

# Políticas públicas y planes nacionales de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe

Sebastián Essayag

*Universidad de San Andrés, Argentina*

## Resumen

La violencia contra las mujeres es una grave violación de los derechos humanos que atenta contra la igualdad entre los géneros y el desarrollo humano. En las últimas tres décadas, los Estados de América Latina y el Caribe han logrado acuerdos sobre normas y estándares regionales e internacionales para abordar la violencia contra las mujeres que crearon una línea de base que permitió la sanción de ordenamientos jurídicos, políticas públicas y planes de acción nacionales de violencia contra las mujeres. En efecto, al año 2016, 31 de los 33 países de la región, es decir el 94 %, ya contaban con algún tipo de plan de acción nacional de los cuales 15 eran específicos contra la violencia de las mujeres y, al año 2018, cerca del 40 % de los países ya han sancionado leyes integrales que tipifican diversas formas de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público. En este contexto, el estudio analiza las capacidades institucionales de los Estados para brindar una respuesta integral en el contexto de los cuatro ejes de intervención de la violencia contra las mujeres (prevención, atención, sanción y reparación) e identifica prácticas promisorias a nivel nacional, desafíos y oportunidades regionales.

**Palabras clave:** violencia contra las mujeres, políticas públicas, América Latina y el Caribe

## Public Policies and National Plans on Violence against Women in Latin America and the Caribbean

## Abstract

Violence against women is a serious violation of human rights that undermines gender equality and human development. In the last three decades, the states in Latin America and the Caribbean have reached agreements on regional and international norms and standards to address violence against women that created a baseline that allowed the sanction of legal systems, public policies and action plans against violence against women. Indeed, as of 2016, 31 of the 33 countries in the region (94%) already had some kind of national action plan, of which 15 were specific to violence against women and, by 2018, nearly 40% of the countries have already passed comprehensive laws that typify various forms of violence against women, both in the private and public spheres. In this context, the study analyses the institutional capacities of states to provide a comprehensive response on violence against women (prevention, care, punishment and reparation) and identifies promising initiatives at the national level, as well as regional challenges and opportunities.

**Keywords:** Violence against women, Public policies, Latin America and the Caribbean

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Sebastián Essayag, Universidad de San Andrés

E-mail: [sebasessayag@gmail.com](mailto:sebasessayag@gmail.com)

## 1. Introducción

La violencia contra las mujeres es una grave violación de los derechos humanos que atenta contra la igualdad entre los géneros y el desarrollo humano. En tanto problema público, social y político, sus causas más profundas deben hallarse en el patriarcado, un sistema de dominación histórico ejercido por el modelo de masculinidad hegemónica tradicional que legitima el vínculo con las mujeres a través de relaciones de poder asimétricas, en favor de los hombres, y de normas y prácticas socioculturales que perpetúan la discriminación basada en el género, en detrimento de las mujeres. Las violencias en general y la violencia contra las mujeres en particular son los recursos más utilizados por el patriarcado para tramitar los conflictos sociales y para sojuzgar a las mujeres y a todos aquellos hombres cuyos comportamientos se desvíen del modelo de masculinidad hegemónica. La violencia contra las mujeres constituye un flagelo que ha alcanzado ‘proporciones epidémicas’ a nivel global (PNUD *et al.*, 2013)<sup>1</sup>. Se manifiesta de diferentes formas, como violencia física, psicológica, sexual, económica, política, obstétrica, mediática, entre otras, hasta la forma más fatal e inexorable, el femicidio/feminicidio<sup>2</sup>. Estas violencias

<sup>1</sup>Según la Organización Mundial de la Salud, el 35 % de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de la pareja o violencia sexual por parte de una persona distinta de la pareja o ex pareja. Asimismo, en todo el mundo, casi un tercio (30 %) de todas las mujeres que han tenido una relación han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja. En algunas regiones, el 38 % de las mujeres han experimentado violencia en la pareja íntima. Globalmente, hasta el 38 % de todos los asesinatos de mujeres son cometidos por parejas íntimas (PNUD *et al.*, 2013).

<sup>2</sup>La enumeración de las formas de violencia contra las mujeres no es estática, sino que es un reflejo de las dinámicas sociales, económicas y políticas y muchas de ellas suelen estar invisibilizadas en el discurso público, las políticas públicas, los planes de acción nacionales o los marcos normativos. Por ejemplo, el ciberacoso es una forma de violencia contra las mujeres perpetrada a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y en las redes sociales e Internet y no está frecuentemente penalizada. También existen otras formas menos abordadas en los ordenamientos jurídicos y las políticas como las violencias mediáticas y simbólicas, el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos y espacios públicos, la violencia obstétrica o la violencia política, que suelen distanciarse de las expresiones de violencia perpetradas contra las mujeres en las relaciones de parejas o en el ámbito doméstico (Gherardi, 2016). Sin embargo, algunos países de la región han hecho esfuerzos por visibilizar estas formas de violencia contra las mujeres en la legislación y las políticas públicas como las múltiples formas de violencia contenidas en la Ley No 26.485 ‘De protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales’ en Argentina o la visibilización de la violencia política en la Ley No 243 ‘Contra el acoso y violencia política hacia las mujeres’ en el Estado Plurinacional de Bolivia.

suelen estar determinadas, y aun exacerbadas por la intersección del género con otras identidades de las mujeres como su raza, etnia, clase, edad, orientación sexual, discapacidad física, mental o psicosocial, nacionalidad, condición serológica frente al VIH/sida, estatus jurídico o migratorio, religión, etc., las cuales, superpuestas o interseccionadas contribuyen a experiencias únicas de discriminación, estigmatización y opresión, situación además reforzada y perpetuada por la intersección de determinadas políticas, leyes y programas (enfoque de interseccionalidad).

La violencia contra las mujeres es un fenómeno que ocurre tanto en el ámbito privado (familiar, intrafamiliar o doméstico) como en el ámbito público y, al interior de este último, en una amplia gama de entornos, como el espacio o el transporte públicos, el lugar de trabajo, las instituciones educativas, los efectores sanitarios, en el marco de procesos o movimientos migratorios, en escenarios de conflicto o post-conflicto, en contextos de criminalidad, como el narcotráfico o la trata con fines de explotación sexual o laboral, entre otros, que afectan la integridad psicofísica, emocional y económica de las mujeres y limitan su capacidad de crecimiento y desarrollo personal, como estudiar, trabajar, disfrutar de su tiempo libre, casarse o formar una familia o decidir no hacerlo, etc. y su participación en el desarrollo de las naciones (PNUD *et al.*, 2013). En cualquiera de estos casos, el agresor de la víctima/sobreviviente<sup>3</sup> puede ser un miembro de su familia, normalmente la pareja o ex pareja, un desconocido, o bien un agente del Estado, ya sea por acción u omisión. Así, el alcance y la prevalencia de la violencia contra las mujeres reflejan, aún con deficiencias estructurales para su adecuada medición (sobre este tema volveremos más adelante), el grado y la persistencia de la discriminación basada en el género que enfrentan las mujeres, a menudo agravada por otros sistemas

<sup>3</sup>Existe un debate sobre el significado y uso de los términos “víctima” y “sobreviviente”, y algunos sugieren que debe evitarse el término “víctima” porque implica pasividad, debilidad y vulnerabilidad y no reconoce la resiliencia de las mujeres. Para otros, el término “sobreviviente” es problemático porque niega la sensación de victimización experimentada por mujeres que han sido blanco de crímenes violentos. Si bien en las políticas públicas se hace referencia a los cuatro ejes de intervención a la violencia contra las mujeres –prevención, atención, sanción y reparación– un análisis de los programas que se implementan a la luz de dichas políticas, permite confirmar que los recursos (aunque escasos) siguen asignándose casi exclusivamente a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, en el marco de los cuales la noción de víctima adquiere un lugar de relevancia, en detrimento de los ejes de la sanción y la reparación de la violencia contra las mujeres, en los que la mujer aparece más empoderada.

de dominación (político, económico, simbólico, religioso, etc.).

En las últimas tres décadas, los Estados a nivel global han logrado acuerdos sobre normas y estándares internacionales para abordar la violencia contra las mujeres. Tales instrumentos han creado una línea de base sobre los compromisos que asumen los Estados para eliminar la violencia contra las mujeres en el ámbito nacional que se traducen en ordenamientos jurídicos. En los países de América Latina y el Caribe las normas internacionales de derechos humanos han sido integradas a los ordenamientos estatales, fuente de la que emana su ‘deber de diligencia’<sup>4</sup> lo que no necesariamente significa que los Estados no puedan establecer alianzas con otros actores, como organizaciones de la sociedad civil, el sector privado o la cooperación internacional ya que la acción colectiva en esta materia presenta ventajas significativas (Naciones Unidas, 2006)<sup>5</sup>, más aún en aquellos países con capacidades estatales deficientes. Sin embargo, diversos organismos internacionales han advertido con preocupación el incumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones legales, inobservancia que se traduce en impunidad. “Cuando el Estado no responsabiliza a los perpetradores de la violencia y la sociedad aprueba [tolera], tácita o explícitamente tal violencia, la impunidad no solo

<sup>4</sup>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) Recomendación General 19, artículo 24 (i); nota 15, artículo 4 (d).

