reflejan las alejadas fechas de las citadas convenciones, el proceso de reconocimiento de ésta como una violación a los derechos de las mujeres ha sido mucho más lento; ha debido sortear las resistencias a la comprensión de este problema como atingente a la responsabilidad de los Estados, en una mirada que sólo alcanzaba a ver una leve o dudosa culpabilidad de los agresores directos y no todo aquello que los Estados hacen o dejan de hacer para poner fin a esta violencia y para proteger a las víctimas.

Por lo anterior fue que, por un largo periodo, debieron idearse estrategias para poder presentar casos en instancias internacionales y con ello visibilizar el problema a ese nivel; una de estas estrategias con mayor impacto jurídico fue la conceptualización de la violencia doméstica como una forma de tortura y la utilización de la jurisprudencia del caso Velásquez Rodríguez¹ que amplió el concepto de responsabilidad de los Estados desde la sola acción a la omisión, con lo cual un Estado no sólo es responsable por lo que sus agentes² hacen, por ejemplo golpear o violar a una mujer, sino que también por lo que no hacen, por ejemplo, no otorgar una medida de protección a la víctima, no sancionar al agresor, no prevenir estos hechos, etc., es decir por sus omisiones.

En la actualidad, en la normativa internacional se reconocen distintas categorías de derechos vulnerados con la violencia doméstica. Estos derechos están consagrados en diferentes tratados y convenciones, ratificados por la gran mayoría de los países de la región.³

Entre los derechos vulnerados por la violencia doméstica se encuentran:

- Derecho a una vida libre de violencia (Convención de Belem do Pará).
- Derecho a la vida (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención de Belem do Pará).
- Derecho a la integridad física y psíquica y moral (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención de Belem do Pará).
- Derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional de San Salvador).
- Derecho a la libertad y seguridad personales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención de Belem do Pará).
- Derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Convención de Belem do Pará).
- Derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Convención de Belem do Pará).

¹ Velásquez Rodríguez versus Honduras, Decisión del 29 de julio de 1988, Corte Interamericana, OEA/ser.L/V./III. 19 doc. 13 (1988) (responsable por no utilizar los organismos del Estado para prevenir, investigar y castigar desapariciones perpetradas por actores privados).

² Por agente del Estado se entienden todos los miembros de los tres poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo) y, por tanto, lo son los jueces, policías, funcionarios/as públicos de la salud, etc.

³ En la página http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm se encuentran todas las convenciones y tratados de derechos humanos con sus respectivos listados de ratificación por cada país.

- Derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Convención de Belem do Pará).
- Derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (Convención Americana de Derechos Humanos, Convención de Belem do Pará).
- Derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley (Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención de Belem do Pará).
- Derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y derecho al debido proceso (Convención Americana sobre Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
- Obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana.

Por tanto, los referentes normativos internacionales que consagran los derechos anteriormente señalados son:

1. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
2. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de San Salvador).
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
6. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
7. Plataforma de Acción Mundial de la Mujer.

A continuación se analiza cada una de las normas internacionales antes mencionadas:

1. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (OEA, 1994)

Esta Convención, más conocida como Convención de Belem do Pará, ha sido ratificada por casi todos los Estados de la Región,⁴ con excepción de Canadá, Cuba, Estados Unidos y Jamaica, y por tanto, los Estados ratificantes adquirieron las obligaciones que este texto consagra en sus artículos 7 y 8 y que hacen referencia a acciones de hacer y no hacer en los planos de la prevención, sanción (legislación y acceso a la justicia), atención integral (detección, intervención en crisis, protección y derivación a las instancias correspondientes) e información y registro.

El artículo 7° consagra las obligaciones de carácter inmediato y el 8° las progresivas. Dentro de las primeras encontramos:

- Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.

⁴ Ha sido ratificada por Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. Las fechas de ratificación se pueden ver en la página <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

- Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.
- Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medios de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.
- Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.
- Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.
- Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Conforme al art.11 de la Convención, los Estados Partes y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), pueden requerir opiniones consultivas sobre la interpretación de esta Convención a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de los mecanismos de protección, el más importante es el que señala el art.12, que consagra las denuncias ciudadanas. Señala este artículo: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, pueden presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del art.7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

De manera, que cualquier persona que estima que el Estado no está respetando o garantizando el artículo 7 de esta Convención, puede presentar una denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cumpliendo con el procedimiento establecido para esto en el Reglamento de dicha Comisión. Los requisitos de admisibilidad para esto, de acuerdo al Reglamento de la CIDH (OEA, 1980) y sus posteriores modificaciones, son:

- Agotamiento de las instancias internas.
- Existencia de una víctima individualizada.

2. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979)

Esta Convención ha sido ratificada por casi todos los países de la región y un número muy importante del mundo; en América constituyen excepciones: Estados Unidos, Paraguay y Puerto Rico. Contiene dos normas aplicables al tema de la violencia doméstica, una de carácter más general y otra más específica.

El artículo 3° obliga a los Estados a tomar “en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.

Esta norma consagra la obligación de los Estados de garantizar el goce de los derechos, que puede considerarse de carácter genérico y que se contiene en otras convenciones internacionales, estableciéndose además como la segunda obligación de los Estados en materia de derechos humanos,

luego de su obligación de respeto de los mismos. Además, esta Convención le agrega a dicha obligación de garantizar el goce el que deben hacerlo en igualdad de condiciones con el hombre.

De manera que los Estados ratificantes están obligados a garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos relacionados con la violencia doméstica, como son el derecho a una vida sin violencia, a la vida, a la integridad física y psíquica, etc. en igualdad de condiciones para hombres y mujeres.

Para dar cumplimiento a esta obligación deben tomar medidas de cualquier índole, por ejemplo, modificar las Leyes de Violencia Doméstica o Familiar que con sus falencias y problemas en la aplicación pudieran estar impidiendo que las mujeres gocen plenamente de su derecho a una vida sin violencia y otros.

Por otra parte, el artículo 5° en su letra a) obliga a los Estados a tomar medidas apropiadas para “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombre y mujeres”.

Si consideramos que la violencia doméstica es una práctica que se basa en la creencia de la superioridad de los hombres, los Estados ratificantes están obligados a tomar medidas para modificar este patrón sociocultural de conducta.

Varios países de la región –Argentina, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Puerto Rico– aún no han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1999),⁵ pero en el evento que así lo hicieran, estos Estados podrían ser denunciados por el incumplimiento de los artículos antes citados de la Convención, de acuerdo al mecanismo que en dicho Protocolo se establece, ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OEA, 1988)⁶

Esta Convención, ratificada por la mayoría de los Estados de la región, con excepción de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y St. Vicente & Granadinas, consagra los siguientes derechos aplicables a la situación en análisis:

- Derecho a la vida: artículo 4.
- Derecho a la integridad física y psíquica y moral: artículo 5.
- Derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social: artículo 26, en concordancia con el artículo 10 de su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁷
- Derecho a la libertad y seguridad personales: artículo 7.
- Derecho a que se respete su honra y reconocimiento de su dignidad: artículo 11.
- Derecho a la igualdad ante la ley: artículo 24.

⁵ Este Protocolo fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1999 y entró en vigencia en 2002 luego de la ratificación por 10 Estados.

⁶ Este Protocolo no ha sido ratificado por los siguientes países signatarios: Bolivia, Chile, Haití, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

⁷ Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

- Derecho a un recurso sencillo rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención: artículo 25.

El mecanismo de protección más importante de esta Convención es la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte de personas o grupos y los requisitos de admisibilidad son los mismos que los señalados con relación a la Convención de Belem do Pará, puesto que se rigen por el mismo Reglamento (OEA, 1980).

4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) y su Protocolo Facultativo (ONU, 1966)

Este Pacto, ratificado por la gran mayoría de los Estados de América –con la sola excepción de Antigua, Bahamas, Cuba, Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis–, consagra una serie de derechos aplicables a la situación en cuestión:

- Derecho a la vida: artículo 6.
- Derecho a la libertad y seguridad personales: artículo 9.
- Derecho de hombres y mujeres a la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados por el Pacto: artículo 3.
- Derecho a la igualdad de protección ante la ley y de la ley: artículo 26.
- Derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y derecho al debido proceso: artículo 14.

Por su parte, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo citamos ya que consagra el mecanismo para efectuar las denuncias ante casos de violaciones a los derechos contemplados en la Convención por parte de los Estados.

5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966)

Este Pacto, ratificado mayoritariamente por los Estados Americanos –con excepción de Antigua, Bahamas, Cuba, Estados Unidos, Haití Santa Lucía y Saint Kitts y Nevis–, contiene a lo menos una norma que sería aplicable a la violencia doméstica, cual es, el artículo 12 que consagra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Si bien este Pacto aún no cuenta con un Protocolo que consagre algún mecanismo de denuncia de las violaciones por parte de los Estados, nos parece relevante citarlo por cuanto el derecho a la salud, en opinión de varios/as juristas de la región, sería el bien jurídico protegido en la mayor parte de las leyes de violencia doméstica y familiar.

6. Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1949)

Si bien esta Declaración, como su nombre lo indica, constituye sólo un catálogo de derechos, nos parece importante citarla ya que también contiene una serie de derechos de los ya mencionados con anterioridad con relación a otros textos internacionales.

Además, nos parece que aporta a las estrategias de exigibilidad hacia los Estados, el hacer visible las violaciones de derechos que está cometiendo al mayor número posible de normas internacionales, lo cual también contribuye a visibilizar los conceptos de integralidad e interdependencia de los derechos humanos.

7. Plataforma de Acción Mundial de la Mujer

La Plataforma de Acción Mundial de la Mujer (ONU, 1995), si bien no es una convención y por tanto no genera obligaciones exigibles internacionalmente, nos parece conveniente citarla, ya

que fue aprobada por gran parte de los Estados de la región y porque contiene un capítulo relativo a Violencia contra las Mujeres, en el cual se consignan una serie de compromisos muy importantes y urgentes de los gobiernos, tales como:

- Prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra las mujeres cometidos por el Estado o por particulares.
- Introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas con el fin de castigar a los agresores y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia, en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad, y revisar periódicamente las leyes pertinentes para asegurar su eficacia, enfatizando la prevención.
- Integrar una perspectiva de género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra la mujer y propiciar la comprensión de sus causas y consecuencias, incluida la capacitación de quienes administran justicia, dan atención y rehabilitación, para lograr que las víctimas reciban un trato justo.
- Adoptar medidas, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta de las mujeres y los hombres, eliminar el hostigamiento sexual y otras prácticas y prejuicios basados en la idea de inferioridad o superioridad de unos de los sexos.
- Asignar recursos suficientes en el presupuesto del Estado y movilizar recursos comunitarios para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres, elaborando planes de acción en todos los niveles.
- Adoptar medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables, como las jóvenes, las refugiadas, las desplazadas, las discapacitadas y las trabajadoras migratorias.
- Realizar programas de asesoramiento y rehabilitación para niñas y jóvenes que hayan sido o sean objeto de relaciones abusivas.
- Fomentar la investigación y elaborar estadísticas respecto de la violencia contra las mujeres indagando sus causas y consecuencias, difundiendo ampliamente sus resultados.

De manera que, los instrumentos internacionales anteriormente expuestos y los derechos en ellos consagrados, conforman un marco jurídico de derechos humanos muy importante para el abordaje de la violencia doméstica en la región, puesto que hoy en día, la casi totalidad de los países ha suscrito uno o varios y, por tanto, ya no estamos sólo en el plano de la voluntad política de los gobiernos de turno sino que estamos frente a obligaciones exigibles internacionalmente, lo cual coloca el tema en un nivel muy diferente al de los comienzos – años 80 y principios de los 90.

B. Crecimiento en la participación del movimiento internacional de mujeres en la gestación de este marco jurídico y en su difusión y utilización

La ratificación creciente de instrumentos internacionales que consagran derechos humanos que pueden ser violados por acción u omisión de los estados, indudablemente se potencia con la trascendencia y relevancia que ha ido cobrando un movimiento internacional de mujeres, cada día más fuerte, más conocedor y usuario de los mecanismos e instancias internacionales de presión de los Estados, a la vez que parte de organismos internacionales en la medida que se han ido incorporando mujeres de sus filas a trabajar en éstos.

Este movimiento que empieza a conformarse tímidamente a fines de los 70 y en los 80, en torno a las conferencias de la mujer, empieza a cobrar fuerza y a tornarse más visible en América Latina y el Caribe en los 90 alrededor de eventos como la Conferencia Mundial sobre Derechos

Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), en donde el factor común fue la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos y la visibilización de casos emblemáticos de violación a estos derechos, particularmente a través de los tribunales simbólicos y en la conferencias paralelas.

Este movimiento se va fortaleciendo, y continúa haciéndolo, con importantes procesos de educación en derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, dirigidos a organizaciones de mujeres y a feministas con diversos roles (académicas, funcionarias públicas, políticas, legisladoras, juezas, etc.). Éstas a su vez han asumido la tarea de replicar dichos conocimientos en diversos ámbitos, entre los cuales destacan las facultades de derecho, el poder judicial, las policías, las ONG y las organizaciones de mujeres, con el apoyo de instituciones como el IIDH, ILANUD, UNIFEM, el Global Center for Women Leadership de Rutgers University, el Washington College of Law de American University y otros, organismos que han elaborado importantes materiales educativos, financiado cursos y fortalecido el liderazgo de muchas mujeres activistas de los derechos de las humanas en la región.

Sin este movimiento y su capacidad –técnica y política– para involucrarse e influir en las discusiones de los organismos internacionales referentes a la aprobación de algunas convenciones internacionales, no tendríamos por ejemplo, una Convención de Belem do Pará con artículos con obligaciones expresas para los estados y con mecanismos de protección en funcionamiento, ni tendríamos un Estatuto de Roma permeado en forma importante por la variable género.

Este movimiento también juega un papel muy fundamental en lo que se refiere a difusión de los instrumentos internacionales y los mecanismos de protección, rol que les corresponde a los Estados como parte de su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos en éstos consagrados pero que no se cumple o se hace muy débilmente.

Los “Informes Sombra” a los Informes de los Estados sobre el cumplimiento de las convenciones internacionales –elaborados por ONG feministas integrantes del movimiento internacional en comentario– también están jugando un rol cada vez más relevante e igualmente forman parte de este proceso. Además, son notorios los avances tanto en su calidad como en la cantidad que se están presentando permanentemente, como en su consideración y valoración por parte de los organismos que los reciben.

La presentación de casos emblemáticos de violación de derechos de las mujeres ante instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, ha sido un proceso creciente de aprendizaje de los últimos años y también constituye un aporte muy importante al fortalecimiento de estos derechos.

En materia de violencia doméstica el Caso de María da Penha contra Brasil, presentado ante la mencionada Comisión, y fundamentado, en parte, en la Convención de Belem do Pará, es el único resuelto al respecto. Por ser muy ilustrativo en cuanto a las argumentaciones de la defensa como también del criterio de este organismo al fallar casos de violencia contra las mujeres, se adjuntan en Anexo 2⁸ los antecedentes y resumen del informe. En tramitación, sólo se tiene conocimiento de un caso y que se encuentra aún en etapa de admisibilidad; este es el de la ex Carabinera Marcela Valdés contra el Estado de Chile.

⁸ El informe completo está disponible en el sitio web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la sección correspondiente a Informe Anual 2000, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>

III. Legislaciones internas sobre violencia doméstica⁹

A. Panorama general comparativo

El proceso legislativo en materia de violencia doméstica y familiar se inicia en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90, con excepción de Puerto Rico que fue el primer país en legislar en 1989.

Algunos países optaron por modificar sus códigos penales introduciendo la violencia doméstica o la familiar como un tipo penal, en algunos casos con el carácter de falta y en otros como delito, y con sanciones de diversa gravedad en ambos casos; así lo hicieron Nicaragua (1996), Panamá (1995) y Puerto Rico (1989). Otros países, la gran mayoría, optó por aprobar leyes especiales, tal como lo hicieron Argentina (1994), Bolivia (1995), Colombia (1996) y Chile (1994). En esta segunda modalidad, la mayor parte de los países decidió por la judicatura civil como aquella competente para conocer de la materia, particularmente en los países en que se dictaron leyes de carácter proteccional y no sancionatorias, por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Paraguay. También hay algunos países, los menos, que optaron por las dos formulas, es decir, dictar leyes especiales –principalmente de protección– e incorporar al código penal una figura delictiva, por ejemplo, Honduras y Puerto Rico.

Los países con sistemas de derecho común, en su mayoría, han aprobado estatutos de protección contra la violencia doméstica, por ejemplo, Dominica (2001), Jamaica (1995) y Barbados (1992). Por su

⁹ Ver Anexo 3.

parte, Guyana y Antillas Holandesas no cuentan ni con legislación especial ni han modificado las normas existentes, operando con las escasas posibilidades que les brinda la normativa penal general.

En el Anexo 3 se adjunta un cuadro que resume las principales características de las legislaciones latinoamericanas y caribeñas (hispanoparlantes) en materia de violencia doméstica y familiar.

La decisión de criminalizar o no hacerlo, dice relación principalmente con dos factores sustantivos:

- Mayores o menores niveles de comprensión de la gravedad del problema y sus consecuencias.
- Grado de convencimiento respecto de la eficacia de la sanción.