<sup>5</sup>Realizar un trabajo coordinado entre los diferentes actores clave y grupos de interés es fundamental para la implementación de medidas efectivas que enfrenten la violencia contra las mujeres. Aunque el Estado es el principal titular de obligaciones, cada vez en mayor medida se empiezan a considerar las responsabilidades de otros actores no estatales cuyas acciones tienen un impacto sobre los derechos de las personas: organizaciones de la sociedad civil, empresas y agencias de cooperación y desarrollo, entre otros. Como se señala en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas (2006): “La colaboración y la coordinación entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo vital en la elaboración de prácticas eficaces para eliminar la violencia contra la mujer. Algunos ejemplos son las alianzas y coaliciones entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales que se fundan en la experiencia y los conocimientos especializados de los asociados más activos e informados –los grupos y redes de mujeres– para diseñar y aplicar programas. Se considera generalmente una buena práctica la coordinación y la formación de redes entre los sectores gubernamentales, como el sistema de justicia y los sectores de la salud, la educación y el empleo. También es una buena práctica la formación de alianzas y coaliciones estratégicas entre los grupos que trabajan sobre la violencia contra la mujer y los que trabajan en otras cuestiones, como el VIH/SIDA, el empoderamiento económico de las mujeres y otros aspectos de la justicia social” (Naciones Unidas, 2006, p.96).

alienta más abusos, sino que también da el mensaje de que la violencia masculina contra las mujeres es aceptable o normal. El resultado de esa impunidad no es únicamente la negación de justicia a las víctimas/sobrevivientes (...) sino también el refuerzo de las relaciones de género prevaletentes y la reproducción de las desigualdades (...)” (Naciones Unidas, 2006)<sup>6</sup>.

En las secciones a continuación, se analizará el marco legal internacional y regional para la eliminación de la violencia contra las mujeres y los avances realizados por los países de la región en materia de legislación, políticas públicas y planes de acción nacionales para el abordaje de la violencia contra las mujeres señalando las capacidades institucionales de los Estados, prácticas promisorias, oportunidades y desafíos.

## 2. Marco legal internacional y regional para la eliminación de la violencia contra las mujeres

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es el principal tratado internacional de las Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres que establece las obligaciones legales de los Estados parte para prevenir la discriminación contra las mujeres. La CEDAW fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981, fruto de los esfuerzos realizados por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de la ONU. Al año 2018, la CEDAW ha sido ratificada por 189 Estados con el fin de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y proteger y promover sus derechos. En 1992, se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano que supervisa el cumplimiento de la CEDAW. El 29 de enero de ese año, en el 11.º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, se formula la Recomendación General Número 19: “La Violencia contra la Mujer” que afirma inequívocamente que la violencia contra las mujeres constituye una forma de discriminación y que esta es una de sus principales causas producto de relaciones de poder desiguales históricamente y de subordinación de las mujeres respecto de los hombres que menoscaban y hasta anulan sus derechos y libertades fundamentales.

<sup>6</sup>Traducción del autor

Si bien la CEDAW no hace una referencia explícita a la violencia contra las mujeres, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha dejado en claro que todas las formas de violencia contra las mujeres están comprendidas en la definición de discriminación contra la mujer que se establece en la CEDAW y exhorta a los Estados parte a que adopten medidas para hacer frente a las violencias y no invoquen la costumbre, la tradición o la religión para eludir sus obligaciones. En el año 1999, la Asamblea General de la ONU aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que entró en vigencia en 2000, un instrumento complementario de la CEDAW, que reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para examinar las denuncias de particulares, los procedimientos de investigación y desarrollar jurisprudencia en esta área.

En el año 1993, se realizó en Viena la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En ella, los Estados parte ratificaron la Resolución de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración y el Programa de Acción de Viena. En dichos instrumentos quedó plasmado que los derechos humanos de las mujeres son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales y que la violencia contra las mujeres resulta en una violación de los mismos, aun cuando la violencia haya sido perpetrada por particulares en el ámbito privado. Este posicionamiento marca un punto de inflexión respecto de las obligaciones del Estado para dar una respuesta al ejercicio de la violencia contra las mujeres tanto en el ámbito privado como en el público (sobre esto volveremos más adelante). Como resultado de la Conferencia de Viena, la Comisión de Derechos Humanos nombra en 1994 la 'Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias', un mecanismo institucional cuyo fin es el examen periódico a fondo y la presentación de informes sobre violencia contra las mujeres en todo el mundo. Mediante análisis, recomendaciones y visitas a los países, la Relatora Especial ha concienciado sobre las causas y consecuencias de las diferentes formas de violencia contra la mujer y ha ampliado la comprensión de las normas internacionales en esta esfera.

Los consensos alcanzados entre los Estados en las resoluciones, convenios y acuerdos mundiales sobre los derechos de las mujeres (ONU Mujeres, 2011), fueron recogidos en América Latina y el Caribe. Así, en 1994 la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó en Belém do Pará, Brasil, la Con-

vención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), un instrumento regional que entró en vigor en 1995 y que refleja la preocupación de los Estados latinoamericanos y caribeños frente a la violencia contra las mujeres. La Convención de Belém do Pará reafirma que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, y la define como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado" (Capítulo I, Artículo 1.º). Los Estados parte reconocen la diversidad de formas que puede adoptar la violencia contra las mujeres, los posibles perpetradores y los ámbitos, público y privado, en los que puede ejercerse la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia contra las mujeres ejercida por acción, omisión e inacción del Estado (Capítulo I, Artículo 2,º). La convención es un instrumento de suma importancia ya que impulsa reformas de los marcos normativos nacionales en la región, la aprobación de leyes específicas, la formulación e implementación de políticas públicas integrales para hacer frente a la violencia contra las mujeres y la modificación y actualización de los códigos civiles y penales con el objetivo de tipificar y penalizar expresiones de violencia contra las mujeres poco o nada visibilizadas y fomentar la creación, el fortalecimiento e incluso la redefinición del sentido y alcance de la institucionalidad de género.

La Convención de Belém do Pará alienta a los Estados parte a que adopten, por todos los medios posibles, y sin dilaciones, políticas que estén orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Capítulo III, Artículo 8.º). En 2004 se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) para garantizar la implementación efectiva de la Convención de Belém do Pará a través de un proceso de evaluación y apoyo continuo e independiente basado en una "metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas que analiza los avances en la implementación de la Convención de Belém do Pará por sus Estados Parte,

así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres”<sup>78</sup>.

Un nuevo instrumento consolidó estos logros: la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por 189 países en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, al subrayar que la violencia contra las mujeres es tanto una violación de los derechos humanos de la mujer como un impedimento para el pleno disfrute de los derechos humanos. La atención se centró en exigir a los Estados que rindan cuentas de las medidas que implementan para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres. La Plataforma de Acción de Beijing identificó 12 áreas críticas de preocupación que requieren una acción urgente para alcanzar los objetivos de igualdad, desarrollo y paz; una de estas áreas fue la de violencia contra las mujeres. La Plataforma de Acción Mundial de Beijing traza los compromisos internacionales hacia la igualdad de las mujeres y la incorporación de la transversalización del enfoque de género en los procesos políticos y en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Cinco años más tarde, en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en el año 2000, conocida como Beijing+5, se reitera la necesidad de crear mecanismos nacionales para la integración de la perspectiva de género en la legislación, políticas, planes nacionales, programas y proyectos como parte de las estrategias de intervención en forma conjunta con la sociedad civil y, si fuera solicitada, con el apoyo técnico y/o financiero de la cooperación internacional. A partir de entonces una serie de resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas —que se extienden hasta la fecha— vienen realizando llamados a los Estados para intensificar sus esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y enfatiza la obligación de ejercer su ‘deber de diligencia’, es decir su responsabilidad indelegable de brindar una respuesta al flagelo. Tal el caso, ese año, de la Resolución

1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad que fue un hito al abordar la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado, reconociendo la necesidad de aplicar plenamente las leyes que protegen los derechos de las mujeres y las niñas durante y después del conflicto armado y exigiendo medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia de género en los conflictos armados.

Finalmente, cabe destacar la labor en la promoción de los derechos de las mujeres que realiza, desde 1946, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés), el principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres que fue creado por medio de la Resolución 11(II) del Consejo Económico y Social de la ONU el 21 de junio de 1946. La CSW documenta la realidad que viven las mujeres en todo el mundo y elabora normas internacionales en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. En el 57<sup>o</sup> período de sesiones de la CSW, celebrado en 2013, el tema prioritario fue el de la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Entre otras recomendaciones, la CSW hizo un llamado para que los Estados, en todos los niveles, utilicen todas las medidas de carácter legislativo, político, económico, social y administrativo a su alcance para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar, juzgar y sancionar a los agresores y brinden protección y atención a las mujeres víctimas/sobrevivientes. En la Resolución Final, la CSW reafirma que la violencia contra las mujeres, cualquiera sea su forma, el tipo de vínculo que exista entre el agresor y la víctima/sobreviviente y el ámbito, público o privado, en que sea perpetrada, constituye una forma de discriminación contra las mujeres y una violación de los derechos humanos que provoca un daño a la víctima/sobreviviente, y al desarrollo económico y social de los pueblos. En el documento hace un llamado a los Estados a que avancen en la creación de agendas legislativas que privilegien la sanción de leyes específicas para atender la violencia contra las mujeres y desarrollen e implementen políticas públicas y/o planes nacionales integrales adaptados a las necesidades de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad poniendo el foco en los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación. Sobre este llamamiento nos concentraremos en las secciones siguientes.