“El principal problema en la aplicación de la ley boliviana es la persistencia de valores, prejuicios y estereotipos patriarcales de los operadores de justicia que minimizan la gravedad del problema y buscan por todos los medios dejar de lado la atención de las demandas planteadas por las víctimas, aplicando medidas que desincentivan la denuncia o el seguimiento de los casos”. Oficina Jurídica para la Mujer, Bolivia.

Un factor de carácter más formal que también ha incidido en la opción, ha sido la búsqueda de judicaturas que pudiesen tramitar las causas con mayor rapidez que los juzgados del crimen.

“La ley contra la violencia doméstica ha sido un instrumento fundamental para la protección de las mujeres. No obstante, por tratarse de una ley que opera en sede de familia, la misma no contiene medidas punitivas, por lo que muchos ofensores continúan impunes. El principal desafío de Costa Rica, para avanzar más rápida y sustancialmente hacia la erradicación de la violencia doméstica, es la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres”. Instituto Nacional de las Mujeres, Costa Rica.

La evaluación actual de la mayoría de los países, tanto americanos como europeos (Thomas, 2002), señala que la violencia familiar y doméstica, más que ser juzgada por tribunales civiles, debe ser penalizada.

“La legislación no trata la violencia doméstica como crimen, lo que es una severa limitación para abordar seriamente este problema que requiere ser eliminado de la sociedad”. Bureau of Gender Affairs, Barbados

“En muchos países, la violencia aún no constituye un delito penal y, por lo tanto, no alcanza penas similares a las previstas por violación de otros derechos humanos”. OPS, 2003, Washington DC.

Las razones que se plantean para la criminalización de la violencia doméstica son las siguientes:

- La prevención secundaria que implica el temor a ser sancionado con una pena privativa de libertad, por el sufrimiento que ésta conlleva y el enlodamiento del prestigio social que acarrea para la mayoría de las personas, sentimientos que operan aún más fuertemente frente a una potencial reincidencia, sea con la misma u otra víctima.
- En relación con el punto anterior, la señal que el Estado envía a la sociedad, cuando una conducta se tipifica como delito y se le asigna una sanción importante, es clara, sin ambigüedad y no queda así lugar a dudas que estamos frente a una acción reprochable socialmente, no aceptable y valorada negativamente por todos/as.

“La ley de Bolivia contra la violencia doméstica ha sido proyectada, sobre todo, para prevenir antes que sancionar, de lo que se deduce que es una ley permisiva y benévola con los agresores”. Viceministerio de la Mujer, Bolivia.

- La detención de la violencia que conlleva la privación de libertad u otra sanción que impida a los agresores tener cercanía con sus víctimas y la protección que ello implica para estas últimas, como también la posibilidad para éstas de contar con un tiempo de tranquilidad para acceder a procesos terapéuticos y/o re-educativos y para reorganizar sus vidas.
- La necesidad y el derecho a que se haga justicia para las víctimas.

“La ley hondureña no establece sanción para el agresor por la agresión infligida a la mujer, sino que hay sanciones para éste sólo por incumplimiento de los mecanismos de protección”. Instituto Nacional de la Mujer, Honduras.

- La falta de eficacia y eficiencia de las judicaturas civiles en la materia, en general, puesto que se ha abusado de mecanismos como las conciliaciones para poner fin a los juicios – y no a la violencia (Rioseco, 1999), (Instituto de la Mujer & SERNAM, 1996), (Consultora El Agua & SERNAM, 1998). Las conciliaciones obligatorias, por una parte, no consideran la desigualdad de poder entre víctima y agresor y, por otra, merman los procesos necesarios de empoderamiento de las víctimas, ya que no se les permite a ellas “juzgar de la mejor forma sus riesgos, peligros y oportunidades para manejar su situación de violencia; la conciliación puede ponerla en mayor riesgo debido a que los ‘acuerdos’ generalmente no son cumplidos por el agresor y/o no abordan la violencia en sí” (Solano y Velzeboer, 2003).

“Se ha detectado que la aplicación de los procedimientos de conciliación se utiliza para ‘conservar la unidad familiar’ y poco se ha considerado el riesgo de éstos cuando la violencia tiene que ver con una relación de poder dispar en donde las partes no están en igualdad de condiciones”. Instituto Nacional de las Mujeres, México.

- La baja efectividad de la terapia, ya sea que forme parte de un avenimiento o se aplique como sanción; por ejemplo, en Chile no va más allá del 20% de los casos que llegan a realizársela – entre 40% y 50% de los enviados a proceso terapéutico acuden a ésta (Centro de Violencia Familiar Municipalidad de Santiago, 2000). Por efectividad entendemos algún nivel de cambio en el agresor que hace que este deje de agredir temporal o permanentemente a su pareja. Se critica a este respecto que, si convenimos que la violencia intrafamiliar es un problema sociocultural que no encuentra sus causas en trastornos psicológicos de los agresores, salvo en contadas excepciones, no podemos pretender tratar a éstos con terapia, puesto que frente a un problema de esta naturaleza lo que cabe es la re-educación (Aravena, 2001), posibilidad que algunas leyes de la región han contemplado, por ejemplo las de Argentina y Chile, pero que no ha sido utilizada por la inexistencia de centros o entidades responsables de hacer este trabajo.

Para superar alguna de las limitaciones de la normativa vigente en la Argentina, sus disposiciones debieran “establecer sanciones para los casos de no asistencia a los programas terapéuticos o educativos a los que fueron obligados los/as agresores a asistir”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina.

- La inexistencia de mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento, tanto de las conciliaciones como de las terapias. El incumplimiento no es sancionado, salvo en casos muy excepcionales en que la propia víctima pone en conocimiento del tribunal la situación. Esto provoca en el agresor una fuerte sensación de impunidad que no contribuye a evitar la reincidencia y en la víctima sentimientos de frustración, desprotección y falta de credibilidad en “la justicia” que la hacen muy reticente a una nueva denuncia ante nuevas violencias.

Uno de los principales problemas del texto de la ley del Paraguay es que “no establece procedimientos de seguimientos de las medidas adoptadas y de prevención”. Secretaría de la Mujer, Paraguay.

De manera que la propuesta actual mayoritaria de las personas e instituciones que trabajan este problema, tanto en América como en Europa, Oceanía y África –en Asia los avances son menores–, es la penalización con sanciones privativas de libertad acompañadas de procesos de re-educación especializados para los agresores. Como lo mencionamos, la re-educación es concordante y consecuente con el planteamiento mayoritario de que la violencia doméstica es un problema cultural y no un problema psicológico individual – salvo en un porcentaje muy bajo.

Para las víctimas, por su parte, la propuesta comprende procesos terapéuticos reparatorios con profesionales especializados/as, acompañados de re-educación ya que éstas también están formadas en la cultura que acepta y minimiza la violencia en la pareja.

“El principal desafío de México, para avanzar más rápida y sustancialmente hacia la erradicación de la violencia doméstica, es la homogeneizar las legislaciones penales estatales a fin de que en todos los códigos del país se contemple el tipo penal de violencia familiar”. Instituto Nacional de las Mujeres, México.

Por tanto, algunas de las modificaciones a las leyes sobre violencia doméstica que se han realizado en la región o que se están tramitando actualmente, no van acordes a las tendencias mundiales en la materia, por ejemplo, Chile con su proyecto de modificación de la Ley de Violencia Intrafamiliar –en actual tramitación en el Senado– y Perú con la modificación de la Ley sobre la Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar aprobada en 1997; en ambos casos, teniendo la oportunidad de hacer mejoras y/o cambios más radicales, éstos no se realizan.

En este sentido, cabe relevar también la permanencia o la inclusión de la mediación para casos de violencia doméstica y/o familiar, institución que va en contra de la experiencia y opiniones de la mayoría de los/as expertos/as del mundo en la materia, contestes en que ésta es contraproducente para estos casos ya que no se da, ni puede darse entre un agresor y la víctima, uno de sus presupuestos esenciales, cual es la igualdad de condiciones de las partes, ya que justamente en el centro de esta violencia está el abuso de poder y en sus resultados el miedo y la baja autoestima, todos factores que impiden que una negociación de cualquier naturaleza se pueda llevar adelante con equidad (Rioseco, 1999), (Maturana/ Rioseco/ Torrejón, 1999).

Con la conciliación sucede algo parecido, ya que también es una forma de negociación entre la víctima y el agresor, con la atenuante que ésta se hace sobre la base de una propuesta del tribunal que –si tiene claridad respecto de la desigualdad de poder entre ambos– puede formular interesantes proposiciones. Sin embargo, como esta claridad es muy poco generalizada, las conciliaciones no apuntan a los objetivos centrales de los juicios de violencia doméstica –de la naturaleza procesal que sean– cuales son: detenerla y proteger a la(s) víctima(s), lográndose en general acuerdos superfluos o que difícilmente un agresor podrá cumplir sin un proceso de re-educación previo.

La falta de cambios más profundos, como veremos más adelante, sin duda dice relación con concepciones patriarcales aún vigentes.

Uno de los principales problemas del texto de la ley de El Salvador es que “no hace referencia a las relaciones de poder y de dominación de los hombres sobre las mujeres, ni cómo esas relaciones pesan para la realización de la denuncia y la prosecución del juicio”. Asociación Las Dignas, El Salvador.

B. Principales aportes de las Leyes de violencia doméstica y familiar de la región

Para tener claridad en los problemas y carencias que presentan las legislaciones especiales en la materia, contribuye la visión de lo positivo de éstas, que se repite en la mayoría de los países. Así tenemos que se consideran aportes importantes de estas leyes los siguientes:¹⁰

- La determinación clara de la ilicitud de la conducta tipificada como violencia doméstica, familiar o intrafamiliar, que produce el efecto de prevención negativa (inhibición por temor a la sanción) y prevención positiva (refuerza la confianza de las víctimas en el sistema legal al sentirse protegidas). A la vez que incorporan, por primera vez en muchas de nuestras legislaciones, la violencia psicológica en el ilícito, incluso en alguna también la violencia patrimonial en forma separada de esta última (El Salvador).
- Los Estados adquieren un compromiso como garantes de los bienes jurídicos protegidos por estas leyes: la salud física y psicológica de las personas y/o la integridad física y mental. A la vez que las sanciones alternativas implican una decisión de transformación social y cultural hacia una sociedad más igualitaria.
- Nos proporcionan un marco básico de seguridad para las intervenciones interdisciplinarias.
- El carácter de autoridad que revisten los funcionarios policiales y los jueces es un elemento que en la mayoría de nuestros países, si es bien utilizado, contribuye a detener la violencia a lo menos temporalmente y/o en la situación de crisis.
- La opción por la judicatura civil implica una búsqueda de protección y cautela de los derechos de las ofendidas y recomposición del tejido social, más que de culpables a ser sancionados.
- La consagración de modernas tendencias en derecho penal, derecho procesal y criminología, por ejemplo:
 - Tutela de los derechos humanos, fin de todo tipo de discriminación y prevención de la violencia.
 - Protección de bienes jurídicos ligados directamente a la persona y a su vida cotidiana.
 - Reemplazo de las penas cortas privativas de libertad e instauración de procedimientos breves.
 - Asignación de gran importancia a la víctima.
 - Consagración del poder cautelar general de los jueces.
- La consagración de mecanismos de protección de las víctimas y sus familias, a través de las Medidas Cautelares o de Protección.
- Consagración de conceptos amplios de familia, y no sólo de la familia que se conforma a partir de un matrimonio, que por muchos años ha predominado en nuestras legislaciones.
- Facilitamiento del acceso a la justicia de las víctimas con la instauración de procedimientos sencillos (breves, sumarios, concentrados, orales y no rituales) y, en muchos casos, con el no requerimiento de representación de abogado/a.
- Se hacen eco de la realidad del problema al habilitar como testigos a los familiares y dependientes, que son generalmente los únicos que tienen conocimiento de la situación de violencia.

¹⁰ Ver cuadro comparativo de las legislaciones en Anexo 3.

C. Problemas de los textos legales y dificultades en su aplicación

Para establecer si una situación es problema en este contexto es muy importante tener presente los riesgos que la denunciante asume al tomar la decisión de acusar legalmente a su pareja, el estado psicoemocional en que se encuentra, el ciclo de la violencia, la desprotección en que se haya por vivir en el mismo hogar que el agresor, el aislamiento en que vive su problema, las carencias institucionales para brindarle un apoyo integral, la rapidez e interdisciplinariedad que se requiere en las intervenciones, los efectos y daños que está viviendo la víctima directa y el resto de la familia testigo de esta violencia y muchos otros factores que hacen de la violencia doméstica un problema muy complejo.

También es importante hacer la distinción entre los problemas que presentan los textos legales –componente formal normativo del derecho, de acuerdo a la jurista costarricense Alda Facio (1996)¹¹– y aquellos que se producen como efecto de la aplicación e interpretación de los mismos –componente estructural del derecho– ya que son diversos y, por tanto, las estrategias de cambio también deben ser distintas, tanto así que unas deben dirigirse al Poder Legislativo y otras al Poder Judicial.

Ver cuadro comparativo de las legislaciones de la región en Anexo 3.

1. Principales problemas de las legislaciones (textos legales) de la región

La mayor parte de las representantes de los gobiernos de la región, de las ONG y los estudios regionales y por países, están contestes en que los principales problemas de los textos legales son:

- Que sean leyes de violencia en la familia y no contra las mujeres, que en muchos casos confunde puesto que la violencia de género tiene características particulares y requiere por lo mismo de métodos de intervención dirigidos a sus particularidades; además, esto transgrede el espíritu y texto de la Convención de Belem do Pará.

“La ley debiera ser exclusiva para las mujeres, como lo establece la Convención de Belem do Pará”. Instituto Nacional de la Mujer, Honduras.

- Falta de reglamentación de leyes breves y que regulan una materia muy compleja respecto de la cual ni jueces ni otros funcionarios/as públicos tenían experiencia previa. Los reglamentos se hacen necesarios para establecer en detalle ciertas acciones y resoluciones.

“Muchos problemas de interpretación y aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar de Chile se podrían subsanar con un reglamento que detallara algunas materias, en particular aquellas que los jueces no comprenden ni aceptan por falta de sensibilidad ante el problema y de previsión del riesgo que corren las víctimas”. Corporación Domos, Chile.

- Falta de profundización en las leyes respecto de realidades rurales e indígenas, en sus usos, costumbres y valores; por ejemplo, las dificultades de las mujeres para ser escuchadas por las autoridades de sus comunidades o para trasladarse de una comunidad a otra para encontrar policías o jueces. En esta materia la remisión de las soluciones a la costumbre es un riesgo enorme para las mujeres puesto que la costumbre ha sido maltratarlas impunemente.

¹¹ Esta jurista distingue tres componentes en las normas legales: formal normativo –los textos legales–, estructural –interpretación realizada por las autoridades llamadas a aplicarlas– y político cultural –interpretación realizada por la doctrina, la costumbre y la ciudadanía.

“El principal problema del texto de la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica de Bolivia es el no haber profundizado en los problemas de las comunidades rurales e indígenas, en sus usos, costumbres y valores”. Oficina Jurídica para la Mujer, Bolivia.

- En los países en que hay leyes de protección, las sanciones se establecen para el incumplimiento de las medidas decretadas y no para el agresor por la violencia ejercida.
- Falta de sanciones severas y la inclusión de la terapia como penalidad, siendo que esta última es un apoyo que debiera acompañar a otro tipo de penas.

Uno de los principales desafíos es “que las leyes contemplen sanciones para los agresores tanto privativas de libertad como administrativas o de tipo social, en donde sea la sociedad la que los condene a sentir vergüenza”. Instituto Nacional de la Mujer, Honduras.

- Falta de sanciones severas ante casos de reincidencia.

“La ley no contiene previsiones para casos de reincidencia y en la actualidad se tiene conocimiento que el índice de reincidencia sobrepasa el 30%”. Oficina Jurídica para la Mujer, Bolivia.

- La inclusión de la conciliación como mecanismo obligatorio de ser utilizado por los/as jueces/as.

“Antes de la audiencia y durante ésta el juez debe procurar una conciliación”. Ley 294 (1996) modificada por Ley 525 (2000), Colombia.

- Los plazos establecidos para las medidas de protección no están acordes con la realidad del problema.
- La no consagración de un mecanismo de radicación de las causas en un mismo juzgado que, teniendo presente el ciclo y la escalada de la violencia, implica a las víctimas repetir sus historias muchas veces, tener que recuperar documentos archivados, desorientación, aplicación de criterios diversos, etc., todo lo cual redundando en intervenciones ineficaces y lentas y su consecuente desprotección.
- Los/as funcionarios/as designados por las leyes para hacer las notificaciones, no siempre han resultado los más idóneos, lo cual implica en muchos casos el encargo de esta diligencia a la propia víctima, con todos los riesgos e inconvenientes que ello tiene que en muchos casos obliga al desistimiento.
- Diversidad de leyes en países federados, que impiden la uniformidad de criterios y una coordinación nacional eficiente.

De los 31 Estados de México, 24 cuentan con una ley de atención y prevención de la violencia familiar; “estas leyes son muy heterogéneas, lo que se traduce en diversos procedimientos y sanciones, así en algunos estados se contemplan multas y arrestos, en otros sólo se pena la reincidencia (Colima) y en otros no se establecen sanciones (Guerrero, Quintana Roo, San Luis de Potosí). También implica que el órgano responsable de la aplicación de la ley varía, por lo que la coordinación nacional se complica”. Instituto Nacional de la Mujer, México.

- Atribución de funciones a multiplicidad de organismos –policías, jueces, funcionarios de la salud, etc.–, o en algunos casos a ninguno en particular, lo que implica, por una parte, que las víctimas deben acudir a muchos lugares distintos para tener una respuesta integral o cercana a esto y, por otra, que se hace muy difícil cualquier coordinación y seguimiento.

“El desafío más importante en el futuro inmediato sería lograr una articulación interinstitucional que permita un trabajo sistematizado y continuo que facilite la evaluación y el monitoreo de acciones”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina.

- La no inclusión de presupuestos para la implementación y aplicación, lo que se traduce por ejemplo en falta de infraestructura adecuada, imposibilidad de capacitarse permanentemente o contratar equipos expertos/as, inexistencia de medidas de cuidado para los/as funcionarios/as que atienden los casos, falta de patrocinio jurídico gratuito y asesoría legal especializada, etc. La falta de recursos económicos y humanos bien preparados para una eficiente implementación en el Poder judicial y en las otras instancias que deben intervenir, también se traduce en criterios desiguales de interpretación, victimización secundaria, desprotección de las víctimas y sus familias, falta de centros especializados para derivación a terapias y reeducación, etc.

En el país existen sólo 5 Destacamento Policiales de Protección a la Mujer y “están sobrecargados de trabajo, no tienen presupuesto, de manera que funcionan con mucha precariedad. El presupuesto estatal actualmente está sobrecargado de nómina, en algunas oficinas, como las provinciales de la mujer, no tienen con qué pagar las facturas telefónicas y tienen a muchas personas trabajando en espacios sumamente pequeños”. Núcleo de Apoyo a la Mujer, República Dominicana.

- La falta de mecanismos de control del cumplimiento de las medidas precautorias y de las sanciones, que ha implicado una gran impunidad para los agresores y desprotección para las víctimas.
- La competencia entregada en la materia a los juzgados civiles, ha significado un largo proceso de ruptura de las barreras impuestas por muchos de estos jueces a un problema que no consideraban acorde a su jurisdicción y respecto del cual no tenían conocimiento ni preparación alguna. Esto último, aplicable también a los/as funcionarios/as, ha sido determinante ya que ha quedado claramente demostrado que, con los mismos escasos recursos, en los juzgados en que hay jueces y/o funcionarios sensibilizados y que comprenden el problema la ley se aplica mucho más eficazmente.

2. Principales problemas en la aplicación de las leyes de violencia doméstica de la región

La lectura y aplicación de cualquier texto escrito, incluyendo las leyes, se realiza desde la ideología del lector, desde sus propias creencias o valores, ya sea consciente o inconscientemente y, por tanto, si su ideología está permeada por el patriarcado su lectura, interpretación y aplicación inevitablemente lo estará también (Calvo, 1993).

La mayor parte de las representantes de los gobiernos de la región, de las ONG y los estudios regionales y por países, concuerdan con la afirmación anterior y con el hecho que la gran mayoría de los problemas en la aplicación de las leyes de violencia doméstica y los más graves provienen de las creencias y valores patriarcales de las autoridades llamadas a hacerla; creencias y valores – reconocidos o no, conscientes o no– tales como: la violencia doméstica es un problema privado, la familia debe mantenerse siempre unida, quien recibe maltrato es porque lo provoca, etc.

“El principal desafío es superar los enraizados patrones socioculturales machistas, sexistas y androcéntricos, así como la falta de voluntad política para crear políticas públicas con visión de género en las diferentes instancias estatales”. Núcleo de Apoyo a la Mujer, República Dominicana.

“El desafío más grande es hacer incidencia dentro de las políticas públicas con una perspectiva género sensitiva, que ayude a la visibilización de la posición desigual y adversa en la que actualmente está la mujer y de esta manera apostar por la transformación de la realidad de manera gradual pero integral”. Programa Género y Justicia Penal, Guatemala.

Otro grupo de problemas concuerdan en que proviene del desconocimiento del problema y los mitos a su alrededor, por ejemplo, que si no le gusta que la maltraten por qué no se separa, que las causas son la pobreza o el alcoholismo o la drogadicción, que en las parejas en que hay violencia no puede haber amor, que la violencia entre el padre y la madre se les puede ocultar a los/as hijos/as, etc.

En particular se constatan los siguientes problemas de aplicación de las leyes:

- Rechazo al cambio. En los casos que se ha incluido la violencia doméstica en los códigos penales, existe una resistencia a aplicar la norma por el cambio que implica con relación a sistemas penales que presumen la inocencia de los imputados y exigen pruebas antitéticas con la victimiología. Respecto de las leyes especiales radicadas en la judicatura civil, el rechazo se origina por la inclusión de una materia que no se considera propia de ésta.

La Ley sobre Violencia Intrafamiliar “es una reforma referida fundamentalmente a la importancia de la víctima, lo que choca con el marco general de nuestro sistema penal que presume la inocencia del perpetrador y exige pruebas y testimonios contrarios a la victimiología; esto ha generado una especie de rechazo en el sistema operativo que debe aplicar esta ley, manteniendo niveles de negación a la reforma. Por su parte, las escuelas de derecho siguen sin introducir el género en sus currículos, lo que hace aún más difícil la comprensión de esta norma”.
Núcleo de Apoyo a la Mujer, República Dominicana.

- El uso y abuso de la conciliación para mantener la “unidad familiar” sin considerar el riesgo que implica en una relación de poder dispar y su ineficacia como mecanismo de resolución del conflicto en esta materia.
- Las medidas precautorias o de protección no se conceden de acuerdo al peligro de cada caso, por desconocimiento de los riesgos que implica la violencia doméstica y falta de elementos para evaluar dicho riesgo, prevaleciendo más bien otros factores que nada tienen que ver con los objetivos y esencia de estas medidas.
- Falta de preparación de todos/as los agentes que deben intervenir en la aplicación de las leyes. En la actualidad, las escuelas de derecho en su mayoría siguen sin introducir el género en sus mallas curriculares,¹² lo mismo las academias judiciales y policiales, salvo algunas recientes excepciones.
- El desconocimiento del problema también ha significado la carencia de mecanismos de cuidado de las personas que atienden los casos de violencia intrafamiliar, habiéndose producido un incremento de las licencias médicas y un trato inadecuado a demandantes y/o demandados.
- La falta de articulación y coordinación entre las diversas instituciones que deben intervenir. Al respecto se constatan prácticas judiciales muy arraigadas de no coordinación con otros sectores, de hacer su trabajo aisladamente.
- Sobresaturación de los juzgados, de las unidades policiales especiales que se han creado en algunos países y, por tanto precariedad e ineficiencia en la atención de casos.

Las reformas procesales penales, en reciente marcha en varios países de la región, si bien debieran significar una mejoría con relación a los casos de violencia doméstica radicados en las judicaturas penales por los altos estándares de protección de las víctimas que establecen, no están dando los resultados esperados por los problemas que enunciamos al comienzo de este acápite, cuales son, las creencias y valores de los encargados de implementar las reformas, que en general minimizan la importancia de este delito y los riesgos que enfrentan las víctimas (CEJA, 2003).

¹² Excepciones interesantes las encontramos en Chile, Costa Rica, Argentina y otros países que en algunas facultades de derecho de sus universidades han incorporado cursos de género y derecho o dentro de cursos tradicionales han incorporado algunos capítulos en la materia.

IV. Visibilizando las mejores prácticas de la región

A. Qué es una buena práctica en violencia doméstica

Los principios que definen una buena práctica son los siguientes:¹³

- Acción en todos los niveles (nacionales y locales): al nivel nacional las prioridades incluyen el mejoramiento del status de las mujeres, establecimiento de normas, políticas y leyes apropiadas y creación de un ambiente social que promueva las relaciones no violentas. Los planes de acción son útiles y deben incluir: objetivos claros, líneas de responsabilidad, plazos y respaldo financiero.
- Involucramiento de las mujeres en el desarrollo e implementación de proyectos, ya que éstas son las mejores juezas de su situación.
- La seguridad de las mujeres debe guiar todas las decisiones relativas a intervención.
- Cambio de culturas institucionales (la capacitación puede mejorar los conocimientos y las prácticas en el corto plazo pero debe ir acompañada de cambios institucionales en las políticas y en el desempeño).

¹³ Estos principios han sido extraídos del Informe Mundial sobre Violencia y Salud elaborado por la OMS en el 2002 y de diversos documentos elaborados por algunos gobiernos y ONG de la región.

- Enfoque multisectorial, interdisciplinario e interinstitucional de las intervenciones (policía, salud, poder judicial, servicios apoyo social deben trabajar en conjunto).
- Separación de la violencia contra las mujeres de la violencia familiar, de manera de no tratarlas como un todo idéntico.
- Presencia como objetivo de la institucionalización y sostenibilidad de las políticas, programas o planes.
- Coordinación y concertación (incorporación de todos los sectores –público, no gubernamental, académico, empresarial, religioso, etc.–, discurso compartido, definición de intereses y campos de acción en conjunto, promoción de valores universales).

Una buena práctica en materia de prevención, “considerando la información que existe sobre los factores de riesgo asociados a la violencia, es posible plantearse una política preventiva que tenga como meta la disminución de los niveles de violencia hacia la mujer en el espacio familiar. Las medidas de prevención que se implementen deben considerar un enfoque integral y multisectorial, de modo que aborden los factores de riesgo que se dan al nivel individual, familiar, social y cultural” (Larraín, 2002).

“Las estrategias de prevención deben estar orientadas a reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección. Dentro de los factores de riesgo, hay factores estructurales como la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos, producto de crisis económicas de regiones o países, que requieren de intervenciones globales con resultados a mediano plazo; factores sociales como el aislamiento social o la falta de redes; factores familiares como las historias de violencia de cada miembro de la pareja, o factores individuales como la ingestión de alcohol, drogas, agresividad o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y situaciones de abuso de poder. Esto implica una amplia gama de acciones a desarrollar” (Larraín, 2002).

Una de las limitaciones de los programas de prevención que se han llevado a cabo en muchos países de la región, es que son una suma de acciones aisladas, que generalmente obedecen más a políticas de difusión, o de sensibilización sobre el tema, que a una política de prevención, posible de evaluar. Dentro de las acciones a considerar se pueden mencionar las siguientes: (Larraín, 2002).

- Programas de empleos que aseguren condiciones mínimas de estabilidad laboral.
- Programas educacionales de formación en derechos, esto implica un ‘empoderamiento’ desde la infancia y fortalecer una conducta de reconocimiento y ejercicio de los derechos, dentro de éstos el derecho a la integridad física y psicológica, el derecho de expresión, el derecho a la autonomía y al respeto a la identidad.
- Programas en los ámbitos de la comunidad y de las organizaciones de mujeres sobre los derechos individuales y las formas de ejercerlos.
- Programas educacionales orientados a disminuir la deserción escolar, asegurar la permanencia en el sistema formal y a mejorar las oportunidades laborales.
- Programas de prevención de alcohol y drogas.
- Programas educacionales que enseñen habilidades para resolver conflictos.
- Programas de mejoramiento del clima escolar y del trabajo de mediación entre compañeros/as.
- Programas con los medios de comunicación orientados a visualizar las diversas manifestaciones de la violencia, especialmente aquellas que están ‘naturalizadas’ y no se perciben como violencia.
- Control de armas de fuego en los hogares, de modo que disminuya el riesgo de lesiones graves o muerte en las mujeres.
- Comprometer a las diversas organizaciones de la comunidad, como la Iglesia, los centros de padres, sindicatos, juntas de vecinos, en el cambio de las normas y valores que legitiman o no sancionan las situaciones de violencia en el espacio familiar.

- Fortalecer redes sociales comunitarias.
- Contar con una política de prevención, atención y reparación del maltrato infantil, de manera de evitar la transmisión transgeneracional de la violencia.
- Realizar acciones orientadas a la detección temprana por el sector salud, atención eficiente por la policía y los juzgados.

Teniendo en cuenta las características y principios de una buena práctica, pasaremos a analizar aquellas políticas, planes, programas y proyectos que los países y algunas ONG consideran como exitosos en los últimos cuatro años.

B. Buenas prácticas gubernamentales por sector y factores claves para su evaluación positiva

Uno de los avances importantes en la materia, en los últimos años en la región, ha sido el paso de iniciativas, proyectos, acciones, aislados al inicio de procesos de diseño e implementación de políticas públicas y/o planes nacionales en materia de violencia doméstica y/o familiar. Estos procesos, presentes hoy en todos los países de la región –con sólo dos excepciones: Cuba y Puerto Rico– han sido, y continúan siendo, muy heterogéneos, con niveles muy diversos de desarrollo, institucionalización y efectividad y con formas y capacidades diferentes de implementación y financiamiento.

Sin embargo, las iniciativas, acciones, proyectos y programas aislados continúan existiendo y, muchas veces, con resultados más eficaces que las propias políticas o planes amplios, puesto que estos últimos, no obstante su carácter, tienen problemas de financiamiento y de coordinación.

“El Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar en Chile es la sumatoria de las acciones de cada ministerio y servicio puestas en el papel como un todo. No hubo, ni hay, un pensar colectivo, intersectorial de lo que el país necesita para erradicar la violencia doméstica y familiar y, por tanto, no hay tampoco un presupuesto integral o acorde a los objetivos, ni evaluaciones y seguimientos del Plan como tal; cada entidad hace lo que puede o lo que el nivel de sensibilidad, comprensión y recursos le permiten”. Corporación Domos, Chile.

La coordinación de las políticas y planes nacionales recae en los mecanismos de la mujer de cada país –a excepción de Argentina en donde el encargado es el ministerio de salud–, siendo un factor importante en el éxito de aquellos el “peso político” de éstos, es decir, en la medida que el mecanismo es más reconocido y considerado a la par con otros ministerios, más posibilidades tiene de llevar adelante una política o un plan eficaces, ya que contará con más financiamiento y liderazgo para conducir, coordinar y negociar, en particular, con los ministerios de hacienda –que en general no forman parte de los ejecutores de los planes– y con los ministerios de salud, justicia y educación que han sido lo más reacios a llevar adelante iniciativas intersectoriales.

La relación de los mecanismos de la mujer con la sociedad civil también ha sido un factor clave para la eficacia de las políticas públicas en materia de violencia doméstica –a diferencia de otros temas en que no es tan gravitante–, dada la necesaria integralidad de las intervenciones tanto en el nivel de la prevención como de la atención, la reparación y la sanción. Si bien dicha relación varía en intensidad y cordialidad en los países de la región, como lo veremos más adelante, la regla general es que “a mejor relación y colaboración, mayor impacto de las políticas y planes”.

La participación de representantes de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el problema, por ejemplo, en Comisiones o Grupos Interministeriales, constituye un elemento innovador, una buena práctica, y puede considerarse coherente con los procesos de modernización de los estados, aún cuando no sea visualizado así por los/as propios/as integrantes. Estos grupos, en la medida que funcionan bien, también han sido coadyuvantes de los mecanismos de la mujer para llevar adelante la coordinación de las políticas y/o planes, particularmente cuando están compuestos por representantes con niveles de autoridad y legitimidad en sus instituciones.

A continuación se enumeran algunas políticas, planes, programas o proyectos por sector gubernamental –en actual ejecución e iniciados después del 2000–, considerados como exitosos por los mecanismos de la mujer y ONG que respondieron los cuestionarios y como una buena práctica para los efectos del presente estudio:

1. Salud

- La capacitación en violencia doméstica del personal de salud –médicos/as, enfermeras/os y Auxiliares– se destacó por la mayoría de los países; en algunos casos como una política educativa permanente a funcionarios/as públicos/as, en otros la incorporación del tema en algunas mallas curriculares y, en otros, cursos esporádicos.
- El diseño y aplicación de normas y protocolos de atención en la materia, fue destacado por varios países. Por protocolo de atención entendemos “aquellas normas que unifican los criterios del marco jurídico con las normas sectoriales, a la vez que definen criterios específicos de recolección de datos y de atención sensible y de calidad para las víctimas de violencia” (CIM, 2004); por ejemplo:
 - El Programa de Atención a la Violencia de la Caja Costarricense de Seguro Social.
 - La entrada en vigencia de la NOM 190-SSA1-1999 de México que se refiere a la prestación de los servicios de salud y a los criterios de atención médica de la violencia intrafamiliar.
 - El Modelo de Gestión del Ministerio de Salud de Bolivia que incorpora el tratamiento de la violencia contra las mujeres y las niñas como un problema de salud pública en la estructura orgánica de esta cartera.¹⁴
 - El modelo desarrollado por el Ministerio de Salud de Panamá, con normas de procedimiento para la atención integral, a través de los lineamientos del Plan Institucional para la Prevención y Atención de la Violencia y la Promoción de formas de Convivencia Solidaria.
 - La publicación por la Secretaría de Estado de Salud Pública de República Dominicana de las “Normas Nacionales de Atención de Salud”, que dan pautas a las instituciones públicas y privadas para la atención de víctimas de violencia; la falta de asignación presupuestaria ha impedido el inicio de su implementación.
- La incorporación por la Secretaría de Salud de Honduras de la transversalización del género entre sus funciones esenciales.
- El monitoreo permanentemente de casos de violencia a través de Sistema de Vigilancia (Violence-Related Surveillance System-VRISS) del Ministerio de Salud de Jamaica.
- La creación del Centro de Asistencia de Violencia Intrafamiliar CAVIF dentro del Centro de Emergencias Médicas del Paraguay.