<sup>7</sup>Para mayor información acerca del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), visitar el sitio de Internet: <http://www.oas.org/es/mesecvi/default.asp>

<sup>8</sup>En América Latina y el Caribe se celebraron dos conferencias regionales: la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 6 al 9 de agosto de 2007) y la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010). De ambas conferencias emanan los Consensos de Quito y Brasilia, respectivamente, en los que se reconoce la necesidad de adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres en los espacios públicos y privados.

### 3. ¿Qué avances se observan en América Latina y el Caribe en materia de legislación nacional, políticas públicas y planes de acción nacionales para eliminar la violencia contra las mujeres?

Como fuera adelantado, la Convención de Belém do Pará (1994) representa para los países de la región un hito fundamental en su lucha por enfrentar y, como meta, eliminar la violencia contra las mujeres. Al año 2018, la Convención de Belém do Pará ha sido adherida y ratificada por 32 de los 33 países de América Latina y el Caribe<sup>9</sup>. La norma interamericana es un instrumento disruptivo en tanto rompe con la idea que hasta su adopción se tenía de que todo acto de violencia contra las mujeres perpetrado en el espacio privado era competencia exclusiva del derecho de familia y/o del derecho civil al ser hechos que ocurren en el marco de relaciones entre particulares, esto es en la esfera íntima. La nueva norma establece que ‘lo privado es público’ en tanto la violencia contra las mujeres atenta contra los derechos humanos y, en este sentido, a los Estados les corresponde asumir el deber indelegable de prevenirla y sancionarla en el ámbito público y privado. Sin embargo, aún habiendo firmado y/o ratificado la Convención de Belém do Pará, los Estados Parte, sancionaron legislación que protegía a la familia, como un bien jurídico, y no a las mujeres como sujetos del derecho a vivir una vida libre de violencias en todos los ámbitos. En efecto, las primeras normas que se sancionaron en la región luego de que la Convención de Belém do Pará fuera aprobada, instituyeron medidas de protección a las mujeres frente a la violencia que sufren solamente en el ámbito privado y solo tipificaban penalmente tres formas de violencia: física, sexual y/o psicológica. Estas normas son conocidas como leyes “de primera generación”, sin embargo, al 2018, 21 países de la región (64%)<sup>10</sup>, es decir más de la mitad, cuentan exclusivamente con este tipo de legislación, que protegen solamente los derechos de las mujeres frente a la violencia doméstica y/o violencia intrafamiliar y en este grupo de países se ubica el 100% de los Estados Parte de la

Comunidad del Caribe (CARICOM), que cuentan únicamente con leyes de primera generación.

El MESCVI ha realizado, al año 2018, tres Rondas de Evaluación Multilaterales (2004-2008; 2009-2014 y 2016-2020)<sup>11</sup> a través de las cuales su Comité de Expertas elabora y circula un cuestionario sobre las medidas adoptadas por los Estados Parte para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Los Estados Parte responden a este cuestionario, el cual luego sirve de base para la elaboración de cada informe nacional. En estos informes nacionales el Comité de Expertas ha señalado reiteradamente su preocupación acerca de la necesidad de que los Estados cumplan con las disposiciones contenidas en la norma y la incorporen en el ordenamiento jurídico nacional (con rango constitucional, supra legal o legal) y adecuen el ordenamiento legislativo nacional y la legislación sobre violencia de acuerdo con la definición de violencia contra las mujeres contenida en la convención con el propósito de proteger ampliamente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias en todas sus formas tanto en el ámbito público como privado.

Haciéndose eco de estas preocupaciones, y a pesar de que siguen persistiendo obstáculos en la mayoría de los países de la región, algunos Estados comenzaron a sancionar leyes integrales de violencia contra las mujeres, también conocidas como leyes ‘de segunda generación’, que trascienden la sola protección del bien jurídico de la familia y tipifican penalmente diversas formas de violencia, y no solo la violencia física, sexual o psicológica. Estas leyes reconocen los ámbitos público y privado y la violencia contra las mujeres cometida por el Estado, por acción u omisión. Las leyes integrales adoptan enfoques que consideran la diversidad del colectivo social de las mujeres, es decir adaptan las medidas legales a las necesidades y requerimientos de los grupos de mujeres específicos y, en particular, de aquellas en situación de vulnerabilidad, atendiendo a su pertenencia étnica, el nivel socioeconómico, la opinión o ideología política, la orientación sexual, su identidad de género, el origen nacional o social, el estado civil,

<sup>9</sup> A excepción de Cuba, que aún no es formalmente país miembro de la OEA, a pesar del proceso de diálogo que fuera iniciado en 2009 en el contexto de la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09).

<sup>10</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Costa Rica, Chile, Cuba, Dominica, Guyana, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Panamá, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

<sup>11</sup> Para una mayor información acerca de las Rondas de Evaluación Multilaterales, véanse los Informes Finales de País, que consisten en i) un análisis por parte del Comité de Expertas de la respuesta de los Estados al cuestionario; ii) una serie de recomendaciones elaborada por el Comité de Expertas; y iii) los comentarios del Estado sobre el análisis y sus recomendaciones. Los resultados y las recomendaciones de todos los informes nacionales luego son consolidados en un Informe Hemisférico. Todos los informes, nacionales y hemisféricos, están disponibles en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/InformesNacionales.asp>

el grupo etario, su condición migratoria, su situación frente al VIH/sida, entre otras.

Asimismo, las leyes ‘de segunda generación’ ponen el acento en el abordaje integral de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres y sus entornos a través de medidas de prevención, atención, sanción y reparación (ejes de intervención) y entienden que la violencia contra las mujeres, al ser un fenómeno complejo, requiere de la coordinación intersectorial para garantizar la transversalidad de la respuesta institucional. Al año 2018, y aún con significativos matices en la región, solo 12 de los 33 países (36 %) <sup>12</sup> han sancionado leyes ‘de segunda generación’ y en algunos países este tipo de leyes incluso coexisten con las ‘de primera generación’, que no fueron derogadas o reemplazadas. En relación con la legislación sobre femicidio/feminicidio, al año 2018 la región cuenta con 18 países con leyes que tipifican esta figura delictiva (55 %) <sup>13</sup>.

Ahora bien, la sanción de legislación para abordar la violencia contra las mujeres es una condición necesaria para criminalizar el fenómeno pero sin dudas no es suficiente. Si una ley no se reglamenta es una forma de veto silencioso de parte del Estado, esta vez por omisión reglamentaria, al violar el propio Estado el principio que establece que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de la reglamentación y esta no puede cercenarlos, con el agravante de que esta omisión implica, además, bloquear la voluntad legislativa, que es en definitiva expresión de la voluntad popular en los sistemas democráticos representativos. En este sentido, además de impulsar legislación y reformas de los marcos normativos para penalizar la violencia contra las mujeres, la Convención de Belém do Pará exhorta a que los Estados Parte adopten, por todos los medios posibles, y sin dilaciones, políticas públicas orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Capítulo III, Artículo 8°). Para cumplir con este mandato, los Estados Parte han avanzado, aunque a distintas velocidades, en el desarrollo de políticas

públicas y/o planes de acción nacionales para prevenir, sancionar y, como meta, erradicar la violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones. Los alcances en cuanto a las formas de violencia contra las mujeres y la población objetivo varían y también han habido países que además de una política pública a nivel nacional han desarrollado políticas sub-nacionales o municipales y han incorporado acciones y estrategias para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en los planes nacionales de otros sectores (educación, salud, bienestar social, justicia, etc.) en documentos oficiales (política pública) el concepto de violencia de acuerdo con la Convención de Belém Do Pará o en la agenda del mecanismo institucional para el adelanto de la mujer, desagregado por jurisdicciones (nacional, estadual/provincial, local)

En este contexto, un estudio realizado por el PNUD y ONU Mujeres en 2016 (PNUD *et al.*, 2016) señala que 31 de los 33 países de la región, es decir el 94 %, ya contaban en 2016 con algún tipo de plan de acción nacional de los cuales 15 eran específicos contra la violencia de las mujeres, un aumento del 66 % con referencia al estudio realizado en 2013. El análisis clasificó a los 33 países de la región de América Latina y el Caribe según el tipo de política pública o plan de acción nacional para el abordaje de la violencia contra las mujeres, en cinco grupos: a) planes de acción nacionales específicos para el abordaje de la violencia contra las mujeres (43 %) <sup>14</sup>; b) planes de acción nacionales para abordar la violencia familiar, intrafamiliar o doméstica (9 %) <sup>15</sup>; c) planes de acción nacionales para abordar la violencia de género (21 %) <sup>16</sup>; d) estrategias de acción para enfrentar la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia) integradas a una política pública de acogida, como por ejemplo los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (21 %) <sup>17</sup> y e) inexistencia de un plan de acción nacional para abordar la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia) aprobado oficialmente (6 %) <sup>18</sup> (PNUD *et al.*, 2016). Los porcentajes indicados señalan que, a pesar de que en los ordenamientos legislativos nacionales, en su mayoría, persisten deficiencias respecto del cumpli-

<sup>12</sup>Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>13</sup>Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Rep. Bolivariana de)., es decir ya son más de la mitad los países que han sancionado leyes específicas que tipifican la figura penal autónoma de femicidio/feminicidio en la legislación o que incorporaron el femicidio/feminicidio como una figura agravada del homicidio (Argentina y Venezuela (República Bolivariana de))

<sup>14</sup>Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

<sup>15</sup>Guyana, Panamá y Uruguay

<sup>16</sup>Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Granada, Jamaica, Saint Kitts and Nevis y San Vicente y las Granadinas.