Como *factores claves* del éxito de las mencionadas políticas y programas, los países mencionaron por ejemplo:

- La duración del proyecto (3 años) con financiamiento y estabilidad funcionaria.
- La voluntad política.
- Equipos técnicos especializados.
- Procesos participativos de diseño, implementación y evaluación.

¹⁴ Esto a partir del Proyecto “Violencia contra la mujer y la niña” (97-2000), implementado entre Ministerio de Salud y Viceministerio de la Mujer.

2. Educación

- Los procesos crecientes de sensibilización de estudiantes de niveles primarios y secundarios, a través de la incorporación del tema en las mallas curriculares o vía cursos o talleres especiales, la preparación de los/as profesores/as para tratar el tema con sus alumnos/as y los materiales de apoyo a éstos procesos, se destacaron por varios países; por ejemplo:
- En Bolivia el Programa “Prevención de la violencia en la escuela” (97-2003) basado fundamentalmente en autovaloración, lo que ha permitido desarrollar y fortalecer el respeto, autoestima y las relaciones docentes-alumnas/os.
- En Costa Rica, el Plan Nacional de Violencia en escuelas primarias de atención prioritaria y de excelencia.
- En Dominica, la incorporación en los curriculum de primaria y secundaria del módulo “Herramientas de salud y vida en familia”.
- En El Salvador, el proyecto de sensibilización y formación de facilitadores en prevención a la violencia en el sector educativo nacional.
- La apertura de la maestría en Estudios de Género y Educación en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras.
- La transversalización del enfoque de género en algunas mallas curriculares de la enseñanza primaria y/o secundaria con énfasis en valores como el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica (Honduras y Panamá).
- El Proyecto mexicano “Eduquemos para la Paz” del Instituto Nacional de las Mujeres tendiente a desarrollar competencias psicosociales para la resolución no violenta de conflictos en el ámbito escolar y familiar.
- En un sentido más amplio del término educación, en República Dominicana la Secretaría de Educación desarrolla un programa llamado “Educ-Mujer”, que consiste en la realización temporal de pequeñas campañas, charlas, etc.

Se consideran *factores claves* para el éxito de los programas y políticas reseñadas, por ejemplo:

- El componente técnico del Estado en materia de género y educación que facilita la elaboración de propuestas, el fortalecimiento de éstas y la asesoría.
- El apoyo financiero de organismos internacionales.
- La designación de la educación para la no-violencia como política estratégica del ministerio de educación.
- La vinculación de las instancias gubernamentales y privadas que desarrollan políticas de género en las universidades.
- La generación de recursos humanos especializados (regionales y locales) y la producción de conocimiento científico en la materia.
- El involucramiento de diversos estamentos: maestras/os, madres/padres y alumnas/os.

3. Justicia, Defensorías y asesoría jurídica

En este sector destaca fuertemente la capacitación y los juzgados especiales y fiscalías especializadas, y en un nivel menor la asesoría a las víctimas, probablemente porque en muchos casos la mejoría de esta última se pensó como resultado de las dos primeras.

Con relación a la capacitación, sólo en un cuestionario apareció la importancia de la formación de los/as abogados/as, que son quienes realizan la asesoría jurídica de las víctimas, el patrocinio de sus juicios y quienes llegarán a ser jueces/as, fiscales o defensores. Se recogieron sólo dos experiencias¹⁵ de incorporación de un curso, o módulo dentro de otro, en las mallas curriculares –permanentes u opcionales– de la carrera de derecho.

¹⁵ Una de un cuestionario y otra de la bibliografía.

También se mencionan algunas coordinaciones, puesto que el poder judicial se ha caracterizado por trabajar más aisladamente y le ha costado mucho entrar en la lógica del trabajo coordinado o en red que la violencia doméstica requiere, y la desagregación de estadísticas.

Además, se relevan instructivos –de diversa naturaleza– emanados de las altas instancias judiciales con el fin de promover una mejor aplicación de las normas legales en materia de violencia doméstica, lo cual es muy significativo en un sistema eminentemente jerárquico y apegado a los textos normativos.

Con relación a las Defensorías (del Pueblo, de los Habitantes, del Ciudadano/a, Ombudsman, etc.), cabe resaltar el protagonismo que han ido tomando en temas relacionados con derechos de las mujeres, como se han ido permeando de la perspectiva de género y han ido creando capítulos de la mujer. Desde otro punto de vista, las organizaciones de mujeres también han ido adquiriendo experiencia y destreza en la presentación de casos a estas instancias. Ambas circunstancias hacen a las defensorías un interesante espacio para el avance en materia de violencia doméstica.

Un aspecto muy importante lo constituye la reforma procesal penal que se está implementando en varios de los países de la región y que cambia los antiguos sistemas penales inquisitivos por sistemas penales acusatorios orales, lo cual tiene grandes repercusiones para el acceso a la justicia de las mujeres y la protección de las víctimas. En efecto, el nuevo sistema tiene como uno de sus principios rectores la protección de las víctimas, que se encuentra ausente de los antiguos sistemas en que éstas no tienen ningún rol de importancia para el estado.

El Ministerio Público, ente encargado de la investigación y de la protección de las víctimas y testigos en el nuevo sistema de prodecimiento penal, cuenta con oficinas/unidades de protección de víctimas y testigos que son las encargadas de la relación con aquellas, de su protección, de darles información, coordinar con otras instituciones internas y externas para brindarle ayuda psicológica y social, motivar a la víctima para que colabore en la búsqueda de pruebas, etc. Como su creación es relativamente reciente en los países, constituyen un espacio también nuevo para permear con perspectiva de género y con el enfoque de los derechos humanos de las mujeres.

Destacamos como buenas prácticas del sector justicia:

- La capacitación de los/as jueces/as, otros/as funcionarios/as judiciales y de las fiscalías, procuradurías y defensorías públicas, tanto en forma permanente en las academias judiciales, como de manera esporádica a través de cursos, talleres y seminarios y algunos materiales educativos de apoyo; así tenemos, por ejemplo:
 - La incorporación en la Escuela de Capacitación Judicial de El Salvador de materias como: género, factores de la violencia intrafamiliar y trato a las víctimas.
 - La realización en Jamaica de talleres para jueces/as, abogados/as y procuradores/as.
 - La realización en México de Jornadas de capacitación sobre la Convención de Belem do Pará a jueces/as de toda la República, que concluyeron en la Reunión Nacional de Juzgadores/as con las Instancias de la Mujer.
 - En República Dominicana, la Suprema Corte ha impartido algunas capacitaciones sobre género a un pequeño número de jueces/zas, con el fin de que estos/as sean replicadores. Como apoyo a este trabajo, se publicó una Guía para la Creación de Jurisprudencia con visión de Género.
- La implementación de juzgados especializados en violencia doméstica en Costa Rica.
- La implementación de unidades de protección de víctimas dependientes del Ministerio Público en los países en que se está implementando la reforma procesal penal. Avance que se morigera con relación a las mujeres, como lo muestra el estudio de CEJA que se cita más adelante.
- En Chile, la contratación de jueces y juezas más jóvenes para que se desempeñen en los juzgados de garantía y tribunales orales, nuevas judicaturas implementadas a la luz de la

reforma procesal penal, en razón de estar menos permeados por el sistema antiguo, lo que impulsa un cambio generacional beneficioso para el juzgamiento de problemas como la violencia doméstica.

- Creación en Brasil, por parte del Ministerio de Justicia, de un Programa de Protección a Testigos, incluidos aquellos de casos de violencia contra las mujeres.
- En Costa Rica, la creación de una Fiscalía Especializada en Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, donde la mayoría de las víctimas de estos delitos son mujeres, niños, niñas y adolescentes. Este avance se relativiza por la falta de recursos materiales y humanos: la fiscalía opera en San José, con cuatro fiscales únicamente, que laboran en jornada ordinaria, esto es, no cuentan con turnos extraordinarios (noche y fines de semana).
- Las Reglas Prácticas para la Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica dictadas por la Corte Suprema de Costa Rica en pleno, que constituyen una acción concreta dirigida a corregir vicios e irregularidades en la aplicación de la ley. Estas reglas prácticas, son directrices del órgano superior del Poder Judicial –la Corte Plena– que unificaron criterios sobre procedimientos para la correcta aplicación de esta normativa.
- La Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, que conoce de quejas contra funcionarios/as públicos que incumplen con sus obligaciones legales y vela porque los funcionarios/as públicos/as, personal, agentes e instituciones se comporten de conformidad con la obligación de abstenerse de cometer cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer. La Defensoría de la Mujer tiene amplia competencia para velar por el cumplimiento de las declaraciones y convenciones y de todas las leyes conexas, reglamentos y disposiciones administrativas relacionadas con los derechos de las mujeres. Además, es un órgano que está facultado para investigar, de oficio o a petición de parte, las acciones u omisiones que lesionen los derechos de la mujer, dentro de los cuales se encuentra el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia. Asimismo, este órgano tiene la potestad de efectuar recomendaciones y proponer sanciones por las omisiones y actuaciones de las instituciones públicas (a excepción de Poder Judicial) en caso de que se determinen acciones y omisiones que atenten contra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Sería entonces la Defensoría de la Mujer uno de los órganos encargados de velar por el cumplimiento del artículo 7 de la Convención de Belem do Pará.
- En El Salvador, la atención legal de casos captados por el Teléfono Amigo de la Familia, por parte de la Procuraduría General de la República.
- La coordinación del poder judicial con algunos refugios, por ejemplo en Guyana.
- La desagregación por sexo de las estadísticas judiciales, por ejemplo, en Honduras y en Costa Rica por medio del Departamento de Estadísticas Judiciales.
- La implementación en Honduras de la política nacional de la mujer en la Corte Suprema y el ministerio público a través de la creación de las bases de datos para visibilizar la violencia doméstica, formular y ejecutar proyectos de capacitación dirigidos a operadores/as de justicia, la reasignación de jueces de paz para atención especializada de denuncias en la materia.
- La formación de los/as estudiantes de derecho en violencia doméstica. Así, por ejemplo, en Chile, dentro del curso Derecho y Género que se dicta/ó en las Universidades de Chile (2003-2004) y Diego Portales (1999-2002), se desarrolla un capítulo completo sobre el tema, tanto en sus aspectos psico-sociales como legales. En Perú, en la Universidad San Marcos, en un curso sobre derecho a la salud, se incorpora un capítulo sobre violencia contra las mujeres y dentro de ésta la doméstica.
- Elaboración de material informativo y/o educativo para las usuarias de los tribunales.

- El estudio realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas de la OEA (CEJA, 2003) con relación al impacto de la reforma procesal penal en las mujeres, inicialmente en dos países de la región (Chile y Ecuador). El informe preliminar de Chile arroja conclusiones preocupantes, particularmente con relación a las víctimas de violencia sexual y doméstica (cuando es delito), en el sentido que no están teniendo real acceso a la justicia, que no son bien atendidas, que los profesionales a cargo del tema no lo conocen y que las sentencias condenatorias son muy escasas privilegiándose acuerdos reparatorios.

Se destacan como *factores claves* en las iniciativas anteriormente mencionadas:

- El apoyo de ILANUD en los procesos de capacitación y con sus excelentes materiales.
- El que la capacitación sea permanente y para todos/as y no sólo para los nuevos integrantes del poder judicial, ya que aún hay un número importante que no recibió esta formación en los inicios de sus estudios ni tampoco posteriormente.
- El fortalecimiento de las coordinaciones interinstitucionales, con participación de organizaciones de la sociedad civil.
- La Institucionalización del tema en el poder judicial y la instalación de comisiones para trabajarlo en estas instancias.
- La alianza de las Cortes Supremas con los Mecanismos de las Mujeres y los convenios de cooperación entre estos.
- Las becas otorgadas por la American University y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) para que abogadas se capaciten en derechos humanos de las mujeres.
- El apoyo de organismos internacionales para la realización de estudios comparativos y evaluativos.
- El conocimiento del nuevo sistema procesal penal y como éste favorece o perjudica a las mujeres.
- La llegada de mujeres feministas a puestos claves en instituciones relacionadas con el problema.

4. Interior, municipios y seguridad ciudadana

En este sector se resaltaron las políticas y programas llevados adelante por los municipios, muy diversos entre sí, en cuanto a enfoque, cobertura, financiamiento y sostenibilidad. No obstante estas diferencias, aparecen las municipalidades como un espacio privilegiado para la implementación de políticas o programas en violencia doméstica, tanto por su inserción territorial y la cercanía a los problemas cotidianos de las personas que ésta da, como por su carácter descentralizado que facilita la distribución de recursos.

Sin embargo, algunas carencias importantes que persisten en la mayoría de los países, hacen que este espacio no pueda ser utilizado en toda su potencialidad, por ejemplo, la no inclusión de la materia dentro de la ley que regula las funciones municipales, lo que deja sujeto el tratamiento del problema, la forma de hacerlo y la profundidad a la decisión de las autoridades de turno, circunstancia que ha mermado el impacto de importantes esfuerzos realizados. Un avance en este último sentido lo constituye la incorporación en las leyes de municipalidades de obligaciones más amplias, a saber, la intervención en materia de igualdad de oportunidades (Chile) o de equidad de género (El Salvador), dentro de las cuales puede incluirse la violencia doméstica, pero dicha amplitud deja nuevamente entregada esta violencia a la voluntad política del alcalde electo.

En otra línea, más nueva, destacó la incorporación de la violencia doméstica en las políticas de seguridad ciudadana, resultado de lo cual han mejorado las estadísticas, la visibilidad del problema como un delito, algunos financiamientos para proyectos en el tema y la capacitación de las policías.

La desagregación de estadísticas por sexo, tanto en los municipios como en los ministerios del interior, también se señaló como una buena práctica más reciente ya que permite aproximarse con más rigurosidad a datos relativos a la violencia doméstica.

Destacaron, por ejemplo:

- En El Salvador, la política de equidad de género de varias alcaldías ha implicado políticas y planes de acciones positivas dentro de los municipios. La política de participación ciudadana de la Alcaldía de San Salvador también ha redundado en la asunción del tema de la violencia doméstica.
- En Honduras, la creación y fortalecimiento de oficinas municipales de la mujer que ha permitido la descentralización de acciones y recursos y la participación de grupos organizados de mujeres; la formación de Comités de Apoyo a estas oficinas también ha sido un espacio importante de participación de las mujeres.
- En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer ha celebrado convenios con algunos municipios para que éstos asuman la implementación de centros especializados de atención en violencia intrafamiliar; las municipalidades elegidas lo fueron por su trabajo previo en la materia. En este país se ha incorporado la violencia intrafamiliar en las estadísticas del Ministerio del Interior sobre denuncias delictuales ante la Policía y Carabineros para los efectos de sus políticas de seguridad ciudadana, lo que ha permitido mostrar que luego de los robos con violencia se sitúa aquella como la más denunciada. Además, se ha incluido el tema en pequeños proyectos que pueden presentarse a concurso en el Plan Comuna Segura.
- En México, el Instituto Nacional de las Mujeres, ha fortalecido las instancias municipales de la mujer a través de capacitación y coordinación; también ha realizado un diagnóstico de las instancias municipales a fin de identificar sus fortalezas y debilidades.
- La incorporación del enfoque de género en el programa de seguridad ciudadana del Paraguay, en particular la violencia doméstica. En este país también se creó la Dirección de Descentralización en la Secretaría de la Mujer de la Presidencia y en las gobernaciones y municipios, lo que ha permitido fortalecer a los gobiernos locales en el enfoque de género.
- En Brasil, en el nuevo estado de Amapá en el extremo norte, la Policía Civil y Militar se han integrado al Sistema Único de Seguridad Pública. Este proyecto tiene como uno de sus objetivos la capacitación de los/as policías en temas de derechos humanos en general y de derechos humanos de las mujeres en particular, viéndose violencia doméstica dentro de estos últimos. Por su parte, en Río de Janeiro, como resultado de una alianza entre la ONG CEPIA y la Secretaría de Seguridad Pública, se ha capacitado a los/as policías civiles que trabajan en las Delegaciones de la Mujer, en temas relativos a derechos humanos, particularmente sobre violencia contra la mujer.
- En Brasil, en materia de seguridad pública, hoy todos los proyectos en desarrollo, para su continuidad, tienen que incorporar la perspectiva de género en la formación de sus dotaciones con responsabilidades políticas estatales.
- En Costa Rica, se han creado contralorías de servicios¹⁶ en instituciones que están involucradas directamente con el problema de la violencia contra las mujeres, por ejemplo, el Ministerio de Seguridad Pública.
- La desagregación por sexo de las estadísticas del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica a través del Departamento de Estadísticas, de manera que en la actualidad es posible contar con datos relativos a la violencia doméstica que antes eran difíciles de obtener.

¹⁶ Las contralorías de servicios son las instancias encargadas de velar por la calidad del servicio que cada institución brinda al usuario/a.

Se consideraron como *factores claves* los siguientes:

- La capacidad técnica, experiencia en el tema y el manejo político de las/os coordinadoras/es de las oficinas municipales de la mujer.
- La participación de mujeres feministas como concejalas o alcaldesas.
- La recepción, por parte de los municipios, de la experiencia acumulada de las ONG de mujeres y feministas en el trabajo local en violencia doméstica.
- Asistencia técnica de los mecanismos de la mujer.
- La voluntad política de las autoridades.
- Apoyo técnico y financiero de organismos y agencias internacionales.