<sup>17</sup>Barbados, Bolivia (Est. Plur. de), Cuba, Dominica, Paraguay, Surinam y Venezuela (Rep. Bol. de).

<sup>18</sup>Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

miento de los mandatos de la Convención de Belém do Pará, los países han avanzado, aún con matices entre ellos, en cuanto al desarrollo de políticas o planes de acción nacionales para enfrentar las múltiples formas de la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público. Dichas políticas públicas difieren en cuanto a la metodología de formulación, implementación y monitoreo y evaluación<sup>19</sup>.

En el mismo estudio (PNUD *et al.*, 2016) se indagó también acerca de la consistencia entre los ordenamientos legislativos nacionales y las políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia). En el marco de dicha investigación regional, la ‘consistencia’ significa la “equivalencia o compatibilidad (armonización) que existe entre las obligaciones que mandatan las leyes (de primera o de segunda generación) y los objetivos de las políticas y/o planes nacionales, siendo estos últimos formulados e implementados para dar efectivo cumplimiento a las normas, que son su sustrato legal (...) [y a la] correspondencia entre la definición de violencia contra las mujeres, los tipos de violencia tipificados y los ámbitos (público y/o privado) amparados en las normas y en las políticas y/o planes nacionales”. Con base en los criterios de comparabilidad aludidos, el informe confirma que, al año 2016, del total de los países con planes de acción nacionales aprobados oficialmente (30 de los 33), en poco más de la mitad (52%) la legislación guardaba consistencia con las políticas y/o planes nacionales<sup>20</sup>. Contrariamente, en prácticamente la otra mitad de los casos (48%)<sup>21</sup> las políticas o planes de acción nacionales (cualesquiera su tipo) convivían con una legislación que no estaba armonizada con las políticas. Estos hallazgos estarían indicando la necesidad de que prácticamente la mitad de los países de la región deban armonizar la definición de violencia contra las mujeres y demás disposiciones contenidas en los ordenamientos legislativos con las políticas públicas con el fin de que ambos instrumentos orienten las acciones de

prevención, atención, sanción y reparación en la misma dirección y en función de la misma tipificación del delito.

En las secciones siguientes, nos concentramos en los países en los que se observa consistencia entre el ordenamiento jurídico nacional ‘de segunda generación’ y las políticas y/o planes de acción nacionales específicos de violencia contra las mujeres<sup>22</sup> ya que, producto del análisis, surgen algunos hallazgos respecto de las capacidades institucionales de los Estados y la medida en que estas capacidades permitirían brindar una respuesta institucional adecuada para afrontar la violencia contra las mujeres. Sin embargo, queda pendiente estudiar si existe alguna correlación estadísticamente significativa que permita afirmar si estas prácticas promisorias medidas en términos de capacidades institucionales son eficaces en el sentido de incidir en la reducción de la tasa de prevalencia de la violencia contra las mujeres y la tasa de femicidios/feminicidios en los países de la región.

### 3.1. El nivel jerárquico en la estructura organizativa del Estado de los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer (MAM) es un factor decisivo para el desarrollo de políticas y/o planes de acción nacionales para eliminar la violencia contra las mujeres

En los países donde se observa consistencia entre la sanción de legislación nacional ‘de segunda generación’ y el desarrollo de políticas y/o planes de acción nacionales específicos para el abordaje de la violencia contra las mujeres, los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer (MAM) poseen un nivel jerárquico ‘alto’<sup>23</sup> o ‘medio’<sup>24</sup> en la estructura organizativa del Estado (Observatorio de la Igualdad de Género de la CEPAL)<sup>25</sup>. La institucionalidad de género en estos países poseen liderazgo

<sup>19</sup>Para un análisis sobre el ciclo de vida de las políticas y su vinculación con el desarrollo de los planes de acción nacionales para enfrentar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, véanse los informes (PNUD *et al.*, 2013) y (PNUD *et al.*, 2016).

<sup>20</sup>Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

<sup>21</sup>Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (Rep. Bolivariana de).

<sup>22</sup>Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México, Nicaragua y República Dominicana.

<sup>23</sup>Los MAM en Chile, Costa Rica, Haití, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela (Rep. Bol. de) poseen rango ministerial o el rango del/de la titular es de Ministra/o con plena participación en la toma de decisiones en el gabinete.

<sup>24</sup>Los MAM en Argentina, Colombia y Ecuador son entidades adscritas a la Presidencia o mecanismos cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia.

<sup>25</sup>La CEPAL ha establecido el nivel jerárquico de los Mecanismos Institucionales para el Adelanto de la Mujer (MAM) como un indicador cualitativo que describe el estatus que los países formalmente han conferido a estos mecanismos mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales. El nivel de

político, capacidad de negociación, de articulación de intereses y gobernanza que han logrado traducirse en capacidades institucionales para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas en el abordaje de la violencia contra las mujeres. Las capacidades institucionales de los MAM en este grupo de países han permitido algunos logros promisorios: a) la conformación de mecanismos de articulación interinstitucionales entre las entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y la protección del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres y para la formulación de las políticas y/o planes nacionales de manera sinérgica<sup>26</sup>; b) la creación de institucionalidad de género a nivel sub-nacional (provincial, departamental, municipal o local); c) la celebración de acuerdos intersectoriales para la prevención y atención de las víctimas/sobrevivientes; d) la elaboración de protocolos de actuación sectoriales e intersectoriales para la atención de las víctimas/sobrevivientes; e) la creación de comisiones técnicas y operativas (Honduras, México, Costa Rica) para brindar apoyo técnico y operativo a los procesos de formulación e implementación de las políticas y/o planes nacionales; f) la descentralización de los procesos de formulación e implementación de las políticas y/o planes nacionales a nivel estadual, sub-nacional y/o local como en el caso, por ejemplo, de Argentina o México para responder a las particularidades de las mujeres que sufren violencia en dichos niveles jurisdiccionales; g) la articulación de las políticas y/o planes nacionales de violencia contra las mujeres con otros programas, planes nacionales o políticas, como son los planes de salud, seguridad ciudadana, vivienda, VIH/SIDA, pobreza, etc. cuyo amarre resulta en una buena práctica para garantizar una respuesta institucional integral a la violencia contra las mujeres y h) la creación de espacios y redes entre múltiples actores para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las etapas de formulación, implementación y monitoreo y evaluación de políticas públicas y planes de acción nacionales de violencia contra las mujeres.

La capacidad de incidencia de la sociedad civil organizada ha sido eficaz para impulsar en una direc-

jerarquía de los MAM se calcula con base en la legislación nacional que define sus atribuciones y situación jurídica.

<sup>26</sup>Para un detalle de los mecanismos institucionales contenidos en los planes de acción nacionales para cada uno de los 33 países de la región, véase el informe del (PNUD *et al.*, 2016) y los informes de país contenidos en el mapeo interactivo en el sitio de Internet de América Latina Genera del PNUD: <http://americalatina.genera.org/newsite/index.php/es/nuestro-trabajo/violencia-contral-las-mujeres-y-seguridad-ciudadana#violencia-de-genero-en-los-paises>

ción ‘de abajo hacia arriba’ el desarrollo de políticas y/o planes de acción nacionales para enfrentar la violencia contra las mujeres en la región.

Si bien en la región se observa un aumento sostenido de la participación de los movimientos sociales y organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, movimientos y agrupaciones feministas; organizaciones de derechos humanos; organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes y de las voces de las propias víctimas/sobrevivientes, son pocos los países en los que existen mecanismos de participación de la sociedad civil de las mujeres para incidir de manera activa, permanente y estructurada en los procesos de formulación de políticas públicas de violencia contra las mujeres (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará*, 2017). Sin embargo, en los países en donde los procesos de participación condicionan los temas de la agenda pública, estos han permitido canalizar las demandas del colectivo social de las mujeres. Una experiencia promisoriosa en este sentido es la del Perú en el contexto de formulación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (2009-2015). El mismo fue el resultado de acuerdos interinstitucionales y de los aportes de múltiples actores de la sociedad civil (profesionales, expertos/as, dirigentes comunales, representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de mujeres y movimientos feministas a escala nacional, regional y local) quienes, de manera organizada, participaron activamente de la revisión, formulación de observaciones y validación de la propuesta del plan nacional antes de su aprobación oficial. Esta colaboración se canalizó a través de una cuatro mecanismos: a) consultas realizadas al interior del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, tanto a representantes de los diferentes sectores del Estado como organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional; b) una consulta general por medios virtuales y otra dirigida a especialistas en la materia y a las Dirigentes de las Centrales de las Organizaciones de Mujeres y c) la organización de un Taller de Consulta Regional con participación pluriactoral (PNUD *et al.*, 2016).

La integralidad de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres incorporada en el ordenamiento jurídico nacional y las políticas públicas permite abordar la complejidad del fenómeno en todas sus dimensiones.

La integralidad de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres es una cualidad de las leyes ‘de segunda generación’ y de su consistencia con

las políticas y/o planes de acción nacionales de suma relevancia ya que a través de ella se expresa el reconocimiento que la institucionalidad hace de la complejidad del fenómeno. A fenómenos complejos, respuestas institucionales complejas. Los Estados brindan una respuesta institucional comprehensiva a la violencia contra las mujeres cuando incorporan en el ordenamiento jurídico y en las políticas públicas y/o planes de acción nacionales: i. las diversas formas de violencia contra las mujeres, incluyendo aquellas históricamente invisibilizadas; ii. los ámbitos público y privado del ejercicio de la violencia contra las mujeres; iii. la diversidad de identidades del colectivo social de las mujeres; iv. la multidimensionalidad del sistema de respuesta institucional (prevención, atención, sanción y reparación); v. la transversalidad de enfoques diferenciales, como los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género y generacional; vi. la incorporación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales; vii. la asignación de recursos presupuestarios específicos para el abordaje de la violencia contra las mujeres; viii. la inclusión de mecanismos y sistemas de medición de la incidencia y la prevalencia de la violencia contra las mujeres; y ix. la incorporación de la capacitación de los agentes estatales a nivel sectorial (desarrollo de capacidades). Revisemos cada uno de estos aspectos que hacen a la definición de integralidad de la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en los ordenamientos jurídicos y las políticas públicas del grupo de países analizado.

### 3.1.1. *Tipificación de la pluralidad de formas de violencia contra las mujeres*

Las leyes ‘de segunda generación’ y las políticas integrales de violencia contra las mujeres visibilizan formas de violencia que hasta no hace mucho tiempo no estaban tipificadas en los ordenamientos jurídicos nacionales ni eran criminalizadas por los sistemas judiciales. La definición de violencia contra las mujeres recogida en la Convención de Belem do Pará incorpora múltiples formas de violencia contra las mujeres: violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, institucional, política, obstétrica, simbólica, y otras, como así también prevé la sanción de legislación específica sobre otras formas de violencia, entre ellas la trata de niños, niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores, la prostitución forzada (conforme el Estatuto de Roma), el acoso sexual (en el empleo, en instituciones educativas, de salud u otros de naturaleza pública o privada), el femicidio/feminicidio (incorporado co-

mo delito autónomo o como agravante de homicidio). Estas expresiones de violencia pueden adoptar la forma de amenaza, o más de una, e incluso sostenidas en el tiempo, o bien pueden estar vinculadas a las llamadas ‘prácticas nocivas o perjudiciales’ (mutilación genital femenina, matrimonio infantil y/o forzoso, delitos cometidos por motivos de “honor”, violencia por causa de la dote, entre otras), que han sido reconocidas por los órganos de derechos humanos como una violación a los derechos humanos de mujeres y niñas<sup>27</sup>.

Estas expresiones de violencia no son nuevas, pero han adquirido mayor visibilidad como resultado del activismo de la sociedad civil, la voluntad y el liderazgo político de algunos sectores más progresistas, el apoyo de la cooperación internacional (PNUD, ONU Mujeres, UNFPA, Campaña del Secretario General de la ONU ‘Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres’, el Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer, la Campaña HeforShe, entre otras), la cobertura mediática, mayor sensibilización y concientización social respecto de sus consecuencias y un mayor número de denuncias. Para garantizar la operatividad de las normas que son sancionadas para penalizar las distintas formas de violencia contra las mujeres, los Estados han elaborado protocolos de atención sectoriales (justicia, salud, educación, entre otros) algunos incluso en los idiomas de los pueblos originarios e indígenas, respetando así la interculturalidad, como por ejemplo en los planes de acción nacionales de Guatemala u Honduras, y en formato accesible para personas con discapacidad visual, que definen criterios específicos de recolección de datos y de atención sensible y de calidad para las víctimas de violencia, y que son utilizados por la policía, el sistema de justicia, el sistema de salud y demás poderes del Estado.

### 3.1.2. *Inclusión de los ámbitos público y privado en la definición de violencia contra las mujeres contenida en las leyes integrales y políticas públicas afines*

Como fuera señalado, los instrumentos legales y políticas públicas hacen referencia a dos posibles ámbitos en los que puede ser perpetrada la violencia contra las mujeres: el ámbito privado (doméstico, familiar o intrafamiliar) en exclusiva, o bien el ámbito privado y público (estatal, recreativo, la-

<sup>27</sup>Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 9.

boral, educativo, etc.). Abordar la violencia contra las mujeres en el ámbito público significa también reconocer la existencia de los “nuevos contextos de criminalidad” como la violencia ejercida contra las mujeres en el marco de un conflicto armado, el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la internacionalización de las organizaciones delictivas, las organizaciones transnacionales de pandillas criminales juveniles (como las maras en Centroamérica), los conflictos civiles, los fenómenos migratorios, entre otros los cuales, a su vez, demarcan ‘nuevos territorios’ que son el ‘blanco de ataque’ de las nuevas expresiones que asume la violencia contra las mujeres y que afectan la integridad psicofísica, emocional y económica de las mujeres y limitan su autonomía física, económica y política.

### 3.1.3. *Reconocimiento en la legislación y políticas públicas ‘de segunda generación’ de la diversidad de identidades y trayectorias de vida del colectivo social de las mujeres, de sus necesidades, requerimientos y atención diferencial*

Las leyes de ‘segunda generación’ y las políticas y/o planes de acción integrales de los países analizados distinguen conjuntos diversos de mujeres con necesidades, requerimientos e intereses específicos y oportunidades desiguales bajo la premisa de que si bien la violencia contra las mujeres es una epidemia que no reconoce fronteras de ningún tipo, no por ello afecta a todas las mujeres por igual. Un análisis basado en el enfoque de interseccionalidad comentado más arriba permite distinguir algunos grupos de mujeres que están en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia que otras y esto debido a determinadas condiciones sociales específicas que exacerbaban la vulnerabilidad y el impacto de la violencia como su pertenencia étnica (mujeres indígenas, pertenecientes a los pueblos originarios, afrodescendientes, etc.), su nivel socioeconómico, opinión o ideología política, orientación sexual, origen nacional o social, estado civil, grupo etario (niñas, adolescentes, mujeres adultas, adultas mayores), nivel de estudios, lugar de residencia (mujeres que viven en zonas urbanas o mujeres campesinas), entre otros. Pero también están en una situación de mayor vulnerabilidad las mujeres privadas de la libertad o institucionalizadas, las mujeres que ejercen la prostitución, las mujeres que viven con VIH/sida o que poseen alguna discapacidad física, mental o psicosocial, las mujeres que viven en el contexto de un conflicto armado, las mujeres migrantes, aquellas que son objeto de trabajo esclavo, trabajo forzado (o prácticas análogas)

o que integran grupos relacionados con actividades criminales (narcotráfico, pandillas juveniles, crimen organizado, entre otras), muchas veces contra su propia voluntad. Esta distinción es clave para diseñar acciones focalizadas para cada grupo de mujeres y esta es la razón por la cual la participación de todos los grupos de mujeres en los procesos de formulación de las políticas resulta en un insumo de gran valor estratégico. En este sentido, los ordenamientos legislativos y políticas públicas integrales que incluyen los múltiples grupos de mujeres diseñan y adoptan estrategias focalizadas adoptando así una perspectiva inclusiva.

### 3.1.4. *La multidimensionalidad del sistema de respuesta institucional frente a la violencia contra las mujeres aborda la problemática a través de los cuatro ejes de intervención: prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres*

En el conjunto de políticas y/o planes nacionales analizados se observa el desarrollo de capacidades institucionales diversas para cada uno de los ejes de intervención; habiendo políticas y/o planes nacionales en los que se privilegia más un eje que otro. En términos generales, la totalidad de las políticas y/o planes nacionales en la región formulan objetivos y estrategias específicas para abordar los ejes de prevención, atención y sanción, aunque con matices entre un país y otro. Es el eje de la reparación el que está más ausente lo cual estaría señalando no solo una relativa falta de diligencia de parte de la mayoría de los Estados para implementar medidas encaminadas a reparar los derechos vulnerados de las víctimas/sobrevivientes o, en el caso de un femicidio/feminicidio, la reparación de los derechos de sus hijos/as o familiares directos, sino además una profundización del sentido de víctima en detrimento de los ejes de la sanción y la reparación de la violencia contra las mujeres, en los que la mujer aparecería más empoderada (PNUD *et al.*, 2013; 2016)<sup>28</sup>.