5. Defensa y policías

En este sector, al igual que en justicia, se relevó de manera sobresaliente la capacitación, tanto permanente (incorporación en mallas curriculares de formación policial, como en Barbados, Brasil (Sao Paulo),¹⁷ Chile, Honduras, Jamaica y El Salvador como esporádica (cursos, talleres, seminarios). En el caso de Jamaica, además de incorporarse el tema de intervención en violencia doméstica en el curriculum de la policía, se ejecuta un programa de entrenamiento de capacitadores/as en la materia que se encargan de formar a sus pares y dar charlas a la comunidad.

En la línea de la formación se destacaron también los materiales educativos producidos para acompañar los procesos educativos, en particular los Manuales y Normas de procedimiento. Por ejemplo, la experiencia piloto de Bolivia de aplicación de la Guía Operativa de la Ley y su Reglamento en las Brigadas de Protección de la Familia.

Con relación a los/as beneficiarios/as de la capacitación cabe destacar la ampliación de éstos a las Fuerzas Armadas y al Colegio Militar, en el Paraguay. Como también a todas las jerarquías policiales sin distinción de las funciones, lo que subsana la dificultad que por muchos años produjo la rotación funcional y traslados de funcionarios/as.

En la línea de la sensibilización se destacaron algunas campañas concretas realizadas por las policías, la calidad de los materiales utilizados en éstas (spots televisivos y radiales, gigantografías, afiches, cartillas y videos) y el financiamiento de las mismas por la empresa privada. En este último sentido, se releva la mayor facilidad de la policía de algunos países para conseguir auspicios privados, por ejemplo, en Chile, a diferencia de las dificultades que las ONG, particularmente de mujeres y/o feministas, tienen para conseguir lo mismo.

Todavía se señalan como innovación, la creación de comisarías o unidades especializadas en familia o en violencia familiar o doméstica, debido a que en algunos países son de reciente creación, por ejemplo, en Bolivia, las Brigadas de Protección a la Familia y la implementación, dentro de la policía de Barbados, de un grupo de apoyo a víctimas, para ofrecerles apoyo emocional, orientación y asesoría legal.

El mejoramiento de la coordinación entre las policías y las organizaciones de mujeres que trabajan en el tema, se señaló como un avance; en particular y como innovador, se citó la inclusión de promotoras o monitoras de violencia doméstica en delegaciones policiales y la inclusión de la violencia contra las mujeres como problema de seguridad ciudadana.

Al respecto parece interesante resaltar un logro concreto de la articulación Estado-Sociedad Civil. En Ecuador la alianza CONAMU, Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso Nacional y ONG especializadas en la atención a mujeres violentadas que concretó la aprobación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer, instancia de la que dependen las Comisarías de la

¹⁷ En São Paulo el tema de los derechos humanos fue incluido en el currículum del curso de formación de delegados de la policía civil del estado, y se estudian materias como: derechos de las mujeres, de los niños/as, de los adolescentes, discriminación racial y violencia contra homosexuales.

Mujer y que tiene como función, entre otras, la elaboración y ejecución de un plan nacional de capacitación en género y aplicación de la Ley de violencia, especialmente dirigido a las autoridades que por Ley deben aplicarla. Así, se logra insertar en las estructuras del Estado un eje clave para la elaboración y ejecución de políticas contra la violencia. En el acto inaugural, la violencia contra las mujeres fue declarada como un problema de seguridad ciudadana.

El aumento de las dotaciones y de los recursos materiales (patrullas, espacio físico, computadores, etc.) también se señaló como un avance importante.

Como *factores claves* se mencionaron, por ejemplo:

- La voluntad política de los altos mandos policiales.
- La asistencia técnica constante de los mecanismos de las mujeres a la policía.
- La capacitación de toda la fuerza policial y en forma permanente.
- La coordinación de la policía con las organizaciones de la sociedad civil que tienen conocimiento y la experiencia en el tema y, sobre todo, en el trato a las víctimas.

6. Mecanismos para el Adelanto de la Mujer

Los mecanismos para el Adelanto de la mujer, en general, han sido los motores de la visibilización de la violencia doméstica desde el Estado. Las políticas públicas en la materia, mayoritariamente son propuestas y negociadas por éstos. El nivel de involucramiento en el tema y los montos de los presupuestos son muy diversos en la región; sucede algo similar a los municipios, es decir, las políticas, programas y proyectos varían de una administración a otra, tanto en los énfasis como en las prioridades, dadas las diversas posturas ideológicas al respecto y los diferentes niveles de conciencia respecto de su gravedad y de su carácter de problema social.

Lo anterior se traduce en avances y en retrocesos permanentes y en que el tema no se haya podido instalar como una política de estado y los mecanismos tengan que convencer permanentemente, año tras año, a los ministerios de hacienda de que éste problema merece ser financiado. En esta última labor, las investigaciones y las estadísticas juegan un rol clave, y en ambas se ha avanzado considerablemente en la región, tanto en cantidad como en calidad, así como en nuevos enfoques, por ejemplo, aquellas que muestran la violencia doméstica y/o contra las mujeres como un problema de costos económicos para los Estados y que, por tanto, sale finalmente “más barato” prevenir, asistir a las víctimas y reeducar a los agresores.

Con todo, se relevó por muchos países la existencia de estructuras estatales con atribuciones en el tema y que en varias de ellas la violencia familiar sea un área estratégica. También se destacó el avance en la formulación de Planes Nacionales Intersectoriales de Prevención y Atención, como una herramienta que ha permitido logros importantes, particularmente en sectores que han sido tradicionalmente resistentes al tema. En el diseño de estos planes, aparecen las Comisiones interministeriales de trabajo, que siguen siendo mencionadas como instancias innovadoras, no obstante que en muchos países existen desde hace muchos años; se relevan ciertos momentos de éstas en que se logran avances, a diferencia de otros en que no están muy activas, por ejemplo la Comisión Nacional Interministerial de Prevención de la Violencia Intrafamiliar de Chile, liderada por el Servicio Nacional de la Mujer, creada en 1992 y que ha pasado por periodos de importante creatividad y por otros de inactividad total.

Con relación a dichas Comisiones, se señala como crítica, no sólo recientemente, el hecho que participen en muchas de ellas representando a sus ministerios y servicios funcionarios/as de escaso nivel resolutorio, con mucho compromiso personal con el tema pero que no cuentan con el poder necesario para colocar o negociar las resoluciones de la Comisión en su institución, lo que dificulta el trabajo y, en particular los Planes Nacionales, al menos aquellos que pretenden ser más que un listado de lo que ya está haciendo cada ministerio o servicio.

Como positivo de estas Comisiones se rescata la participación de representantes de la sociedad civil que cumplen, entre otros, el rol de colocar permanentemente sobre la mesa las demandas, necesidades y realidad de las mujeres.

La intersectorialidad aparece como muy relevante en la materia; una muestra de ella son las citadas Comisiones y otra, más innovadora, la instalación de personal del mecanismo de la mujer y, por tanto, especialistas en género, en otras reparticiones del Estado, de manera que se encarguen de permear el enfoque de género en todas las materias que a éstas les corresponda ver. Resulta clave en esta práctica el nivel jerárquico en que se ubica a la especialista, puesto que para permear decisiones y temas de importancia debe estar en un nivel alto.

La implementación y financiamiento de centros especializados de atención y de albergues para víctimas se releva como una práctica importante de los mecanismos de la mujer. Al respecto, se critica que la escasa cobertura que alcanzan con los presupuestos existentes y que éstos no sean permanentes sino que inciertos año tras año, lo que genera problemas con la población beneficiaria y con los/as trabajadores/as de los mismos. En todos los casos que se mencionaron refugios, éstos son para las mujeres víctimas y sus hijos/as, no parecieran estar ni en proyecto los albergues para agresores, respecto de los cuales hay consenso en su necesidad en el movimiento feminista, considerando que no debiera promoverse la salida de su casa de las víctimas sino que de los agresores que son los responsables de la violencia.

Se echa de menos en relación con los mecanismos de la mujer, programas de re-educación de hombres agresores, que tampoco aparecen en educación o en salud, no obstante existir actualmente un amplio consenso en la necesidad imperiosa de trabajar esta línea para que haya cambios profundos hacia relaciones hombre-mujer más igualitarias.

Las líneas telefónicas de orientación en la materia, en particular, las que funcionan las 24 horas del día, siguen siendo relevadas como una buena práctica por su alta eficiencia versus sus bajo costos – comparativos con otros programas.

Se destacaron como buenas prácticas recientes, las siguientes:

- En El Salvador, la modificación de algunas leyes, promovida por ISDEMU, para poder exigir el cumplimiento del pago de las pensiones de alimentos para conceder a los alimentarios-agresores sus solicitudes de pasaportes, permisos de circulación y manejo. Siendo las pensiones alimenticias una materia conexas con la mayoría de los casos de violencia familiar, ya que la violencia financiera forma parte del abuso, y constituyendo un problema no resuelto en la mayoría de los países en que dichas pensiones son muy difíciles de fijar, de hacer efectivas o que correspondan a montos dignos, esta práctica surge como innovadora y como un aporte al proceso de búsqueda de salidas por parte de las víctimas, en el cual el dinero juega un papel importantísimo.
- Los Planes Nacionales para la Prevención y Atención de la violencia familiar o doméstica de carácter intersectorial.
- En Costa Rica, la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de la VIF y su sostenibilidad en tres administraciones de gobierno.
- Las Comisiones interministeriales de trabajo en el tema, siguen siendo mencionadas como instancias innovadoras, no obstante que en muchos países existen desde hace muchos años; se relevan ciertos momentos de éstas en que se logran avances.
- El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Costa Rica, cuenta con un instrumento (boleta) para recolectar, registrar y tramitar las quejas/denuncias contra funcionarios/as públicos/as que realizan una intervención irregular, anómala, y en contravención con sus obligaciones legales (Anexo 4). Esta boleta está diseñada para que la reclamante la complete fácilmente y la envíe/entregue a la oficina correspondiente, y en todo caso,

siempre deberá ser remitida una copia al Área de Violencia de Género del INAMU. Las quejas contra funcionarios judiciales son remitidas directamente por el INAMU a la Comisión sobre Violencia Doméstica del Poder Judicial, quien a su vez las envía a la Inspección Judicial, para que inicie la investigación disciplinaria respectiva. Las quejas contra funcionarios de la policía administrativa son remitidas a la Contraloría de Servicios del Ministerio de Seguridad Pública, a efectos de que determine las responsabilidades del caso. En relación con las quejas contra el Patronato Nacional de la Infancia, el INAMU asume la asesoría directa de las mujeres afectadas, e incluso, recurre ante las instancias administrativas y judiciales, tales como a la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes, al Tribunal Superior de Familia o a la Sala Constitucional.

- Algunas investigaciones puntuales, en particular aquellas de prevalencia que se realizan con la misma metodología y muestras que otras anteriores, de manera de poder comparar. Estas investigaciones constituyen un insumo importantísimo para informar y diseñar planes y programas.
- La elaboración y distribución de material educativo, en particular, manuales para colegios y otros grupos.
- La capacitación a grupos específicos de mujeres por sus mayores niveles de vulnerabilidad, por ejemplo, mujeres rurales (Barbados), y la entrega de contenido que les permitan aumentar el grado de empoderamiento de sus vidas.
- La interlocución de los mecanismos de la mujer con el movimiento amplio de mujeres para rendirle cuentas de su accionar y de sus fondos, por ejemplo, en Honduras y Guatemala.
- La asignación de personal especializado del INAM de Honduras en algunas instituciones (Corte Suprema, Secretarías de salud, Educación y Agricultura, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadísticas) para la incorporación de la perspectiva de género.
- La implementación y mantención de Centros Especializados de Atención, por ejemplo en Chile y Costa Rica.
- La implementación y mantención de albergues temporales, por ejemplo, en Costa Rica.
- En los países federales, por ejemplo en México, la integración de las instancias estatales de la mujer en Consejos Nacionales para la Atención y Prevención de la violencia familiar, de manera que exista coordinación entre todos ellos.
- Los teléfonos de emergencia 24 horas, fueron destacados por varios países.

Se señalaron como *factores claves* para el éxito de las prácticas anteriores:

- Interinstitucionalidad (estado, gobiernos locales, ONG, empresas privadas).
- Coordinación institucional.
- Instalación de la problemática en la agenda gubernamental, la articulación con la sociedad civil y descentralización de las políticas de género.
- Existencia de un Sistema Nacional para la Atención y la prevención de la violencia doméstica o familiar.
- Redes locales interinstitucionales y comunitarias que apliquen la política pública en todo el país.

C. Buenas prácticas legales

Las buenas prácticas legislativas en materia de violencia doméstica dicen relación con los textos de las normas que regulan la materia; en tanto, lo relativo a su aplicación tiene que ver con buenas prácticas del sector justicia, ya expuestas en el acápite precedente.

En relación con los textos legales para que los consideremos una buena práctica deben considerar “un equilibrio y procurar la equidad entre la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer” (Solano y Velzeboer, 2003), todos objetivos propios de la Convención de Belem do Pará y que, acotándolos a la violencia doméstica, podemos operacionalizar en los siguientes componentes:

- Definición.
- Relación entre las víctimas y agresores.
- Medidas de protección para las víctimas y sus bienes.
- Sanciones a los agresores.
- Atención integral.
- Procedimiento judicial y presentación de pruebas.

Todos los componentes antes señalados y, por tanto, las leyes –al igual que las políticas–, deben apuntar al empoderamiento de las mujeres, para lo cual deben facilitarles “el apoyo, los recursos, la información y los procesos que les permitan tomar las mejores decisiones y acciones para, en el corto plazo abordar su situación de violencia, y en el largo plazo, cambiar las normas que permiten el desbalance de poder, la marginalización de la mujer y la peor manifestación, la violencia en su contra” (Solano y Velzeboer, 2003).

El “receptáculo” de los componentes en comento, hay acuerdo en que debieran ser las legislaciones penales y, por tanto, las judicaturas criminales, ya que las civiles no han sido eficaces por las razones expuestas en el capítulo anterior y porque se requiere tipificar la violencia doméstica como crimen para avanzar más sustantivamente hacia su erradicación. El procedimiento penal debe contemplar normas relativas a la protección de las víctimas.

En relación a la definición, ésta debe referirse a violencia contra la mujer y no a la familiar en que la víctima puede ser cualquier miembro de ésta o a ambas de manera conjunta. Así lo hacen, por ejemplo, Honduras con su Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Paraguay con su Ley contra la Violencia Doméstica y Puerto Rico con su Ley para la Prevención e Intervención contra la Violencia Doméstica.

En cuanto a los tipos de violencia que debe contemplar, existe consenso en que las leyes de violencia doméstica tienen que considerar la física, psicológica y financiera o patrimonial; en cuanto a la violencia sexual, si bien forma parte del concepto de violencia contra las mujeres que, entre otros instrumentos internacionales, consagra la Convención de Belem do Pará, no hay acuerdo respecto de la conveniencia de incorporarla en esta violencia ya que se trata de delitos de mucha mayor gravedad –violación y abuso sexual cometido por la pareja– y, por tanto, que ameritan penas más altas. Así tenemos que, además de la violencia física y psicológica, también contemplan la sexual las leyes de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela. Y la violencia patrimonial es contemplada sólo por tres países en sus leyes: Costa Rica, Guatemala y Honduras.

Respecto de la relación víctima-agresor una ley eficaz debe considerar la amplia gama de relaciones de pareja entre adultos, a saber: cónyuges, ex-cónyuges, convivientes, ex-convivientes, novios, ex-novios y padres de un hijo/a común biológico o adoptivo (sin haber mediado ninguna de las relaciones anteriores). En cuanto al sexo de los miembros de las citadas relaciones, se discute la pertinencia de incorporar en leyes de violencia contra las mujeres, a parejas homosexuales masculinas, siendo más aceptada al inclusión de las parejas femeninas; en todo caso, ninguna de nuestras legislaciones menciona expresamente alguna de estas situaciones.

Con relación a las medidas de protección para las víctimas y sus bienes, para que sean eficaces y, por tanto, constituyan una buena práctica legislativa, deben estar establecidas como

obligatorias en cuanto a su concesión cuando concurren ciertos requisitos, tales como, riesgo de más violencia, situación de vulnerabilidad de la agredida y riesgo de pérdida definitiva de un bien; si ninguno de éstos concurre, por ejemplo, porque la víctima salió del hogar y se encuentra en un lugar seguro, el juez deberá solicitar el mínimo de pruebas para evaluar el otorgamiento de la medida. La evaluación del riesgo por parte de jueces y juezas es una buena práctica que debiera estar contenida como exigencia en los textos legales, señalando cómo debe hacerse.

En cuanto al tipo de medidas de protección, las leyes deben realizar enumeraciones no taxativas, señalando la mayor cantidad de ejemplos posibles, de manera que la falta de experiencia, conocimientos, sensibilidad o creatividad de los/as jueces/as se vea aminorada. Las medidas deben ser cuidadosas de la revictimización, por ejemplo, la fijación de un domicilio para la víctima – establecidas por Venezuela y República Dominicana– debe aplicarse sólo cuando no es posible sacar al agresor del hogar común, que también está establecida en la mayoría de las legislaciones pero que siempre es eficaz.

Con respecto a la duración de las medidas de protección, la buena práctica es su carácter indefinido, esto es, mientras la situación que la justifica perdure.

En relación a las sanciones a los agresores, la buena práctica legislativa es contemplarlas, considerando que toda persona que comete un acto violento contra otra deber ser castigada. En cuanto al carácter y gravedad de las sanciones, parece positivo lo que muchas de las legislaciones – que no son meramente proteccionales– hacen, esto es, contemplar un abanico que permita alguna flexibilidad de acuerdo a la realidad de cada caso. Dentro de este abanico resultan novedosos los trabajos comunitarios, establecidos por ejemplo en la ley chilena. Con todo, una buena práctica sancionatoria debe considerar:

- El acompañamiento de cualquier sanción con programas de re-educación de los agresores, efectivos y reales, y
- La reparación del daño material, físico y emocional.

Con respecto a la atención integral las víctimas tienen derecho a servicios de salud, policial, justicia y educación con las siguientes características: (Solano y Velzeboer, 2003).

- Gratuitos.
- Prestados por personal capacitado, sensibilizado y sujeto a los cuidados especiales que el trabajo con víctimas requiere.
- Aplicados según normas y protocolos de atención.
- Con sistemas de registro.
- Intersectoriales.

Finalmente, en cuanto al procedimiento y la presentación de pruebas, una buena práctica señala que los primeros deben ser breves y simples (sin mayores formalidades); en cuanto a la conveniencia del patrocinio de abogado/a, se plantea como buena práctica en el caso que estos/as profesionales estén capacitados y sensibilizados en la materia, ya que pueden contribuir a emparejar la desigualdad de poder de la víctima con el agresor, debiendo siempre existir la posibilidad de que el servicio sea gratuito, pero no por esto de mala calidad.

Otros aspectos del procedimiento que es una buena práctica es la no inclusión de la conciliación o mediación obligatorias o voluntarias y de los comparendos en que compulsivamente la víctima debe enfrentar a su agresor; en este último caso han resultado eficaces las audiencias separadas y la representación de abogado/a.

En lo referente a las pruebas, una buena práctica es el señalamiento por parte de la ley de la importancia de éstas y de una enumeración ejemplar de las más apropiadas para esta materia, tanto las

de carácter pericial, como testimonial y documental. Respecto de la apreciación de la prueba, ha resultado una buena práctica la mayor libertad que le otorga a los jueces y juezas el sistema de la sana crítica que les permite valorar las pruebas de acuerdo a la lógica, al buen sentido y a la experiencia.

Tanto en lo relativo al procedimiento como en las pruebas, es una muy buena práctica que se contemple en la propia legislación la obligación de informar a las partes, en particular a las víctimas, respecto de los pasos a seguir, especialmente si el patrocinio de abogado/a no es obligatorio.

D. Buenas prácticas de la sociedad civil

Si bien, la sociedad civil –entendiendo por ésta a las organizaciones de mujeres– ha desarrollado un largo camino en materia de violencia doméstica y pionero con relación a los Estados, en los últimos cuatro años más que nuevas prácticas lo que se ha dado es el perfeccionamiento de anteriores, la búsqueda de estrategias innovadoras y la reflexión profunda y evaluativa sobre diversos aspectos del problema y de cómo se ha enfrentado desde estas organizaciones.

En la línea señalada, destacaron como buenas prácticas de la sociedad civil en los últimos años, las siguientes:

- Presentación de casos de violencia doméstica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por ejemplo, el de María da Penha contra Brasil, cuya resolución se adjunta en Anexo 2.
- Campañas internacionales de alto impacto sensibilizador, por ejemplo, “16 días de activismo contra la violencia de género” –realizada en 127 países simultáneamente–, 25 de noviembre, cinta blanca (hombres contra la violencia hacia las mujeres).
- Acuñamiento del término femicidio o feminicidio y sensibilización al respecto, en la medida que en muchos casos este asesinato constituye la última fase la violencia doméstica.
- Conformación de diversos tipos de redes amplias, por ejemplo, redes nacionales de redes y redes internacionales, y la activación de las mismas para campañas puntuales.
- La capacitación y perfeccionamiento técnico de las trabajadoras/es del tema, que ha redundado en la profesionalización del trabajo y por tanto, en mayores grados de efectividad y eficiencia y menores niveles de daño de éstas/os.
- Aumento de los niveles de cuidado y autocuidado de los equipos que trabajan el tema.
- El aumento de la asociatividad entre organizaciones para el desarrollo de proyectos grandes, para el aumento del impacto y/o para la consecución de fondos.
- El aumento de publicaciones, estudios, coloquios, seminarios, etc. que contribuyen a la reflexión en el tema.
- Iniciativas de autogestión y autofinanciamiento.

Un problema que se releva por muchas organizaciones, en particular por las ONG es la falta de financiamiento para trabajar el tema, sobre todo en países como Chile y Argentina en que la cooperación internacional ha ido disminuyendo a pasos agigantados. Este problema ha generado otro, bastante grave, cual es la pérdida de autonomía de muchas organizaciones que para subsistir deben postular a fondos fiscales que no siempre les garantizan dicha autonomía puesto que los gobiernos no se permiten decir cualquier cosa en el tema por las resistencias políticas que generan.

Por lo anterior es que la autogestión y el autofinanciamiento adquieren mayor relevancia en estos años. Al respecto han habido muchas iniciativas pero pocas con resultados exitosos, entendiendo por éxito para estos efectos la obtención de recursos que les permitan seguir realizando el trabajo que hacían en violencia doméstica o el que quieren hacer. Las experiencias exitosas van en la línea de la venta de servicios, tanto de atención profesional como de capacitación, investigación y asesoría y, en general, están aún en evaluación.

V. Relación Estado-Sociedad Civil en el diseño e implementación de las políticas públicas en violencia doméstica

Existe un amplio consenso de todos los sectores de la sociedad respecto a que la articulación Estado-Sociedad Civil, en materia de violencia doméstica, constituye una buena práctica en sí misma. Se plantean al menos dos grandes niveles de articulación:

- Participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas en el tema.
- Alianzas estratégicas para acciones acotadas.

Ambos niveles, y toda la variante que pueda existir entre medio, son calificados positivamente y como muy importantes para avanzar hacia la erradicación de esta violencia en nuestras sociedades. Casi todas las apreciaciones se centran en la relación Mecanismos de la Mujer-Organizaciones de Mujeres, constituyendo, para estos efectos, los primeros el Estado y las segundas la sociedad civil.

La evaluación de los países frente a la pregunta de cómo ha sido la articulación Estado-Sociedad Civil en el enfrentamiento de la violencia doméstica es mayoritariamente positiva, el 65% de quienes respondieron los cuestionarios la califica de muy buena o buena y el resto de regular; nadie la calificó como mala, que era la cuarta opción a la pregunta.

“En Costa Rica, la relación Estado-Sociedad Civil ha sido muy buena; las organizaciones de mujeres han participado del diseño, la aplicación y la evaluación de la política pública en materia de violencia intrafamiliar”. Instituto Nacional de las Mujeres, Costa Rica.

“La alianza estratégica Estado Sociedad Civil para enfrentar la violencia ha resultado interesante. Las Comisarías de la Mujer, en las que confluyen, personal del Estado y profesionales asignadas por las ONG, son instancias diferentes, las mujeres reciben un trato humano, se les escucha, cualquiera sea su problema y se les da la oportunidad de tomar la decisión para la solución. Se ha logrado erradicar la corrupción, robusteciendo con ello, el planteamiento de las mujeres por el cambio, por hacer las cosas de manera diferente, colectiva y democrática”. Taller Comunicación Mujer, Ecuador.

Un punto interesante es que hubo plena coincidencia entre la apreciación de los mecanismos de la mujer y las ONG, salvo en el caso de Chile que las ONG la califican de regular y el Sernam de buena.

“La relación que ha establecido con las ONG de Mujeres no ha sido la más feliz. El SERNAM optó por sustituir el capital y apoyo político que ellas podrían haber representado en las negociaciones al interior del Estado, por una relación técnica y clientelar. Así, además de tener las dificultades que presentan las ONG en general en su relación con el Estado y con la Cooperación Internacional, quedan limitadas políticamente por las restricciones que tiene el SERNAM en torno a temas como la familia, el divorcio, el aborto, etc. En esta calidad las ONG sólo operan como ejecutoras de los programas políticamente aceptables para la política de los consensos”. (Obando, 2000).

También hay acuerdo en la mayoría de los países en que esta relación no es estática sino que, por el contrario, muy dinámica, y por lo mismo varía de un periodo a otro y no necesariamente por cambios de gobierno. Pareciera que la relación Estado-Sociedad Civil en esta materia no funciona con las lógicas más generales y político partidistas y, por tanto, no coincide con mejoras o debilitamientos más generales de la participación social. Es así, como en varios países en periodos con tasas muy bajas de participación social, la relación Estado (mecanismos de la mujer) - Organizaciones de Mujeres en materia de violencia doméstica ha sido muy buena.

Lo anterior no es extraño desde la claridad y consenso en que este problema sólo se puede abordar coordinada y articuladamente y en que cada sector de la sociedad tiene un rol importante que jugar.

El dinamismo de la relación tampoco permite afirmar que ésta va mejorando o empeorando linealmente con el tiempo y la experiencia. Así por ejemplo, en países como Bolivia y República Dominicana, con largos años de trabajo en la materia, hoy se califica la relación como regular.

“No ha existido la concertación necesaria con la sociedad civil para lograr que los mecanismos legales se implementen, menos para que la normativa se cumpla. Los esfuerzos han sido de manera aislada tanto por parte del Viceministerio de la Mujer como de las ONG”. Viceministerio de la Mujer, Bolivia.

Lo que sí mejora permanentemente es la capacidad de negociación de la sociedad civil en esta materia; ha habido un aprendizaje importante en esta línea por parte de las organizaciones de mujeres que, sin dejar de demandar lo que les parece justo y exigible, han tomado conciencia de que no todo se va a poder lograr ahora en una sociedad en que aún es eminentemente patriarcal.

Desde las ONG, hay consenso en algunos obstaculizadores de esta relación, por ejemplo:

- La firma de acuerdos y compromisos por parte del Estado que luego no son cumplidos.
- La desorganización que viven los mecanismos de la mujer cuando hay cambio de administración y la demora en fijar con claridad las prioridades temáticas, los mecanismos de vinculación con la sociedad civil y si los anteriormente existentes se van a respetar o no, por ejemplo, comisiones de trabajo, actividades conjuntas periódicas, etc.
- La pérdida de fuerza del movimiento de mujeres luego de la consecución de un objetivo por el que se ha luchado mucho, como la aprobación de una reforma legal.
- El bajo reconocimiento por parte del Estado, en particular de los mecanismos de la mujer, de la experiencia y conocimientos de la sociedad civil en la materia, lo que se traduce

también en falta de apoyo financiero a proyectos de larga data privilegiando algunos nuevos por razones político partidistas.

- Las resistencias frente al tema de algunos sectores, tanto estatales como civiles, por ejemplo, la Iglesia Católica en algunos países, la derecha política más conservadora y el poder judicial.
- Las aproximaciones puntuales o aisladas, sin sistematicidad, desde el Estado a las ONG, que hacen perder impacto a las acciones y fuerza a la alianza.

“Han habido iniciativas colaborativas y buenas relaciones. Sin embargo, se necesita mas integración y una aproximación sistemática”. Bureau of Women’s Affairs, Jamaica.

Con respecto a la relación con otras entidades del Estado, distintas a los mecanismos de la mujer, que en algunos cuestionarios se tocó muy brevemente, se coincide en que es más dificultosa por la falta de sensibilidad al problema y los prejuicios contra las ONG de mujeres por su carácter feminista.

“La articulación con otras instancias como el gobierno y la Secretaría de la Mujer, la coordinación es prácticamente nula debido a que estas instituciones tienen una visión familista y culpabilizante hacia la mujer”. Las Dignas, El Salvador.

En cuanto a la sociedad civil, también entendida en un sentido más amplio, se destaca como innovadora la incorporación de empresas privadas en diversas iniciativas, en algunos casos sólo aportando recursos y en otros con un involucramiento mayor, por ejemplo, en el Plan Nacional para la Prevención de la VIF de El Salvador y la Campaña de Carabineros de Chile.

VI. Desafíos pendientes en la región y propuestas

En primer lugar, nos encontramos con el gran desafío de superar muchos obstáculos que impiden la plena implementación de la Convención de Belém do Pará, texto que contempla obligaciones claras para los Estados en toda la amplia gama de acciones y políticas que se requieren para avanzar hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres, a la vez que las necesarias para prevenir y para asistir a quienes hoy sufren el problema.

De la información obtenida a través de los cuestionarios, frente a la pregunta por el principal desafío del país para avanzar más rápida y sustancialmente hacia la erradicación de la violencia doméstica, y de otras fuentes bibliográficas, encontramos que la gran mayoría de los países sitúan sus desafíos en las siguientes líneas:, siendo los siguientes los que se repiten en la gran mayoría de los países de la región:

- Avanzar o retomar el abordaje de la violencia contra las mujeres como un fenómeno independiente y distinto de otras manifestaciones de la violencia familiar, de tal suerte de adecuar las políticas, programas y legislaciones a la Convención de Belém do Pará.
- Mejoramiento formal y cualitativo de los datos, estadísticas e indicadores, estandarización de los mismos en la región, desagregación por sexo y establecimiento de mecanismos de centralización de la información para una mejor evaluación y seguimiento de los casos.

- Mejorar la baja participación y compromiso de los Estados, aumentando su voluntad política para hacer frente a la violencia contra la mujer como un problema importante, de manera que se asegure la sustentabilidad de programas y de políticas públicas integrales. A la vez que superar la fragilidad política de algunos mecanismos de la mujer, para que estos puedan negociar recursos con mayor éxito en este tema.
- Mejorar las asignaciones presupuestarias insuficientes y falta de recursos, de manera que la distribución presupuestaria se adecue a las necesidades de las estrategias de implementación. Este aumento no sólo debe provenir de los estados sino que también de organizaciones internacionales y agencias de cooperación.
- Impulsar Planes Nacionales Estratégicos contra la violencia hacia las mujeres y las niñas, diseñados participativa e intersectorialmente.
- Aumentar la inversión en evaluación permanente, por ejemplo, de las estrategias e intervenciones, de los costos económicos, de los efectos al corto y largo plazo de programas de prevención y atención, de las campañas de cambio de actitudes y comportamientos, etc.
- Aumentar la inversión en estudios e investigación en la materia, por ejemplo, sobre prevalencia, consecuencias, factores de riesgo y protectores, cortes longitudinales de comportamiento violento, impacto de la violencia sobre el curso de vida, historias de vida, etc., y la estandarización de las investigaciones, al menos las de prevalencia, con el fin de tener datos regionales comparables.
- Diseñar mecanismos que perduren a los cambios de administración política. Los Planes de Igualdad de Oportunidades pueden contribuir a esto, siempre y cuando sean obligatorios para todos los ministerios y servicios y no, como hasta la fecha en la mayoría de los países, meras guías u orientaciones.
- Acelerar los procesos de transversalización del género y la violencia doméstica en los diversos sectores del estado, en particular en áreas que tradicionalmente se han visto como ajenas al tema, por ejemplo, políticas de seguridad ciudadana.
- Mejorar las leyes o normas, tanto en sus problemas de forma y de fondo, como en su aplicación, de tal suerte que deje de operar, o se vaya atenuando, el “filtro ideológico” que funciona en los/as operadores/as jurídicos. Esto implica, entre otras cosas, el tratamiento legal de la violencia doméstica como crimen, la sanción efectiva de los agresores, mecanismos efectivos de resarcimiento del daño para las víctimas y la incorporación en las leyes de municipalidades de la obligatoriedad de asumir el tema como implementadoras de las políticas públicas nacionales o regionales en el ámbito local.
- Mejorar el acceso a la justicia de las mujeres, tanto en las carencias propias de los sistemas judiciales y de asesoría legal gratuita, como en la superación de las resistencias de muchas víctimas para acceder al proceso judicial, que a menudo es consecuencia del miedo, de la dependencia económica y/o de previas experiencias con la judicatura poco satisfactorias. Esto implica, entre otras medidas, la creación de juzgados especializados, designando como titulares a profesionales capacitados, idóneos y sensibles a los derechos humanos de las mujeres, el monitoreo permanente del accionar de los operadores de justicia y salud y la difusión en forma sostenida de las leyes y mecanismos de protección, tanto en los idiomas oficiales como en las lenguas nativas.
- Mejorar la coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil, de manera que sea permanente y sistemática y que se generen los espacios para el involucramiento de esta última en el diseño de políticas públicas para la prevención y tratamiento de la violencia contra la mujer y en los procesos de toma de decisiones. En esta materia, el desafío también es incluir a las empresas privadas como actoras importantes de la

sociedad civil, particularmente en este periodo en que avanza la apropiación del concepto de responsabilidad social empresarial.