En el eje de la prevención, las políticas públicas y/o planes de acción nacionales incorporan acciones muy diversas que están mayoritariamente orientadas a modificar patrones culturales y comportamientos tradicionales que toleran o exacerbaban la violencia contra las mujeres a través del desarrollo de campañas de prevención, educación, sensibilización, ca-

<sup>28</sup>Para una revisión de una muestra no representativa de experiencias promisorias en relación con los ejes de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres, véase (PNUD *et al.*, 2016).

pacitación, concientización y/o de fomento y divulgación de actitudes, valores y prácticas de respeto a los derechos humanos, los derechos de las mujeres y a una vida libre de violencias con características, actores involucrados, cobertura y periodicidad muy diversas. En el marco de estas campañas, los Estados, en los diferentes niveles jurisdiccionales, de manera unívoca o en alianza con el sector privado y/o la sociedad civil organizada, asignan recursos para los siguientes propósitos: el desarrollo de contextos institucionales seguros, como por ejemplo las experiencias en el sector de educación (entornos escolares seguros) a través de una revisión y adecuación del material docente, los textos y la currícula para incluir medidas de prevención de la violencia de género y contra las mujeres como parte de los contenidos de estudio; la transformación de prácticas organizacionales para la creación de ambientes de tolerancia cero a la violencia contra las mujeres en las instituciones públicas y en organizaciones del sector privado; el desarrollo de programas nacionales y regionales de promoción de masculinidades no violentas y corresponsables para fomentar la participación de los hombres y niños como aliados de las transformaciones sociales y de la modificación de pautas culturales de masculinidad hegemónica (Campaña del Lazo Blanco, Promundo, Men Engage, Cultura Salud/EME (Chile), Salud y Género (México), Colectivo Hombres y Masculinidades (Colombia), entre otras); el desarrollo de programas de prevención en el marco de problemas conexos que exacerban la violencia contra las mujeres como por ejemplo, el consumo de alcohol, drogas, el acceso a armas de fuego, etc.; el desarrollo de agendas intersectoriales para garantizar la complementariedad de las políticas públicas (educación, salud, seguridad, promoción social, justicia, etc.); el desarrollo de programas de intervención temprana dirigidos a niños/as que hayan sido testigos de violencia en el entorno familiar o que hayan sufrido situaciones de violencia (en especial abuso sexual y/o violencia física); el desarrollo de iniciativas vinculadas con la prevención de las distintas formas de violencia contra las mujeres en el espacio público (Programa Ciudades y Comunidades Seguras); entre las medidas más representativas.

En el eje de la atención, las principales estrategias incluidas en las políticas y/o planes de acción nacionales de violencia contra las mujeres analizadas están orientadas en su mayoría a la creación y/o fortalecimiento de las siguientes capacidades estatales: creación de refugios, albergues y casas de acogida para víctimas de violencia contra las muje-

res, sus hijas e hijos, creación de espacios de atención integral del tipo parada única o *one stop* que brindan, en un único espacio, múltiples servicios a las víctimas/sobrevivientes y/o a sus hijos/as, si correspondiera (refugio, amparo, abrigo, alimentación, atención médica, consejería psicológica y contención emocional antes, durante y después del proceso legal, asesoramiento jurídico, servicios de intérprete y traducción, etc.); servicios exclusivos de alojamiento (albergues temporales, refugios, casas de acogida, hoteles en convenio con el estado, estancias de pernocte, etc.); acceso a servicios de atención inicial o en situaciones de crisis (emergencia) y programas de salud públicos; la puesta en funcionamiento de líneas de atención telefónica en el ámbito nacional, subnacional y/o local, de acceso gratuito y con atención todos los días, las 24 horas con el objetivo de brindar asesoramiento, información, orientación y apoyo a las víctimas/sobrevivientes; entre otros. En algunos casos, los Estados, en consonancia con los mandatos de la Convención de Belém do Pará, elaboran protocolos de actuación sectoriales o intersectoriales para la atención de las víctimas/sobrevivientes lo cual permite la operatividad de las leyes y políticas públicas y un entendimiento común acerca de cómo actuar ante determinadas circunstancias.

En relación con el eje de la sanción, las principales estrategias comprendidas en las leyes 'de segunda generación' y políticas y/o planes de acción nacionales están encaminadas al desarrollo de agendas de trabajo multisectoriales para la revisión y armonización de los marcos normativos para modificar y/o derogar disposiciones discriminatorias hacia las mujeres; la adopción de medidas para garantizar la protección legal de las víctimas/sobrevivientes y sus hijos/as, si correspondiere; el endurecimiento de las penas a los agresores; la modificación del vocabulario de las leyes y las políticas públicas para eliminar sesgos sexistas; la creación o fortalecimiento de unidades especializadas de policía (comisarías o dependencias policiales de la mujer), dependientes del poder judicial, de los ministerios públicos (Fiscalías, Defensorías) o entidades receptoras de denuncias u otras instancias administrativas; la creación de sistemas de tribunales o procedimientos judiciales especializados; el desarrollo de capacidades de operadores/as de justicia y funcionarios/as del sistema judicial; la articulación de la labor de la policía y de los equipos de fiscales para atender la violencia contra las mujeres de manera coordinada y eficaz a través de protocolos de actuación intersectoriales; la garantía de disponibilidad de implementación de medidas de protección eficaces para garantizar la seguridad de

las víctimas/sobrevivientes, a solicitud de la víctima/sobreviviente, de terceras/os o de oficio, antes y durante el proceso administrativo y/o judicial (fondos para traslados; mecanismos de rescate de mujeres; cambio de identidad; protección de testigos; salvoconducto para salir del país; redes seguras de referencia; botón de pánico) ([Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017](#)); el desarrollo de programas de intervención para agresores para la modificación de comportamientos como parte de la sentencia y no como alternativa al proceso jurídico; existencia de protocolos de investigación criminal sobre delitos de violencia contra las mujeres, femicidios y muertes violentas de mujeres, con enfoque de género; sanción de legislación que prohíba en forma explícita el uso de métodos de conciliación, mediación, *probation*, suspensión de juicio a prueba, aplicación del criterio de oportunidad, conmutación de penas u otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia; financiamiento de los servicios de asistencia y patrocinio jurídico gratuito; creación de mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil que se involucran como asesoras o como querellantes en los procesos penales por violencia contra la mujer y femicidio; entre otras.

En el eje de la reparación, las principales estrategias, aún muy escasas, contenidas en la legislación 'de segunda generación' y/o su correlato en las políticas públicas de violencia contra las mujeres están orientadas a reparar los derechos vulnerados de las víctimas/sobrevivientes a través de medidas de empoderamiento o resarcimiento económico, por ejemplo, el otorgamiento de microcréditos; asistencia psicológica, jurídica y social antes, durante y después del juicio; acceso a viviendas, medicamentos, insumos médicos u otros requerimientos médicos como por ejemplo tratamiento antirretroviral en el caso de violación; la reintegración laboral a través de programas de empleo, formación profesional, el otorgamiento de licencias por violencia de género, entre otras.

*3.1.5. La transversalización de los enfoques de derechos humanos y diferenciales de género, interculturalidad y generacional en los ordenamientos jurídicos y las políticas y/o planes de acción nacionales de violencia contra las mujeres buscan garantizar el respeto a la diversidad del colectivo social de las mujeres*

El enfoque de derechos humanos reconoce que toda persona es titular de unos derechos inherentes y

que es el Estado el garante de los derechos humanos y como tal el portador de obligaciones indelegables. Incorporar el enfoque de derechos humanos a la legislación y a las políticas públicas de violencia contra las mujeres es reconocer el respeto y la realización de estos derechos y que ciertos grupos de personas demandan necesidades de protección diferenciales por su situación de mayor vulnerabilidad manifiesta frente a otras de manera que a través de la incorporación del enfoque de derechos humanos se logre la igualdad real y efectiva. En este sentido, el enfoque de interseccionalidad arriba comentado cobra sentido al articularse con el enfoque de derechos humanos. Incorporar la perspectiva de género al enfoque de derechos humanos en el ordenamiento jurídico y las políticas públicas de violencia contra las mujeres permite identificar las causas y los factores de diferente orden que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y la realización de dos principios básicos: el principio de igualdad y el de no discriminación conforme lo establecen la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Desde el punto de vista de género, esta relación es fundamental en tanto el enfoque basado en derechos permite que a las demandas de las mujeres, que son en muchas ocasiones ignoradas, se les de una urgencia normativa suficiente.