- Fortalecer la articulación interinstitucional entre los 3 poderes del estado y sus niveles descentralizados para dar respuestas integrales, así como, propiciar cambios en las culturas organizacionales, de manera que se solucione o disminuya el verticalismo, la duplicidad de funciones, los conflictos de mando, etc., que tanto dificultan el desarrollo del trabajo y la coordinación interinstitucional e intersectorial que se requieren para abordar el problema con mayor eficacia.
- Avanzar en la erradicación de la discriminación de la mujer y de los estereotipos que de ésta provienen, lo que consecuencialmente también va dirigido a la erradicación de la violencia doméstica ya que genera un cambio en los valores y percepciones que la perpetúan, por ejemplo, que dicha violencia es un asunto familiar privado o que las mujeres deben obedecer a sus maridos. En este sentido, permanece el desafío de seguir involucrando a los medios de comunicación social en esta tarea, lo mismo que seguir avanzando en los diversos procesos que apuntan a mejorar la autoestima de las mujeres, así como sus niveles de conciencia con relación a la discriminación que viven y de conocimiento respecto de sus derechos y cómo ejercerlos.
- Mejorar la protección y falta de cuidado de las víctimas y/o mujeres en situación de riesgo, en particular de las migrantes, indígenas, campesinas, y todas las que viven alejadas de centros urbanos y/o en situación de grave de exclusión social. Esto implica habilitar suficientes refugios, mejorar la legislación, su aplicación y la coordinación intersectorial, de manera que una mujer que llega a un albergue pueda acceder con prontitud a todas las políticas sociales. Con relación a las migrantes, un desafío es la sensibilización y capacitación de los ministerios de relaciones exteriores y sus consulados, de manera que puedan brindar un buen servicio y apoyo a las mujeres nacionales que sufren violencia doméstica fuera de sus países.
- Mejorar el diseño y aplicación de políticas preventivas con las características que se mencionaron en el capítulo sobre buenas prácticas. Esto implica, focalizar parte del trabajo preventivo y educativo en la niñez y en la juventud, generando, por ejemplo, sistemas cuatripartitos –colegios/estudiantes/padres-madres/comunidad– para la difusión y sensibilización, programas con énfasis en capacitación de las familias, círculos de amigos y grupos comunitarios, incluyendo comunidades religiosas, de manera que sirvan de red de apoyo a las víctimas. Los programas de prevención de violencia doméstica deben avanzar en su integración con otros programas, como aquellos de violencia en jóvenes, embarazo adolescente, otras formas de violencia en la familia, etc., ya que los factores de riesgo y continuidad de conductas o patrones violentos desde la niñez o juventud se superponen, y si se integran las respuestas preventivas que abordan las conexiones entre las diversas formas de violencia tienen más potencial para reducir alguna de ellas; los programas deben enfocarse más en prevención primaria, de manera de crear un ambiente que promueva relaciones equitativas y no violentas.
- Dar un salto cualitativo, desde procesos asistemáticos de capacitación a los/as profesionales y actores/as involucrados en las redes de intervención, a la incorporación del tema derechos humanos de las mujeres y violencia contra éstas en las mallas curriculares de formación profesional y en los cursos permanentes de actualización y perfeccionamiento. Con relación a la capacitación, un desafío que permanece es ampliarla a actores que en la mayoría de los países han permanecido ajenos por diversas razones, por ejemplo, autoridades indígenas.
- Incorporar a los profesionales y autoridades hombres en los diversos niveles de trabajo en la materia, como también, implementar servicios de re-educación de hombres agresores.

- Fortalecer el movimiento de mujeres para que exija al Estado el cumplimiento de sus obligaciones con relación al bienestar y dignidad de las mujeres y a la prevención, de diversas maneras y, en particular, utilizando la Convención de Belém do Pará y los mecanismos que ella proporciona.

De manera que los desafíos, son múltiples y, en muchos casos, urgentes, además de obligatorios para los estados por la ratificación de la Convención de Belem do Pará. Sin embargo, los desafíos no son sólo para los estados, sino que también para la sociedad civil, en su más amplia concepción; cada actor –gubernamental, privado o internacional– tiene un rol propio para la erradicación de la violencia doméstica, complementario sí para el logro de la integralidad que la solución del problema demanda. Esto deja subsistente el gran desafío planteado desde hace muchos años: lograr cada vez mayores grados de coordinación y articulación entre los diversos agentes involucrados, de manera de maximizar los recursos y potenciar las capacidades de cada uno.

VII. Conclusiones

Al revisar las páginas anteriores, la primera conclusión que surge es que las novedades en materia de políticas y programas en violencia doméstica en la región no son muchas en los últimos cuatro o cinco años; salvo excepciones, son similares en los últimos diez años, varían más bien en su envergadura, profundidad, presupuestos e impacto pero no en su esencia ni objetivos. Sí, es más fácil encontrar proyectos o acciones aisladas de carácter innovador, realizadas desde el estado o desde la sociedad civil, pero que, justamente por su aislamiento, no tienen un impacto gravitante en la prevención o erradicación de la violencia doméstica y que tampoco son mayoritariamente recogidas por los estados para convertirlas en políticas públicas o en modelos a seguir.

Lo anterior, no es el correlato esperado de la ratificación de la Convención de Belém do Pará, que desde mediados de los 90 empieza a obligar a los Estados americanos a acelerar todos los procesos tendientes a erradicar, prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra las mujeres. Si bien, esta Convención es una herramienta muy completa, aún no se está utilizando plenamente por parte de la sociedad civil para presionar a los Estados al cumplimiento de sus obligaciones y los Estados argumentan la falta de recursos financieros para la implementación. En este último sentido merecen destacarse nuevas prácticas para acceder a financiamientos provenientes de las empresas privadas, que hasta hace muy poco no figuraban como un actor importante en este escenario, pero que se empiezan a perfilar como tales, en particular desde que en la región empieza a tomar fuerza el concepto de responsabilidad social empresarial, haciéndose necesario aumentar los esfuerzos por vincular la violencia doméstica con dicho concepto.

La Convención reafirma la idea de que la violencia doméstica o de pareja no puede ser considerada y enfrentada como una expresión más de la violencia intra/familiar, por las características particulares que presenta en cuanto abuso de poder de parte del hombre hacia la mujer y sustento de la sociedad patriarcal. Sin embargo, esto tampoco se ha reflejado en la mayoría de las políticas públicas ni legislativas de los países de la región, en que la aproximación sigue siendo a la violencia en la familia. Esto tiene importantes repercusiones ideológicas al momento de diseñar políticas o programas y de optar por una u otra forma y metodología de intervención, como también al consagrar o aplicar o no mecanismos como la conciliación o la mediación. A juicio de la gran mayoría de las entrevistadas, de los informes y de la bibliografía revisada, este es uno de los obstaculizadores más potentes para avances más rápidos.

La prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica, no ha logrado instalarse como una política de Estado (permanente y financiada) en la mayoría de los países de la región. La falta de sistematicidad en las intervenciones a todo nivel (preventivo, asistencial, reparador, investigación) ha sido la tónica y, por tanto, el bajo impacto y escasa maximización de los recursos. En este último sentido, llama la atención, por ejemplo, la falta de aprovechamiento de recursos humanos capacitados y comprometidos con el tema, como son las monitoras de violencia doméstica que se han formado en un número importante en casi todos los países, pero que luego su trabajo no es reconocido ni demandado cuando existen recursos para remunerarlo. En un sentido más positivo, y aún cuando sean intervenciones esporádicas, destacan algunas prácticas tendientes a proteger a poblaciones especialmente vulnerables, por ejemplo, adultas mayores, niñas, discapacitadas, indígenas, ancianas, lesbianas y migrantes.

Algunas formas nuevas de asociatividad se han mostrado como interesantes prácticas de los últimos años, haciendo realidad la ya antigua constatación de que para resolver este importante problema se requiere el involucramiento de muchos sectores trabajando en conjunto tanto en el nivel comunitario, como nacional e internacional. Producto de estas nuevas articulaciones han surgido Planes Nacionales para Prevenir y Erradicar la Violencia Doméstica, que constituyen una forma eficaz de diseñar e implementar políticas en esta materia que necesariamente requiere de la intersectorialidad. Estos Planes no siempre son ejecutados a cabalidad por falta de recursos, pero al menos son una directriz a seguir por los diversos poderes del estado, ministerios y servicios que permite “empujar el carro” hacia el mismo lugar. Lo importante de éstos es que se diseñen participativamente, exista la voluntad política de llevarlos adelante y no reflejen sólo una sumatoria de lo que ya se está haciendo sino que el camino a seguir al corto, mediano y largo plazo.

Las nuevas formas de asociatividad, tratándose de la sociedad civil, están empezando a utilizarse en prácticas innovadoras, aún muy germinales, por ejemplo, la presentación de casos ante organismos internacionales por parte de agrupaciones de ONG y/o de organizaciones de mujeres o redes, que una vez resueltos obligan a los estados denunciados y sientan jurisprudencia para el resto.

En materia de prevención, destacan las políticas y programas educativos que involucran a los/as niños/as y a los/as jóvenes ya que es el trabajo con éstos es el que va a producir el cambio cultural en el largo plazo. En el área preventiva, también parece interesante seguir haciendo esfuerzos por instalar la violencia doméstica como un problema de inseguridad ciudadana, de manera que las políticas y los fondos abundantes para la seguridad pública permeen también dicha violencia, cuidando que esto se haga desde un enfoque democrático y comunitario de aquella.

En relación con la sanción, destacan de modo importante, como realidad, y como desafío en la mayoría de los casos, la penalización del delito y la creación de juzgados especializados en violencia doméstica y de fiscalías especializadas en delitos sexuales y violencia doméstica.

En cuanto a las víctimas, siguen siendo muy insuficientes los mecanismos de protección aplicados; no se ha instaurado aún la protección de las víctimas como objetivo principal de las

intervenciones directas, particularmente cuando estas son judiciales. Esto se facilitará cuando penalice la violencia doméstica, ya que los procesos de reforma procesal penal, iniciados hace 15 años en la mayoría de los países de la región, tienen como uno de sus principios rectores la protección de las víctimas. Otro facilitador de esta protección, importante de destacar, son los protocolos de atención que en los últimos años se han constituido en una buena práctica en muchos de los países de la región. En cuanto a la reparación de las víctimas esta sigue siendo prácticamente inexistente puesto que los mecanismos legales para exigirla no son aplicables o no son los apropiados a este tipo de hecho.

El empoderamiento de las mujeres y las niñas, el conocimiento de sus derechos y cómo ejercerlos, no siempre aparecen como procesos directamente ligados a las formas de enfrentar la violencia doméstica, lo cual se constata como una debilidad muy importante, ya que los procesos de educación en derechos han mostrado su efectividad como herramienta de movilización individual y colectiva.

El trabajo re-educativo dirigido a hombres agresores constituye una práctica imprescindible para la erradicación de la violencia doméstica, sin embargo, éste es escaso en todos los países de la región; los trabajos en torno a la “nueva masculinidad”, más frecuentes, si bien van en la misma línea, no llegan a tener la profundidad y especialización que la violencia doméstica requiere para generar cambios importantes.

Los desafíos siguen siendo múltiples, muchísimos más que las buenas prácticas actuales, sin embargo, teniendo presente el carácter cultural del problema, es importante apreciar en su justa dimensión los avances logrados en los últimos cuatro años.

Bibliografía

- Aravena, Luis (2001), *Manual de Intervención en Violencia Doméstica: Trabajo con Hombres Agresores*, Canadá, Proyecto Duluth.
- Alterman, Eva (2003), “Violência contra a mulher e políticas públicas”, *Estudos Avançados* 17 (49), Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo.
- Baloian, Ignacio (1997), “Hacia una revisión de las definiciones conceptuales de la violencia doméstica”, *Aspectos Psicosociales y Legales de la Violencia Intrafamiliar*, Santiago de Chile, Instituto de la Mujer.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2001), *Violencia Doméstica: intervenciones para su prevención y tratamiento*, Washington, BID.
- Binstock, Hanna (1998), *Violencia en la Pareja. Tratamiento Legal, Evolución y Balance*, Mujer y Desarrollo series, N° 23 (LC/L. 1123), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1998), *Hacia la Igualdad de la Mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Mujer y Desarrollo series N° 24 (LC/L. 1126), Santiago de Chile, CEPAL.
- Búvinic, Mayra; Andrew Morrison y Michael Shifter (1999), *La Violencia en América Latina y El Caribe: Un marco de referencia para la acción*, Washington DC, BID.
- Calvo, Yadira (1993), *Literatura, mujer y sexismo*, Costa Rica, Ed. Costa Rica.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2003), “Resultados preliminares del Estudio de la reforma procesal penal en Chile desde la perspectiva de género”, Santiago de Chile, CEJA, Versión Preliminar.
- Centro de Violencia Familiar Municipalidad de Santiago (2000), “Informe Anual 2000”, Santiago de Chile, I. Municipalidad de Santiago, *Mimeo*.
- Comisión Interamericana de Mujeres (2004), “Informe Final Reunión Inter-agencial de Expertas sobre Componentes Claves para Leyes y Políticas en Torno a la Violencia Basada en el Género”, Washington DC, CIM-OEA, *Borrador*.

- _____ (2003), Tercer Informe Bienal sobre el Cumplimiento de la Resolución Ag/Res. 1456 (XXVII-O/97): Promoción de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 'Convención de Belém Do Pará', Washington DC, CIM-OEA.
- _____ (2000), Violencia en Las Américas, Análisis Regional, OEA/Ser.L/II.2.30, Washington DC, CIM/doc.6/00.
- CONAMU y otras (1999), Diagnóstico de la situación integral de las comisarías de la mujer y la familia y sus ONG contrapartes, Quito, CONAMU.
- Consultora El Agua y Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), (1998), Evaluación de la aplicación de la Ley 19.325, Santiago de Chile, SERNAM.
- Cook, Rebecca J. (1997), Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales, Bogotá, Profamilia.
- _____ (1997), "Los derechos humanos internacionales de la mujer: el camino a seguir", Derechos Humanos de la Mujer. Perspectivas Nacionales e Internacionales, Bogotá, Profamilia.
- Chejter, Silvia (2001), "Sobre la violencia", Violencia y regulación de conflictos en América Latina, Venezuela, Heinrich-Boell Stiftung-HBS/ Editorial Nueva Sociedad.
- Dandurand, Yvon y Ana E. Ovando (2000), Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en la Región Suramericana, San José, ICCLR/ILANUD/CIM-OEA.
- Facio, Alda (1996), Cuando el género suena cambios trae. Metodología para el análisis de género del fenómeno legal, Costa Rica, ILANUD.
- Fernández, Ivonne y María Eugenia Díaz (eds.), (2000), Seminario Costos Psicosociales y Económicos de la Violencia Doméstica y familiar en Chile, Santiago de Chile, Corporación DOMOS.
- Garafulic, María Paz (2001), Mujer y derecho. Una aproximación a la situación legal de la mujer en tres países latinoamericanos: Argentina, Chile y Perú, Chile, Proyecto Fundación Ford.
- García, Ana y otros (2001), Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado, San José, GESO.
- Guerrero, Elizabeth (2002), Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000: Balance de una década, Santiago de Chile, UNIFEM/ ISIS Internacional.
- ILANUD/ Fundación Género y Justicia/ CIM-OEA (2003), "Belem do Pará, Revisión de la implementación en América Latina", Costa Rica, ILANUD, CD Rom.
- Instituto de la Mujer/SERNAM (1996), Seguimiento de la aplicación de la Ley 19.325 en Chile, Santiago de Chile, SERNAM.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), (2003), "Balance", Costa Rica, Área Violencia de Género, Documento de Trabajo.
- _____ (2001), "Informe de País", San José, INAMU, Documento de Trabajo.
- ISIS Internacional (1993-2002), Boletines de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual, Santiago de Chile, ISIS.
- Jubb, Nadine y Wânia Pasinato (2002), "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper", Sao Paulo/Toronto, CERLAC/Núcleo de Estudos da Violência, Paper.
- Kücherman, Astrid (2001), "Las Comisarías de Defensa de la Mujer en Brasil", Violencia y regulación de conflictos en América Latina, Venezuela, Heinrich-Boell Stiftung-HBS/ Editorial Nueva Sociedad.
- Larraín, Soledad (2002), "Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social", Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?, Ecuador, OPS/OMS/FLACSO.
- _____ (1997), Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe; Revisión de dos décadas de acción, Washington DC, BID.
- Maturana, Camila; Rioseco, Luz y Torrejón, Ximena (1999), "Tribunales de Familia y Mediación en Violencia Doméstica", Santiago/Concepción/Valparaíso, Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, Documento de Trabajo.
- Naciones Unidas (1979), Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- _____ (1999), Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- _____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- _____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York, Departamento de Información Pública.