Por su parte, el enfoque de interculturalidad aplicado a la legislación nacional y a las políticas públicas de violencia contra las mujeres, como en los planes nacionales de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala, procura respetar las diferencias culturales, los derechos de las comunidades indígenas, rurales y afrodescendientes, sus prácticas y conocimientos, bajo la premisa de que las culturas pueden ser diferentes entre sí pero no existen culturas superiores ni inferiores. La interacción entre culturas puede caracterizarse por presentar relaciones simétricas de respeto y articulación o bien asimétricas, de rechazo y subestimación. En este sentido, el enfoque de interculturalidad procura revertir el rechazo hacia una cultura considerada inferior y garantizar que todos los pueblos gocen de los mismos derechos y oportunidades, respetando su cultura pero a la vez resaltando el hecho de que las mujeres indígenas y afrodescendientes sufren diferentes formas de victimización que se intersecan, por su condición de mujeres, por ser indígenas y por ser pobres. Con esta finalidad, en la formulación e implementación de las políticas y planes de acción nacionales para abordar la violencia contra las mujeres, el Estado busca garantizar el derecho que tienen los pueblos a participar y a ser consultados, de manera previa, libre e

informada respecto de sus intereses, deseos, necesidades y requerimientos con el objetivo de analizar el modo de diseñar e implementar mecanismos de integración y protección de los derechos de las mujeres víctimas/sobrevivientes, los principios y procesos de justicia indígena o consuetudinaria, con formas respetuosas de los derechos humanos y compatibles con la Convención de Belém do Pará.

*3.1.6. Incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación en las políticas públicas permite su medición y valorar el avance de la implementación de las acciones, los resultados e impactos logrados y proponer medidas correctivas*

La región posee una tradición embrionaria en materia de evaluación (*ex ante* y *ex post*) de las políticas públicas en general y de las políticas y/o planes nacionales de violencia contra las mujeres en particular. En los dos estudios regionales (PNUD *et al.*, 2013; PNUD *et al.*, 2016) se confirmó que, en promedio, el 53 % de los países había incorporado algún componente de evaluación de las políticas y/o planes de acción nacionales (63 % en 2013 y 45 % en 2016) pero sin llegar a constituir metodologías de monitoreo y evaluación sistemáticas, con recopilación de información periódica y con la inclusión de un componente participativo de evaluación de resultados e impacto para poder identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas. En sendos estudios se señaló además eran muy escasos los países que crearon mecanismos institucionales para el monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales.

El análisis reconoce al menos dos prácticas promisorias en materia de monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales de violencia contra las mujeres en la región. La primera corresponde a México en donde el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) incluye indicadores específicos para la medición de las acciones en los programas sectoriales con valores de referencia que deben alcanzarse para lograr las metas y en el caso de no alcanzarse se plantean medidas correctivas. Por otro lado, la Política Nacional Integral, a través del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, prevé un método de evaluación diseñado para el seguimiento de los indicadores de cumplimiento y avance por cada objetivo, estrategia y línea de acción específica, mismas que dependiendo de su naturaleza tienen una periodicidad definida. La segunda práctica promisoriosa corresponde a Colombia. La Comisión

Intersectorial para la Implementación de la Política Pública de Equidad para la Mujer y el Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias, mecanismo interinstitucional encargado de dar seguimiento y monitorear el Documento CONPES Social N° 161 de ‘Equidad de Género para las Mujeres’ y al Plan Integral por una Vida Libre de Violencias, elaboró un tablero de control con indicadores para medir el avance en la implementación de las acciones y el impacto de las políticas de prevención y atención a la violencia según la metodología de Indicadores Claves de Desempeño (*Key Performance Indicators*) que puede consultarse en el Sitio de Internet de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de manera interactiva<sup>29</sup>.

*3.1.7. La asignación de recursos presupuestarios específicos para el abordaje de la violencia contra las mujeres permite la transparencia y rendición de cuentas (accountability vertical)*

Al año 2017, y según el Tercer Informe Hemisférico del MESECVI, solo seis países de la región<sup>30</sup> (37,5 %) “confirmaron tener en el marco de sus políticas presupuestarias asignación de presupuestos específicos para temas vinculados con prevención y sanción de la violencia contra las mujeres a través de una ley”. La información acerca de la asignación presupuestaria de los Estados para brindar una respuesta institucional a la violencia contra las mujeres disponible a nivel regional presenta al menos dos situaciones: una positiva, cuando se conocen los gastos relacionados con programas, políticas, planes nacionales e instituciones vinculadas a la violencia contra las mujeres, a través de una exploración en los presupuestos públicos en los sitios de Internet de los Ministerios de Economía de cada país<sup>31</sup> o bien, la

<sup>29</sup>El tablero de control cuenta con 41 indicadores de gestión y resultados. Los avances en la implementación del Plan Nacional son compartidos con la ciudadanía a través de la celebración de eventos públicos y el Comité de Seguimiento de la Ley N° 1257 creó un mecanismo para presentar quejas de funcionarios/as que no cumplen con la Ley N° 1257. Las instituciones responsables de estos procesos son el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

<sup>30</sup>Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela (República Bolivariana de) (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*).

<sup>31</sup>Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, Rep. Dominicana, St. Kitts and Nevis, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*).

negativa, cuando es presentada de manera global en referencia a las erogaciones públicas a las políticas de género y a los MAM pero sin una desagregación o con una desagregación baja en relación con la respuesta institucional a la problemática de la violencia contra las mujeres<sup>32</sup> (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*). En la región solo un 22 % de los países cuentan con leyes nacionales de presupuesto con gastos etiquetados para la implementación de leyes, programas o planes de acción nacionales de violencia contra las mujeres. solo 2 países (El Salvador y Granada) cuentan con gastos etiquetados en sus leyes de presupuesto (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*). Esta situación deja poco resto para conocer la asignación presupuestaria, que en promedio no supera el 1 % de los presupuestos públicos del conjunto de los países de la región (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*), para conocer el porcentaje del gasto público destinado a cada uno de los ejes de intervención para hacer frente al flagelo.

Con recursos insuficientes, los Estados de la región no pueden garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, más aún cuando las estadísticas de la prevalencia de las distintas formas de la violencia contra las mujeres en la región son alarmantes. En este contexto de desfinanciamiento es un gran desafío para los Estados cumplir efectivamente con sus obligaciones internacionales en general y con la Convención de Belém do Pará en particular. En el estudio del PNUD y ONU Mujeres (2016) se identificaron dos experiencias promisorias en materia de asignación de recursos públicos para el combate del flagelo. La primera corresponde a México, en donde los recursos para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) están contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El ejercicio fiscal 2015 incluye programas presupuestales en las distintas dependencias y ámbitos de la Administración Pública Federal, que son evaluados y medidos por su contribución a la igualdad de género. La segunda práctica promisoría corresponde al Estado Plurinacional de Bolivia en donde la Ley No 348 ‘Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia’ (2013) determina los roles de las distintas instancias e instituciones que participan de su implementación y que deben modificar sus presupuestos y destinar fondos específicos para su aplicación. El Decreto Supremo

<sup>32</sup> Antigua & Barbuda; Argentina; Barbados; Granada; Panamá; Paraguay y Trinidad y Tobago (*Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2017*).

No 2145, que reglamenta la Ley integral No 348, asigna un porcentaje (30 % el primer año y 10 % a partir del segundo) de los recursos de Seguridad Ciudadana de los Gobiernos Autónomos Departamentales para la construcción y equipamiento de las casas de acogida y refugios temporales para mujeres en situación de violencia y los Gobiernos Autónomos Municipales establecen un porcentaje (entre 25 % y 30 % dependiendo de la cantidad de habitantes) para financiar infraestructura equipamiento, mantenimiento y atención de los Servicios Legales Integrales Municipales para la atención de la violencia contra las mujeres.

### 3.1.8. *Disponer de normativa y políticas públicas que incluyan la medición de la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres es un factor decisivo para responder adecuadamente a la demanda y monitorear tendencias y progresos*

Los países de la región enfrentan el gran desafío de la falta de medición confiable, sistemática y periódica de la incidencia y prevalencia de la violencia contra las mujeres. Las encuestas especializadas son el método más efectivo y confiable para la medición de la violencia contra las mujeres debido a que cubren los indicadores básicos en la materia (*Naciones Unidas, 2014*). Esta situación constituye un desafío enorme tanto para los institutos de estadística como para los MAM de la región dado que las instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas necesitan información de calidad que les permita, además de identificar el impacto de las medidas que se adoptan, “guiar reformas legislativas y de política pública, asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para responder a la demanda [y] monitorear tendencias y progresos logrados en materia de violencia contra las mujeres” (*Gherardi, 2012*). Las encuestas especializadas tienen el valor de la representatividad al ser realizadas sobre una muestra aleatoria y estadísticamente representativa de mujeres lo cual permite que los datos que arroja sean extrapolados al universo y además porque son diseñadas con rigurosidad metodológica al cubrir los tres criterios estadísticos esenciales para el relevamiento de datos cuantitativos (confiabilidad, validez y pertinencia). Este tipo de encuestas permiten reunir información acerca de las características sociodemográficas de las víctimas/sobrevivientes y de los agresores, la prevalencia de las diversas formas de violencia, los ámbitos, las causas y consecuencias y el uso que las mujeres hacen de los canales de denuncias y de los servicios de atención y/o reparación,

entre otros aspectos. Este tipo de instrumentos permiten asimismo conocer las necesidades específicas de las mujeres según sus características sociodemográficas y son realizadas por entrevistadoras especialmente capacitadas en un contexto que procura garantizar las consideraciones éticas de seguridad, privacidad y confidencialidad. Si son realizadas diacrónicamente, y si los países emplean métodos análogos, permiten la comparabilidad de los datos.

A excepción de algunos países, la mayoría no utiliza encuestas especializadas para la medición de la violencia contra las mujeres debido principalmente a su elevado costo y porque medir el fenómeno no forma parte de las funciones y responsabilidades de los institutos nacionales de estadísticas, que son los responsables de levantar información en los niveles nacionales (Naciones Unidas, 2014). En este contexto, al no contar con datos estadísticos confiables que permitan la elaboración de un diagnóstico certero, resulta un gran reto diseñar políticas públicas o proponer proyectos legislativos que se correspondan con las necesidades de la sociedad en la materia. Para contrarrestar la actual debilidad en los sistemas de medición a nivel regional, en algunos países los institutos nacionales de estadísticas han avanzado en la incorporación de un módulo específico sobre violencia contra las mujeres en otras encuestas de acogida, como las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, por sus siglas en inglés), encuestas de seguridad ciudadana, de victimización, u otro tipo, a un menor costo que las encuestas especializadas (Naciones Unidas, 2014).

Sin embargo, en la gran mayoría de los países se hace un aprovechamiento de los registros administrativos<sup>33</sup> (policiales, judiciales, fiscalías, defensorías, de servicios sociales, de salud, etc.) de los casos de violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones a través de la aplicación de manera rigurosa de procedimientos estadísticos como las encuestas basadas en registros<sup>34</sup>. Sin embargo, es-

<sup>33</sup>Un 'registro administrativo' es una base de datos (entendiendo por 'datos' a las unidades mínimas de información) que describe un conjunto de variables de todos los objetos que forman parte de un conjunto de objetos o población determinada (sujetos, acciones, hechos o eventos). En los registros administrativos, las instituciones (públicas, estatales o no estatales, privadas y organizaciones de la sociedad civil) asientan, almacenan y administran datos, como una actividad rutinaria que forma parte de sus procesos y procedimientos de trabajo. En el caso de las instituciones públicas estatales la administración de este tipo de registros es una facultad que, en general, responde a un mandato legal con una finalidad administrativa.

<sup>34</sup>El término 'encuestas basadas en registros' se aplica al procedimiento mediante el cual se captan, adaptan (o empa-

tos no miden la incidencia de la violencia contra las mujeres y por lo tanto no permiten conocer la verdadera dimensión del problema ya que los datos que recaba cada servicio responden a necesidades, objetivos institucionales y competencias específicas, entre otras desventajas. Factores como el elevado costo de diseñar y aplicar encuestas estadísticas, la falta de voluntad política, debilidad en las capacidades institucionales y/o escasa articulación interinstitucional para instrumentarlas, entre otros, explican por qué algunos países hacen un 'aprovechamiento de los registros administrativos'. Y esto debido a que los registros administrativos son producto de actividades rutinarias de recolección y administración de datos que realizan las instituciones públicas y, por lo tanto, son una fuente de bajo costo. Si los datos son de calidad, resultan válidos para la producción de información estadística. Esto siempre y cuando desde las oficinas nacionales de estadística se diseñen y apliquen de manera rigurosa los procedimientos estadísticos para captarlos, como las encuestas basadas en registros.

Una práctica promisoriosa es la de Ecuador, que ha sancionado normativa que contempla la obligación del Estado de realizar encuestas periódicas sobre diversas manifestaciones de violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores tanto en el ámbito privado como el público. Esta obligación parte del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, cuyo objetivo 6 establece: "consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos y en el literal d) insta a crear el subsistema integral de información de vulneración de derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), en donde se fortalezca y promueva la gestión de conocimiento que genere investigaciones, registros administrativos y estadísticas sobre violencia de género. De igual manera, el Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) establece que la Dirección de Estadísticas Socio - Demográficas y sus Departamentos es la dependencia institucional responsable de proporcionar estadísticas sobre aspectos demográficos y sociales del país y plantear la solución de los problemas que afectan a la población y su hábitat, obtenidas a través de Censos, Encuestas o Registros Administrativos (Art. 35). Según el Programa Nacional

rejan) y procesan los datos incluidos en los registros administrativos para uso estadístico. Siguiendo a Wallgren y Wallgren (2012), utilizar los registros administrativos como fuentes de datos válidas y de interés estadístico requiere de una metodología similar a la que se utiliza para el diseño y aplicación de una encuesta por muestreos

de Estadísticas, generado según la Ley de Estadística y Censos (Registro Oficial 82 de 07-mayo.- 1976, Art. 2) en el inventario de operaciones estadísticas que presenta el INEC en su programa, se encuentra la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, que realizada por primera vez en el año 2011 en Convenio de Cooperación con el Ministerio del Interior, INEC y CNIG (2011).

La Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (integrada en el Programa Nacional de Estadísticas el 23 de septiembre de 2014) tiene por objetivo generar datos y producir información estadística sobre la prevalencia, incidencia y magnitud de los distintos tipos de violencia contra las mujeres (física, psicológica, sexual, patrimonial) tanto en el ámbito público (escolar, laboral y social) como en el privado (hogar, familia, relación de pareja); sobre el conocimiento o búsqueda de servicios e instancias de justicia para enfrentar la violencia; y sus percepciones sobre la respuesta institucional. Se trata de una encuesta nacional con una periodicidad de recolección quinquenal. En marzo 2018 se inició el pilotaje para el levantamiento de la segunda encuesta en el marco del cual ONU Mujeres ha estado acompañando al Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, en estos procesos. El INEC llevará a cabo en el 2018 la nueva edición de la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres que permitirá generar información estadística actualizada sobre distintos tipos de violencia de género que sufren o han sufrido las mujeres en todos los ámbitos.

### 3.1.9. *La prevención de la violencia contra las mujeres requiere del desarrollo de capacidades a través de programas institucionalizados y permanentes en derechos humanos y género, dirigidos a funcionarios de los sectores involucrados en la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres*

El artículo 8 de la Convención de Belém do Pará dispone que “Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: (...) c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la

mujer; [y] e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos regales y la reparación que corresponda”. Las políticas públicas y planes de acción nacionales analizados incluyen acciones para el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos, en especial de los sectores de justicia (jueces y juezas, fiscales, operarios de justicia, personal de las comisarias o dependencias policiales, etc.); educación (personal docente y no docente en el ámbito educativo) y salud (personal médico y no médico, y en especial el personal sanitario de los sectores que atienden la salud sexual y reproductiva, prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH/sida y el personal que trabaja con mujeres institucionalizadas como residencias, centros de asilo y prisiones), aunque con matices en cuanto al grado de institucionalización, alcance, contenidos y permanencia<sup>35</sup>. Los programas de desarrollo de capacidades tienen el objetivo de que los funcionarios de cada sector desarrollen las habilidades socio-emocionales y técnicas para comprender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato y tramitar los casos con una perspectiva de género de acuerdo con las doctrinas internacionales y según las responsabilidades específicas de los sectores en los que se desempeñan. Lamentablemente, de acuerdo con la información consultada no es posible conocer, al nivel de país, el impacto de las acciones de capacitación sobre la incidencia, prevalencia y/o tolerancia de la violencia contra las mujeres.

## Referencias

- Gherardi, N. (2012). Cuando los datos hablan: Información sobre la violencia contra las mujeres. *Cuaderno de la CEPAL*, (99).
- Gherardi, N. (2016). Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar. *CEPAL. Serie Asuntos de Género*, (141).
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2017). *Tercer informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará: Prevención de la violencia contra las mujeres en las Américas: Caminos por*

<sup>35</sup>Para un análisis acerca de los programas de desarrollo de capacidades en cada uno de los países que respondieron sobre este tema, véase el Tercer Informe Hemisférico del [Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará \(2017\)](#).

recorrer. Organización de los Estados Americanos.

Naciones Unidas (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. Informe del Secretario General, Asamblea General.

Naciones Unidas (2014). *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women—Statistical Surveys*. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division.

ONU Mujeres (2011). *El Progreso de las Mujeres en el Mundo. En Busca de la Justicia (2011-2012)*. Naciones Unidas.

PNUD, ONU Mujeres, y Essayag, S. (2013). *El compromiso de los Estados: Planes Nacionales y Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres*. Naciones Unidas.

PNUD, ONU Mujeres, y Essayag, S. (2016). *Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

Wallgren, A. y Wallgren, B. (2012). *Estadísticas basadas en registros. Aprovechamiento estadístico de datos administrativos*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México D.F.