- _____ (1949), Declaración Universal de los Derechos Humanos, Nueva York, Departamento de Información Pública.
- Obando, Ana Elena (2000), La Convención de Belém do Pará-Cinco Años Después: Una Revisión de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Informes por país y Evaluación, Costa Rica, ILANUD.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), (1994), Convención Interamericana para Prevención, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belem do Pará, <http://www.oea.org/defaultesp.htm>
- _____ (1989), Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, <http://www.oea.org/defaultesp.htm>
- _____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, <http://www.oea.org/defaultesp.htm>
- _____ (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, <http://www.oea.org/defaultesp.htm>
- Organización Mundial de la Salud (2002), World Report on Violence and Health, Ginebra, OMS.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud (2000), Informes y Presentaciones al Simposio 2000: Violencia de género, salud y derechos en las Américas, Toronto, OPS/OMS/PNUD.
- _____ (2001), Informes y Presentaciones al Simposio 2001: Violencia de género, salud y derechos en las Américas, México, OPS/OMS/PNUD.
- Pandjijarian, Valeria (2003), “Balance sobre los esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe de habla hispana”, Brasil, CLADEM, Ponencia Seminario Interamericano sobre Género y Justicia (CEJA).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1999), “Informes Nacionales sobre la Situación de la Violencia de Género contra las Mujeres”, Campaña Inter-Agencial contra la Violencia hacia las Mujeres y las Niñas, Santiago de Chile, PNUD.
- Rico, María Nieves (1997), Gender-Based Violence: A Human Rights Issue, Mujer y Desarrollo series, N° 16, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rioseco, Luz (1999): “Mediación en Casos de Violencia Doméstica”, Género y Derecho, Santiago de Chile, American University/CIMA/La Morada/LOM Ediciones.
- _____ (2001), “Informe sobre Violaciones a Derechos Humanos de las Mujeres por parte del Estado de Chile en materia de Violencia Doméstica”, Costa Rica, IIDH, Mimeo.
- _____ (2002), “Políticas públicas y legislativas sobre Violencia Doméstica y Familiar en América Latina y El Caribe”, Santiago de Chile, ISIS Internacional, Documento de Trabajo.
- _____ (2003), “Feminismos y sus aportes al Derecho”, Congreso Internacional Cuerpos, saberes y nación: Constitución de la identidad de género en lo público y lo privado en América Latina, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado, Ponencia.
- _____ (2004), “Informe: Violencia Doméstica en Chile”, Santiago de Chile, Elaborado para la Fundación PROBONO, Versión Preliminar.
- Rioseco, Luz y Ximena Rojas (1997), Tejiendo redes: creación de redes comunales en violencia intrafamiliar. Una propuesta metodológica, Santiago de Chile, Corporación DOMOS.
- Rojas, Ximena, (2001), “Propuestas para la Acción”, México, Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la Violencia Doméstica y Sexual, Informe Relatoría Taller en Simposio Violencia de género, salud y derechos en las Américas.
- Secretaría de Estado de la Mujer (SEM), (2000), Memorias del Seminario Internacional sobre Violencia Intrafamiliar en Centroamérica y el Caribe, Santo Domingo, OEA/SEM.
- _____ (2001), Modelo Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar, Santo Domingo, SEM.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), (2002), “Informe de cumplimiento de la Convención de Belem do Pará”, Santiago de Chile, SERNAM.
- Solano, Priscilla y Marijke Velzeboer (2003), “Componentes clave para leyes y políticas contra la violencia contra las mujeres”, Washington DC, OPS-Unidad Género y Salud, Documento de Trabajo.
- Tamayo, Giulia (2000), Cuestión de vida: Balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, Lima, CLADEM.
- Thomas, Linda (2002), Domestic Violence: Sanctions Assesment, United Kingdom, Cambridge University Press.

Anexos

Anexo 1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Unidad Mujer y Desarrollo Cuestionario sobre violencia doméstica

Este cuestionario no le tomará mucho tiempo. Por favor responda las siguientes preguntas utilizando todo el espacio que considere necesario y adjunte todos los documentos de apoyo que considere importantes. Desde ya le agradecemos su valiosa colaboración. Puede responder en el mismo archivo y enviarlo por correo electrónico a umujer@eclac.cl o por fax al 562-2285184.

1. ¿Cuál es su opinión respecto a la ley que regula la violencia doméstica en su país?

.....
.....

2. ¿Cuál sería a su juicio el principal problema del texto de la ley?

.....
.....

3. ¿Cuál sería a su juicio el principal problema en la aplicación de la ley?

.....
.....

4. La articulación Estado-Sociedad Civil en el enfrentamiento de la violencia doméstica en su país ha sido:

..... Muy buena Buena Regular Mala

¿Por qué?

5. Mencione y describa brevemente una política, programa, plan o proyecto, en distintos sectores de la acción gubernamental, que considere exitoso. Indique uno o dos factores claves que contribuyen a esta positiva evaluación

Salud:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

Educación:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

Justicia / asesoría jurídica:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

Interior / municipios / seguridad ciudadana:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

Defensa / policías:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

Mecanismo de la Mujer:

.....
.....

Factores claves:

.....
.....

6. ¿Cuál es, para Ud., el principal desafío en su país para avanzar más rápida y sustancialmente hacia la erradicación de la violencia doméstica?

.....
.....

Oficina y persona que responde el presente cuestionario:

Nombre:

Institución:

Pais:

Cargo:

e-mail:

Documentos que adjunta:

.....
.....

Fecha:

¡Muchas gracias!

Anexo 2

Comisión Interamericana de Derechos Humanos Informe Nº 54/01 Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes contra Brasil 16 de abril de 2001

I. Resumen

El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), (en adelante "los peticionarios"), basada en la competencia que le acuerdan los artículos 44 y 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará o CMV).

La denuncia alega la tolerancia por parte de la República Federativa de Brasil (en adelante "Brasil" o "el Estado") de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antonio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha, como producto de esas agresiones padece de paraplejia irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("la Declaración"), así como de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención de Belém do Pará. La Comisión tramitó reglamentariamente la petición. Dado que el Estado no ofreciera comentarios a la misma, pese a los repetidos requerimientos de la Comisión, los peticionarios solicitaron se presuman verdaderos los hechos relatados en la petición aplicando el artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

En este informe la Comisión analiza los requisitos de admisibilidad y considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y 12 de la Convención de Belem do Pará. En cuanto al fondo de la cuestión denunciada, la Comisión concluye en este informe, redactado de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, que el Estado violó en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Concluye también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial. La Comisión recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal del autor del delito de tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Fernandes y para determinar si hay otros hechos o acciones de agentes estatales que hayan impedido el procesamiento rápido y efectivo del responsable; recomienda también la reparación efectiva y pronta de la víctima, así como la adopción de medidas en el ámbito nacional para eliminar esta tolerancia estatal frente a la violencia doméstica contra mujeres.

68 Anexo Nº 3

CUADRO RESUMEN: LEYES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN AMÉRICA LATINA

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

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

Honduras	Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer Decreto N° 132-97	Febrero 1997	Especial En 1996 se modificó el Código Penal e incorporó un capítulo de medidas preventivas y penalización de la VIF	Juez de Letras o de Paz o de Familia	Física, psicológica, sexual y patrimonial	Oral o escrito, breve y rápido	Personal	No se establece	No acatar medidas protección: prestación de servicios a la comunidad de 1 a 3 meses. Reincidencia y violación medidas protección: 3 meses a 1 año Si la VIF es delito pasa a Juzgado del Crimen	Medidas de seguridad (detienen la violencia y previenen males mayores) Medidas precautorias (previenen la reiteración de la violencia) reeducación del agresor y aumento autoestima de la mujer) Medidas cautelares (garantizan el cumplimiento de las obligaciones familiares del agresor)	Fiscalía de la Mujer
México	Ley de Asistencia y Prevención de la VIF	26 abril 1996	Especial no punitiva	Delegaciones	Física, psicoemocional y sexual	Procedimiento administrativo	Personal	Conciliación y amigable composición o arbitraje	Sanciones administrativas	Medidas asistenciales	Secretaría de Gobierno del DF debe vigilar y garantizar el cumplimiento de esta Ley
Nicaragua	Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal	9 octubre 1996	Modificatoria del Código Penal	Juzgados del Crimen	Física, psíquica y toda alteración en la salud	Procedimiento en la penal	Con abogado/a	No se establece	Dependiendo de la gravedad del daño: 2 a 6 años de prisión más multas	Medidas de seguridad o de protección. Enumeración taxativa para hechos que no constituyen delito sino falta. Reincidencia: 2 a 6 meses de arresto	No se establece

Panamá	Ley N° 27 por la cual se tipifican los delitos de VIF y Maltrato de Menores, se ordena el establecimiento de dependencias especializadas para la atención de víctimas de estos delitos, se reforman y adicionan artículos al Código Penal y Judicial, y se adoptan otras medidas.	16 Junio 1995	Modificatoria del Código Penal	Juzgados del Crimen	Física y psicológica	Procedimiento penal	Con abogado/a	No se establece. Si se permite el desistimiento de la víctima mayor de edad cuando no sea reincidencia y el acusado se evalúe y trate	Dependiendo de la gravedad de la agresión: 6 meses a 4 años de prisión O medidas de seguridad curativas cuando el daño no es grave; si no se cumplen se sustituyen por 6 meses a 1 año de prisión	Medidas de seguridad curativas	Las medidas de seguridad curativas son vigiladas por el Departamento de Corrección
Paraguay	Ley contra la Violencia Doméstica N° 1.600	Marzo 2000	Especial de protección (no sancionatoria)	Jueza de Paz	Física, lesiones, psíquica y sexual	Especial de protección oral o escrito, gratuito	Personal o con abogado/a	No	No	Enumera las medidas. Facultad juez/a para dictar otras Provisionales hasta que cesen causas o termine proceso. Y permanentes excepcionalmente	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
Perú	Sobre la Política del Estado y la Sociedad contra la Violencia Familiar N° 26.260. Modificada por N° 26.763	1993 y 1997	Especial	Jueza civil	Física y psicológica La modificación de la Ley amplió al maltrato sin lesión, la amenaza y la coacción grave	Sumario	Personal o con abogado/a	El Ministerio Público interviene para procurar la conciliación de las parejas y demás familiares	Suspensión temporal de la cohabitación y de las visitas a la persona agravada	Cualquiera	Todas las organizaciones o entidades públicas o privadas dedicadas a la protección de menores, mujeres y familia, pueden ser solicitadas por el juez/a para que coadyuven en el control de las medidas cautelares

Puerto Rico	Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica Ley N° 54	15 agosto 1989	Mixto de protección y penal	Aspectos de protección: cualquier Juez/a de Tribunal de Primera Instancia o Juez/a Municipal Aspectos penales: Juez/a del Crimen	Física, psicológica, sexual y restricción de libertad	La Secretaría de los Tribunales de Puerto Rico y las Oficinas de los Jueces/zas Municipales, disponen de formularios sencillos para solicitar y tramitar las órdenes de protección	Personal o con Juzgado/a. Ante Crimen con abogado/a	No se establece	Maltrato: 12 meses de reclusión Maltrato agravado: 3 años de reclusión Maltrato por amenaza: 12 meses reclusión Maltrato por restricción de libertad: 3 años reclusión Agresión sexual conyugal: 15 años reclusión Prisión de 1 a 5 años y multa y restitución de bienes destruidos, dañados y ocultos Maltrato agravado: prisión de 5 a 10 años En todo caso como pena accesoria: asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar, por no menos de 6 meses Violación conyugal: reclusión de 10 a 15 años y multa Prisión de 6 a 24 meses	Ordenes de protección. Enumeración no taxativa La violación de las órdenes de protección constituyen delito menos grave	Las órdenes de protección son seguidas por la Policía
República Dominicana	Ley N° 24-97 que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes	27 enero 1997	Modificatoria del Código Penal	Juez/a del Crimen	Física, psicológica, verbal, intimidación y persecución	Procedimiento penal	Con abogado/a	No se establece	No se establece	Ordenes de protección. Enumeración taxativa. No se establece duración	El tribunal
Uruguay	Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707	Julio 95	Modificatoria del Código Penal; incorpora el delito de violencia doméstica	Juez/a del Crimen	Física, amenazas prolongadas en el tiempo	Procedimiento penal	Con abogado/a	No se establece	No se establece	No se establecen	El tribunal y el servicio policial

Venezuela	Ley sobre Violencia contra la Mujer y la Familia	Sept. 98	Especial	Juzgados de Parroquia o Municipio	Física, psicológica y sexual (también hostigamiento sexual) constitutivas de falta	Personal o con abogado/a	No se establece	Amonestación Asistencia obligatoria a programas educativos o terapéuticos Trabajo en obras de interés comunitario Arresto de 15 días a 6 meses	Cualquiera tendiente al bienestar del grupo familiar	El tribunal debe ser informado periódicamente de las relaciones familiares mientras se cumple la pena, ya sea por la comparecencia de las partes o por el personal especializado que interviene en el caso.
-----------	---	----------	----------	---	--	-----------------------------	-----------------	--	---	--

Anexo 4

Boleta de queja/denuncia contra funcionarios/as públicos/as

Instituto Nacional de las Mujeres-INAMU, Costa Rica

Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar

BOLETA DE QUEJA/DENUNCIA

La finalidad de esta boleta es registrar y tramitar quejas o denuncias por incumplimiento en la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, o por un inadecuado trato de parte de los funcionarios y funcionarias públicas en los procesos de violencia doméstica o de protección especial de niños, niñas y adolescentes.

I.- DATOS DE LA PERSONA DIRECTAMENTE AFECTADA

1. Nombre completo _____

Estado civil _____ Ocupación _____

Nº cédula o número de pasaporte/residencia _____

Nacionalidad _____ Teléfono _____

Dirección _____

2. En caso de que la queja o denuncia sea interpuesta por otra persona, consigne la siguiente información:

Nombre completo _____ Teléfono _____

II.- DATOS DEL FUNCIONARIO O FUNCIONARIA PÚBLICA CONTRA QUIEN SE INTERPONE LA QUEJA O DENUNCIA (marque con una "X", e indique al lado cuál es el puesto que desempeña)

____ 3. Policía Administrativa:

____ Ministerio de Gobernación y Policía _____

____ Policía Municipal _____

____ 4. Funcionario/a judicial:

____ Juzgado de Familia _____

____ Juzgado Contravencional o de Menor Cuantía _____

____ Ministerio Público (Fiscalías) _____

____ Organismo de Investigación Judicial _____

____ Defensa Pública _____

____ Juzgado Penal _____

____ Otro (especifique) _____

____ 5. Funcionario/a pública de otras instituciones:

Nombre de la institución _____

Puesto que desempeña _____

III.- LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRESENTE QUEJA O DENUNCIA

6. Lugar donde ocurrieron los hechos _____

7. Día y hora en que ocurrieron los hechos _____

8. ¿Existe expediente? (marque con una "X")

____ No

____ Sí (indique el número de expediente y el despacho donde se encuentra) _____

9. Resumen de los hechos: *(Resuma con claridad los hechos que dan fundamento a la presente queja o denuncia. Si requiere más espacio, adjunte una hoja)* _____

VI. PRUEBA

10. Los hechos ocurrieron en presencia de: *(marque con una "X")*

testigos/as

no habían testigos/as *(pase a la pregunta 13)*

11. Nombre y Apellidos del testigo/a #1 _____

Dirección exacta _____

Teléfono _____

Nombre y apellidos del testigo/a #2: _____

Dirección exacta _____

Teléfono _____

12. Adjunto a la presente la siguiente documentación: *(marque con una "X")*

Copia de la sentencia o resolución judicial o administrativa

No se aporta documentación

Otro *(indique)* _____

FIRMA _____

NUMERO DE CEDULA _____

V.- DATOS DE LA PERSONA QUE RECIBE LA QUEJA

13. Nombre completo _____

Institución u organización que representa _____

Dirección de la organización que representa _____

Teléfono _____

Fax _____

Apartado Postal _____

Correo Electrónico _____

Fecha de recibida _____

FIRMA _____

LUEGO DE QUE USTED HA COMPLETADO ESTA BOLETA, DEBE ENTREGARLA JUNTO CON LOS DOCUMENTOS QUE INDICÓ, A:



El **Ministerio Público**, o **Fiscalía** más cercana, si el funcionario/a público/a es de la policía administrativa.



La **Inspección Judicial**, si se trata de una queja contra un funcionario o funcionaria judicial. Las oficinas de la Inspección Judicial se encuentran en el Primer Piso del Edificio del Organismo de Investigación Judicial. Puede enviar la queja por correo.



La **Contraloría de Servicios** de la institución donde labora la persona contra quien se interpone la queja.



La **Defensoría de los Habitantes**, si la queja es contra un funcionario o funcionaria pública.



Envíe siempre una copia de la queja o denuncia al **Instituto Nacional de las Mujeres**, al Área Violencia de Género, al fax # 255-1368, o al 225-1049

PARA USO EXCLUSIVO DEL INAMU

Número de Boleta _____ / Fecha de ingreso _____ /
Trámites realizados _____



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montañó y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montañó, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) de 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L.2250-P), Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L.2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo (LC/L.2323-P), Alma Espino, N° de venta: S.05.II.G.70, mayo del 2005. [www](#)
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. (LC/L.2324-P), Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco, N° de venta: S.05.II.G.71, julio del 2005. [www](#)
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil (LC/L.2322-P), Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira, N° de venta: P.05.II.G.67, julio del 2005. [www](#)
67. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México (LC/L.2339-P), Instituto Nacional de las Mujeres, N° de venta: S.05.II.G.83, julio del 2005. [www](#)
68. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua, (LC/L.2353-P), Isolda Espinosa G., N° de venta: S.05.II.G.92, julio del 2005. [www](#)
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación (LC/L.2346-P), Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro, N° de venta: S.05.II.G.85, julio del 2005. [www](#)
70. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina (LC/L.2364-P), Claudia Serrano, N° de venta: S.05.II.G.103, agosto del 2005. [www](#)
71. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Bolivia, (LC/L. 2367-P), Rosa Bravo y Daniela Zapata, N° de venta: S.05.II.G. 108, agosto del 2005. [www](#)
72. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina (LC/L.2368-P), Claudia Giacometti, N° de venta: S.05.II.G.109, agosto del 2005. [www](#)
73. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela (LC/L.2377-P), Rosa Bravo, N° de venta: S.05.II.G.121, septiembre del 2005. [www](#)
74. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala (LC/L.2378-P), Isolda Espinosa, N° de venta: S.05.II.G.122, septiembre del 2005. [www](#)

75. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe (LC/L.2391-P), Luz Rioseco, N° de venta: S.05.II.G.134, septiembre del 2005. 

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: