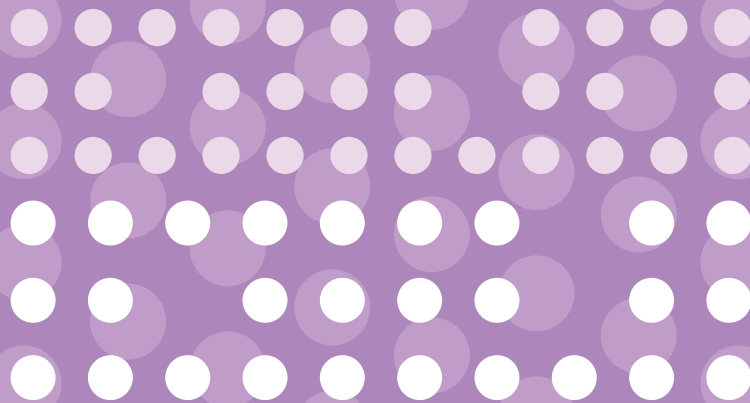


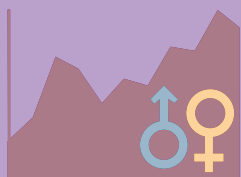


## INFORME ANUAL 2013-2014



# El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe





## INFORME ANUAL 2013-2014



# El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Sonia Montaña**  
Directora de la División de Asuntos de Género

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo se llevó a cabo bajo la directa responsabilidad de Sonia Montaña Virreira, Directora de la División de Asuntos de Género. María Cristina Benavente y Natalia Gherardi, consultoras de la CEPAL, y Alejandra Valdés, coordinadora del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, realizaron aportes sustantivos. Se agradece especialmente la colaboración de Iliana Vaca-Trigo.

Este informe es posible gracias a la contribución de los países miembros de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que desde 2007 y de manera regular aportan información oficial al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe para la construcción de los indicadores. Se agradece la colaboración de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como la cooperación financiera y técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Publicación de las Naciones Unidas  
ISBN: 978-92-1-121869-5 (versión impresa y PDF)  
ISBN: 978-92-1-056941-5 (versión ePub)  
ISSN: 2307-5627  
LC/G.2626/Rev.1  
Copyright © Naciones Unidas, junio de 2015  
Todos los derechos están reservados Impreso en Santiago de Chile  
S.15-00499

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe* (LC/G.2626), Santiago de Chile, 2014.

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. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

Prólogo .....	7
I. La autonomía de las mujeres .....	11
A. Autonomía económica .....	12
B. Autonomía en la toma de decisiones .....	14
C. Autonomía física.....	18
II. La violencia contra la mujer es una violación a sus derechos .....	21
A. Marco normativo internacional y regional .....	21
B. Reconocimiento de las distintas formas de violencia contra las mujeres. Desafíos para la legislación nacional en la región .....	27
III. La magnitud del problema: la medición de la violencia contra las mujeres .....	33
A. Las encuestas .....	35
1. Las encuestas nacionales en el Ecuador, México y el Uruguay .....	37
B. La violencia en las encuestas de salud.....	39
C. Los registros administrativos: fortalezas y limitaciones .....	46
D. La coordinación intersectorial: clave para la producción de información .....	51
IV. Las respuestas de los Estados: acceso a los derechos, acceso a la justicia .....	55
A. Hacia un abordaje integral de la violencia: la segunda generación de leyes .....	55
B. Políticas, planes y programas .....	60
1. ¿Qué hacen los países? .....	63
2. El femicidio: distintas formas de incorporación a las legislaciones nacionales.....	70
C. El papel del poder judicial y los operadores de justicia.....	73
D. Los mecanismos para el adelanto de la mujer y su papel en la eliminación de la violencia contra las mujeres .....	77
V. Conclusiones y desafíos .....	83
Bibliografía.....	87

## Cuadros

Cuadro II.1	Principales instrumentos jurídicos relevantes en el marco normativo internacional y regional de derechos humanos .....	22
Cuadro II.2	Consideración de la violencia contra las mujeres en las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité contra la Tortura, 2012 y 2013 .....	23
Cuadro II.3	Formas y manifestaciones de violencia contra la mujer en diversos escenarios, según clasificación de las Naciones Unidas (2006) .....	27
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: encuestas de demografía y salud y encuestas de salud reproductiva .....	35
Cuadro III.2	Fortalezas y limitaciones de las fuentes de datos de violencia contra las mujeres.....	47
Cuadro III.3	Fuentes de información para el registro de la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima .....	51
Cuadro IV.1	América Latina (10 países): comparación de las leyes integrales de violencia .....	58
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe: leyes y planes .....	61
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe: campañas contra la violencia hacia las mujeres .....	64
Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe: casas de acogida o refugio para mujeres víctimas de violencia .....	65
Cuadro IV.5	América Latina: líneas de atención telefónica a víctimas de violencia .....	66
Cuadro IV.6	América Latina: legislación sobre femicidio/feminicidio .....	71
Cuadro IV.7	América Latina: iniciativas de poderes judiciales y órganos de administración de justicia para el acceso a la justicia de víctimas de violencia .....	75
Cuadro IV.8	Estados parte de la Convención de Belém do Pará: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, aprobación de leyes integrales y ejecución de planes nacionales .....	79

## Gráficos

Gráfico I.1	América Latina (17 países): población femenina económicamente activa por quintil de ingresos, último dato disponible .....	13
Gráfico I.2	América Latina (16 países): población sin ingresos propios por sexo, último período disponible .....	14
Gráfico I.3	América Latina (13 países) y el Caribe (5 países): presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales, penúltimo y último período presidencial .....	15
Gráfico I.4	América Latina (19 países) y el Caribe (14 países): mujeres electas en los Parlamentos nacionales, Cámara Única o Cámara Baja, según existencia de leyes de cuotas aplicadas a 2013 .....	15
Gráfico I.5	América Latina y el Caribe: evolución de concejalas y alcaldesas electas, 2002-2012 .....	16
Gráfico I.6	América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, 2009 y 2013.....	17
Gráfico I.7	América Latina (11 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres, dato inicial y último dato disponible .....	19
Gráfico I.8	América Latina: legislación sobre aborto e interrupción voluntaria del embarazo .....	19
Gráfico III.1	América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que informaron haber sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, alguna vez y en los últimos 12 meses, según año de encuesta.....	40

Gráfico III.2	América Latina (7 países): mujeres que han experimentado algún tipo de violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, por estado civil .....	40
Gráfico III.3	América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que han experimentado violencia por parte de su pareja o expareja alguna vez, según edad al momento de la primera unión, dato de encuesta más reciente .....	41
Gráfico III.4	América Latina (7 países): mujeres que han sufrido violencia física alguna vez por parte de su pareja o expareja íntima, según nivel educativo, datos de última encuesta disponible .....	41
Gráfico III.5	América Latina (países seleccionados): violencia física o sexual de parte de la pareja íntima en mujeres de 15 a 49 años casadas o en unión, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010.....	45
Gráfico III.6	Ecuador: violencia de género ocasionada por cualquier persona o por la pareja o expareja en mujeres de 15 a 49 años, por autoidentificación étnica, 2013 .....	45
Gráfico III.7	América Latina (7 países): femicidio u homicidio de mujeres por razones de género y muertes de mujeres ocasionadas por pareja o expareja íntima, último dato disponible .....	49
Gráfico III.8	América Latina (12 países) y península ibérica (2 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible .....	50
Gráfico III.9	El Caribe (8 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible .....	50
<b>Recuadros</b>		
Recuadro II.1	Definición de violencia .....	22
Recuadro II.2	La aplicación de las recomendaciones internacionales en la legislación nacional .....	24
Recuadro II.3	La prohibición de conciliación .....	29
Recuadro II.4	Campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y Día Naranja .....	30
Recuadro II.5	Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer .....	31
Recuadro III.1	Los encuentros internacionales de estadísticas de género en Aguascalientes .....	34
Recuadro III.2	Resultados de las encuestas del Ecuador, México y el Uruguay .....	38
Recuadro III.3	Esfuerzos de coordinación interinstitucional para la producción de estadísticas de género .....	48
Recuadro III.4	El poder judicial y el Ministerio Público como productores de datos .....	53
Recuadro IV.1	Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad.....	68
Recuadro IV.2	La trata de personas: una forma de violencia contra las mujeres .....	69
Recuadro IV.3	Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: asesinatos de mujeres por razones de género .....	70



## Prólogo

La preocupación de los Estados de nuestra región por erradicar la violencia contra las mujeres ha conducido al logro de diversos e importantes avances en los últimos 20 años, lo que impone la necesidad de analizar las distintas respuestas gubernamentales en virtud de la diversidad de estrategias empleadas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) responde al compromiso de analizar la violencia contra las mujeres, asumido por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, mediante la elaboración del presente informe en acuerdo con los organismos y las instituciones que conforman el Observatorio: la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El análisis se propone revisar la realidad regional, los avances de las recomendaciones internacionales, las políticas públicas promovidas a nivel nacional, sus limitaciones y desafíos.

Una primera interrogante a la que responde este estudio es si se ha hecho lo suficiente y todo lo posible, a nivel mundial, regional y nacional, para encarar una problemática histórica, cultural y transversal como la violencia contra las mujeres, y si esto ha ido de la mano de una toma de conciencia del problema por parte de los actores estatales y de la sociedad en su conjunto. Además, se busca responder si lo realizado, junto con mejorar la vida de las mujeres afectadas, ha permitido avanzar en el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas y contribuir a la autonomía de las mujeres y a la construcción de sociedades más justas, igualitarias y democráticas.

La segunda interrogante, de carácter operativo, corresponde a si la información que producen los países sobre la situación de violencia cotidiana que viven las mujeres en la región permite generar evidencia y si esta habilita la toma de decisiones. Esto último se vincula a la tercera interrogante, que apunta a esclarecer si la implementación de las políticas definidas a nivel legislativo y su traducción en planes y programas permite visualizar avances en su desarrollo y gestión, además de generar información que posibilite ampliar el margen de acción de los encargados de tomar las decisiones.

En virtud de la información producida por los países y las instituciones del sistema de las Naciones Unidas y los mecanismos de seguimiento de acuerdos internacionales, como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará (MESECVI) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en este estudio se analiza el marco internacional y las respuestas de los Estados para evidenciar y garantizar el derecho a una vida sin violencia para las mujeres de América Latina y el Caribe.



Los avances, concentrados en el ámbito del reconocimiento de derechos, las reformas legales y la implementación de políticas promisorias, permiten afirmar que las legislaciones nacionales han ampliado el margen de acción de los Estados —de la preocupación por la violencia familiar o doméstica a las distintas formas de violencia contra las mujeres— y han mostrado la persistencia de ciertos problemas y el surgimiento de nuevas discusiones, que ponen en tensión la definición de nuevos derechos y desafíos.

En el capítulo I de este informe se plantea un análisis de la situación de las mujeres a partir de una lectura de los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, que dan cuenta, al igual que en informes anteriores, de la persistencia de desigualdades de género en la autonomía física, económica y en la toma de decisiones, lo que tiene un correlato con la violencia que viven las mujeres (CEPAL, 2013a, 2011 y 2010a).

En el capítulo II se presenta el marco normativo y las definiciones de la violencia contra las mujeres en el ámbito internacional. En esta sección se muestra cómo el tema de la violencia ha penetrado con gran fuerza en la agenda de trabajo de los organismos internacionales, sin restringirse a los que se dedican en forma exclusiva a los derechos de las mujeres. Además, se analizan los avances registrados en la sanción de normas a nivel nacional y se muestran las formas de violencia que parecen estar más cubiertas por la legislación local, en detrimento de otras que se mantienen poco visibilizadas.

En el capítulo III se recoge la información existente en materia de medición de la violencia. En particular, se expone la información disponible en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, así como los últimos estudios publicados a nivel regional, en un intento por sistematizar datos comparables en la región que resultan de gran significado para poner en contexto el análisis de los temas específicos que se abordarán más adelante. Se da cuenta de que, pese a los esfuerzos desplegados por los países para recoger información de encuestas y mejorar los registros administrativos, todavía se observa un desarrollo insuficiente que dificulta la comparabilidad nacional e internacional.

La revisión de los avances verificados en materia de políticas, programas e iniciativas de los Estados es objeto de estudio en el capítulo IV. La evidencia reunida permite afirmar que existen numerosas iniciativas dirigidas a brindar respuestas desde distintos organismos públicos. Sin embargo, los estudios realizados para el monitoreo y la evaluación de las políticas, así como las opiniones expertas, señalan los retos aún vigentes de la coordinación interinstitucional para el desarrollo de políticas integrales y la superación del débil alcance de las políticas a nivel nacional, más allá de las grandes concentraciones urbanas, y la necesidad de instalar la prevención de manera integral, con especial énfasis en la educación, y de revisar el papel reproductor de los medios de comunicación. En particular, se revisan las iniciativas impulsadas desde el poder judicial y los órganos de administración de justicia, como fiscalías y defensorías, a fin de analizar en qué medida satisfacen los objetivos de prevención, cuando esta es posible, o de investigación, sanción y reparación, cuando los actos de violencia contra las mujeres ya se han producido.

La continuidad de las tensiones y el debate entre los actores gubernamentales y el papel de control ciudadano de la sociedad civil, así como los aportes de la academia sobre la implementación de las políticas, han dado lugar a nuevas interrogantes que desafían a las políticas y obligan a los gobiernos a ensanchar su campo de acción. Además, muestran que al igual que los debates existentes en otros campos del desarrollo de políticas de igualdad de género, mantienen la dicotomía entre las mujeres y las familias como sujetos de derecho, lo que da lugar a la persistencia de un foco en las políticas de violencia contra las mujeres centrada en la violencia intrafamiliar y doméstica frente a políticas de violencia que abordan una mayor diversidad de manifestaciones y ámbitos en que esta se produce y reproduce.

En este informe, que constituye un esfuerzo por realizar una medición de avance en un corto plazo —20 años— con una mirada de largo plazo, se muestran importantes avances en este breve período. Un factor clave para estos avances es la amplia ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención de Belem do Pará por parte

de los Estados de la región, lo que da cuenta del compromiso de la debida diligencia por parte de los Estados para la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

La disponibilidad de información y de datos que permiten medir la violencia contra las mujeres en un número creciente de países es otro factor importante en los avances señalados y, junto con el establecimiento de un marco normativo legal y de planes de acción para erradicar la violencia, ha incidido en la instalación de un sistema que en el ámbito de las políticas públicas propicia la intersectorialidad y tiende a abarcar todos los poderes del Estado. En suma, se constata un cambio de paradigma jurídico, legislativo y cultural, que rompe la frontera entre lo público y lo privado, e instala definitivamente el problema de la violencia contra las mujeres como un problema público-político.

Pese a los numerosos avances, aún persisten dificultades y cuestiones por resolver. Si bien la lucha para erradicar la violencia contra las mujeres involucra la prevención, atención, sanción y reparación, no todos estos componentes tienen el mismo peso en las acciones y estrategias de los países. Mientras se constatan avances en la atención, con una creciente disponibilidad de centros especializados, casas de acogida y líneas de denuncia, los esfuerzos desplegados en torno a la prevención y la reparación aún resultan insuficientes.

Enfrentar los múltiples desafíos y superar los obstáculos impone un arduo trabajo que incluye tanto el compromiso del Estado como el convencimiento de la sociedad en su conjunto de que la construcción de democracias plenas supone la participación de todos en igualdad de condiciones. Además de afectar su cuerpo, su vida y sus posibilidades de desarrollo, la violencia sufrida por las mujeres las margina, en una expresión flagrante de desigualdad. En esta medida, la violencia contra las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto e impide que hombres y mujeres tengan la posibilidad de vivir en una sociedad plenamente democrática, que avance hacia el desarrollo con el aporte de todos sus miembros.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)



## I. La autonomía de las mujeres

El avance hacia sociedades más democráticas supone necesariamente la participación y la incorporación al debate público de amplios sectores de la sociedad que han estado marginados desde siempre. Tal como ha señalado la CEPAL, esto también significa avanzar en la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, y hacia una mayor igualdad en el acceso a la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social, de modo de ir cerrando brechas para avanzar en condiciones de igualdad. El cambio estructural que propone la CEPAL como camino para alcanzar la igualdad, y que considera una relación dialéctica entre crecimiento e igualdad, impone una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad, lo que, a su vez, exige nuevos pactos sociales que incluyan a una gran cantidad de sectores y actores, y promuevan y estimulen el ejercicio amplio de la ciudadanía.

En parte, esta idea de igualdad también es producto de la interpelación desde las reflexiones y demandas del feminismo, que han puesto sobre el tapete diversos aspectos vinculados a la desigualdad de género y la discriminación de las mujeres. Se ha llegado así al convencimiento de que la meta de la igualdad no se alcanzará mientras las mujeres no posean autonomía en todos los ámbitos. La autonomía es definida como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En ese sentido, existe una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas, 2005, pág. 114).

La igualdad y el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres tienen como condición la autonomía de las mujeres en la vida privada y pública. En virtud de esta premisa, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe viene trabajando desde 2009 en tres pilares que dan cuenta de distintos aspectos de la autonomía relacionados con la capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos (autonomía económica), con el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y con la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y colectividad (autonomía en la toma de decisiones).

La propuesta de los tres pilares se basa en el carácter multidimensional de las desigualdades a resolver para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos. La separación entre las distintas dimensiones de la autonomía no debe hacer olvidar que los avances y retrocesos en cada una de ellas influyen en las restantes, en una relación que finalmente da cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos.

La capacidad de decidir sobre la propia vida se basa en la posibilidad que efectivamente tienen las mujeres de vivir una vida sin violencia, decidir sobre su salud sexual y reproductiva, generar recursos y disponer de ellos con libertad, y ejercer plenamente su derecho a participar en las instancias de toma de decisiones. En otras palabras, como se señala en el Consenso de Quito, la igualdad es el resultado de una articulación virtuosa entre la independencia económica, los derechos reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política.

El logro de la autonomía implica que la sociedad ha generado un marco que permite a las mujeres participar en la vida privada y pública en igualdad de condiciones con los hombres, lo que incluye cuestiones tan concretas como que las tareas reproductivas y de cuidado sean compartidas y no exclusivas de las mujeres, que se garantice el ejercicio de los derechos reproductivos y una vida sin violencia de género, que se promueva la participación laboral y se asegure que esta signifique una generación de ingresos suficientes para disfrutar de autonomía, y que se defienda y asegure la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones en los distintos niveles.

La persistente desigualdad y las prácticas discriminatorias, expresadas en distintos aspectos de la vida de las mujeres, han sido y continúan siendo un desafío central de los Estados en sus esfuerzos por construir sociedades más democráticas y menos desiguales, y constituyen un argumento fundamental en la pertinencia de políticas públicas orientadas al logro de la autonomía física, económica y política de las mujeres.

Si bien la decisión de los Estados, junto con la presión generada por las demandas de la sociedad civil, ha permitido avances, estos aún resultan insuficientes, lo que queda de manifiesto al revisar los datos disponibles en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

## A. Autonomía económica

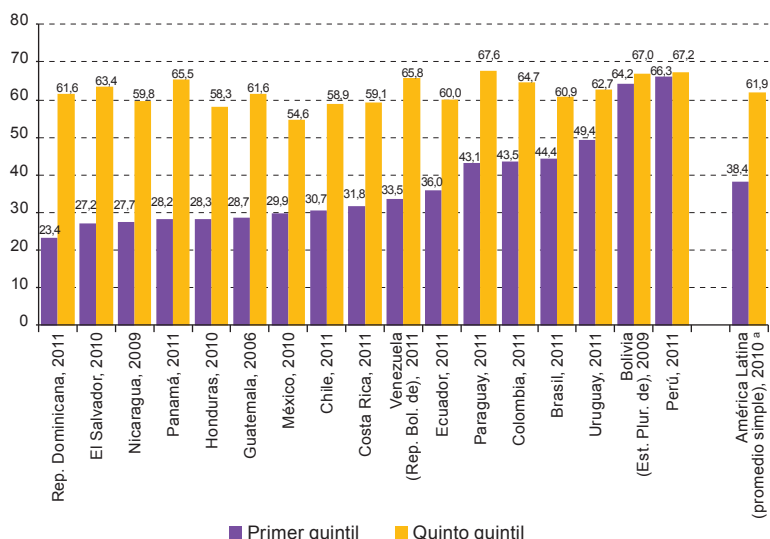
En la actualidad, más de 100 millones de mujeres en la región, que representan alrededor del 50% de las mujeres en edad de trabajar, forman parte de la fuerza de trabajo<sup>1</sup>. De ese total, 22,8 millones se incorporaron en los últimos 10 años al mercado laboral, lo que constituye una de las transformaciones sociales y económicas más importantes de las últimas décadas. Sin embargo, el hecho de que solo cinco de cada diez mujeres en edad de trabajar participen en la fuerza de trabajo, frente a ocho de cada diez hombres, indica que aún queda mucho por hacer.

El aumento de la participación femenina en el mercado laboral presenta diferencias de un país a otro y dentro de cada país (estas últimas según grupo etario, nivel educativo y sector socioeconómico de la población). Las mayores tasas de participación laboral se registran entre las mujeres con mayor nivel educativo formal, menores responsabilidades familiares o mayores recursos para adquirir servicios de cuidado (quinto quintil), en tanto que las mujeres pobres, como consecuencia del menor nivel educativo y de los obstáculos que se les presentan para compartir o delegar las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos y dependientes, enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral. Esto se expresa en un promedio regional del 62% de participación laboral entre las mujeres del quintil más rico y de solamente el 38,4% en el caso de las mujeres del primer quintil.

Las altas cifras de desempleo de las mujeres también son un problema importante, sobre todo para las mujeres más pobres del primer quintil, cuyas diferencias con las mujeres del quintil más rico pueden rondar los 19 puntos porcentuales en países como Chile y Venezuela (República Bolivariana de). Respecto de la brecha entre hombres y mujeres, si bien a nivel regional esta ha disminuido en casi un punto porcentual entre 2000 y 2012, al analizarla por países se observa una gran diversidad de situaciones, ya que mientras algunos han logrado disminuirla (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México y Panamá), otros registran un aumento (el Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú).

<sup>1</sup> Según datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

**Gráfico I.1**  
**América Latina (17 países): población femenina económicamente activa**  
**por quintil de ingresos, último dato disponible**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

Es importante señalar que países con menores brechas de género en la participación laboral, como el Brasil y el Uruguay, presentan mayores brechas en la tasa de desempleo.

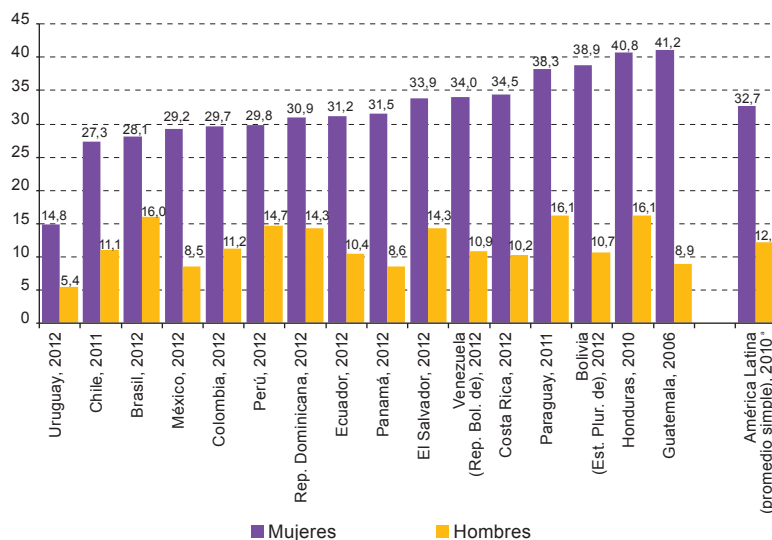
La autonomía de las mujeres también se ve amenazada por la alta incidencia de la población sin ingresos propios, que, si bien ha venido disminuyendo desde las primeras mediciones a fines de la década de 1990 y en la medida en que aumenta el número de mujeres en el mercado laboral, en 2010 alcanzaba al 32,7% de las mujeres y al 12,1% de los hombres<sup>2</sup>. Esto significa que un tercio de las mujeres depende de otros para su subsistencia, lo que las hace vulnerables desde el punto de vista económico y dependientes de los perceptores de ingresos, que por lo general son los hombres. Esta posición de desventaja se torna especialmente crítica frente a situaciones de violencia que no se denuncian debido a la dependencia económica con el perpetrador, con resultados muchas veces fatales.

Entre las mujeres sin ingresos propios, un porcentaje importante trabaja sin remuneración, sobre todo en tareas domésticas y de cuidado. Sin embargo, el número de horas destinadas al trabajo no remunerado también es muy alto entre las mujeres ocupadas y en algunos casos llega a ser hasta cuatro veces superior al de los hombres<sup>3</sup>. Esta sobrecarga de horas de trabajo de las mujeres ocupadas, que solo se evidencia cuando se hace visible y se mide el trabajo no remunerado, pone el foco en la inequitativa distribución del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, una cuestión clave para explicar por qué las mujeres no pueden participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y acceder a recursos económicos que les permitan mayores grados de autonomía.

<sup>2</sup> La población sin ingresos propios es la proporción de población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios individuales y que no estudia, en relación con el total de la población de 15 años y más que no estudia. Véase [en línea] <http://www.eclac.org/oiq/ws/getRegionalIndicator.asp?page=12&language=spanish>.

<sup>3</sup> En 2011, el tiempo destinado al trabajo remunerado en el Brasil era de 42 horas por semana para los hombres y de 34 horas por semana para las mujeres, mientras que las horas de trabajo no remunerado alcanzaban a 20 por semana en el caso de las mujeres frente a 5 por semana entre los hombres. Esta tendencia se repite en Colombia, Costa Rica, el Ecuador y México. El país con más horas de trabajo no remunerado entre la población masculina es el Perú (15 horas por semana). Sin embargo, las peruanas duplican con creces esta cifra y llegan a 36 horas por semana.

**Grafico I.2**  
**América Latina (16 países): población sin ingresos propios por sexo,**  
**último período disponible**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedio simple de los datos del año más cercano disponible de cada país.

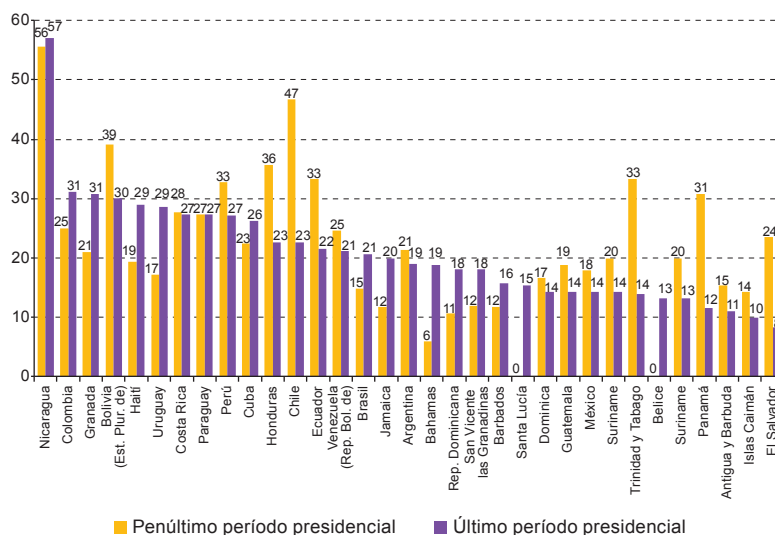
En suma, el logro de autonomía económica de las mujeres implica necesariamente superar diversos obstáculos, entre los cuales, las diferencias en los ingresos monetarios y en el tiempo de trabajo total son un problema central.

## B. Autonomía en la toma de decisiones

Cinco presidentas gobiernan actualmente en América Latina y el Caribe y en los últimos años ha aumentado el número de legisladoras, juezas y alcaldesas, lo que permite señalar que en los últimos 20 años se han registrado grandes e importantes avances. Al analizar los distintos poderes del Estado, no obstante, se constata que la presencia de las mujeres es incipiente y dista de la paridad de género en la mayoría de los países.

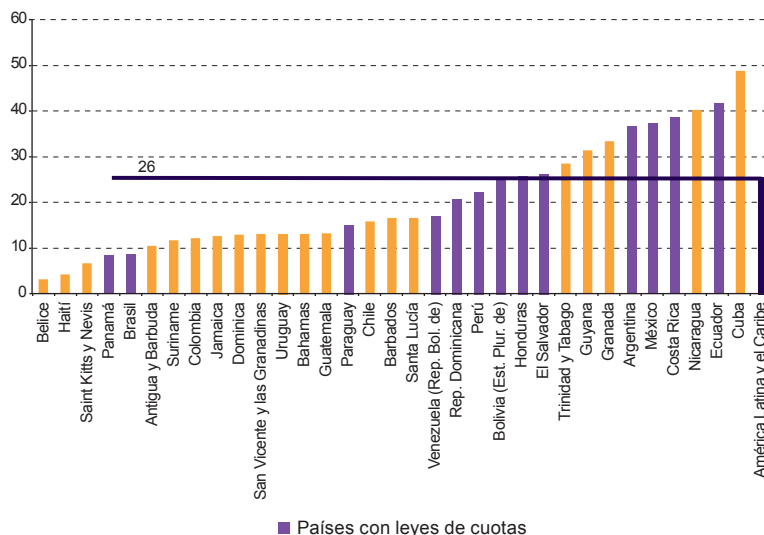
La composición de los gabinetes ministeriales, por ejemplo, registra variaciones importantes entre los distintos períodos presidenciales en los países, lo que da cuenta de que el aumento de las mujeres en los gabinetes no es un proceso de avance sin retrocesos y que los logros obtenidos no están garantizados. De acuerdo con información disponible a diciembre de 2013, 12 países de América Latina y 7 del Caribe registraron una disminución de la presencia de ministras respecto del período presidencial anterior (véase el gráfico I.3). Nicaragua aún lidera las cifras, con un gabinete integrado por un 57% de mujeres. Le siguen Colombia y Granada, con un 31%, ambos con aumentos respecto del período anterior. Dos países del Caribe, Santa Lucía y Belice, pasaron de no tener presencia de mujeres a tener un 15,4% y un 13,3%, respectivamente. Otros países con alzas importantes son: Bahamas, Granada, Haití y Uruguay, que aumentaron aproximadamente 10 puntos porcentuales la presencia de ministras entre el penúltimo y el último período presidencial.

**Gráfico I.3**  
**América Latina (13 países) y el Caribe (5 países): presencia de mujeres en los gabinetes ministeriales, penúltimo y último período presidencial**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

**Gráfico I.4**  
**América Latina (19 países) y el Caribe (14 países): mujeres electas en los Parlamentos nacionales, Cámara Única o Cámara Baja, según existencia de leyes de cuotas aplicadas a 2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.



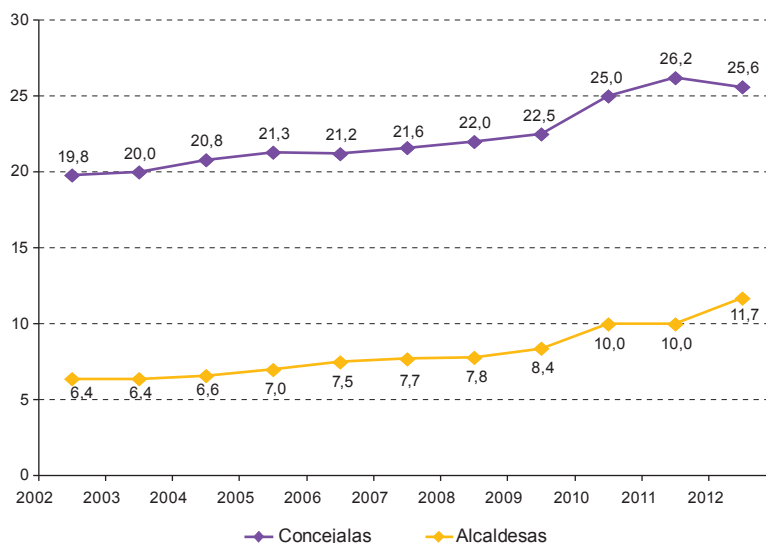
Esto indica que, a pesar de que la acción afirmativa en el ejecutivo tiene iniciativas que datan de hace más de una década, esta sigue estando sujeta a la voluntad política presidencial. Entre 2003 y 2013, la presencia de mujeres en las legislaturas de la región aumentó del 19% al 26%. Las diferencias entre un país y otro son notorias: mientras que en varios Parlamentos, como los de la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, México y Nicaragua, la presencia de mujeres ronda el 40%, en otros, como los del Brasil y Panamá, esta no alcanza al 10%.

En la mayoría de los países que cuentan con legislación de cuotas o de paridad se puede constatar un aumento significativo de parlamentarias en relación con el período previo a la implementación de cuotas. Así, la cifra de mujeres que integran el Parlamento aumentó del 3,7% al 41,6% en el Ecuador, del 10,1% al 38,6% en Costa Rica, del 23,2% al 37,4% en México, y del 6,3% al 36,6% en la Argentina. De los ocho países con cifras de presencia de mujeres por sobre el 30%, cuatro cuentan con sistemas de cuotas. Por otra parte, si se analiza la evolución del promedio de la presencia de las mujeres parlamentarias en América Latina y el Caribe, se observa que este ha experimentado un aumento de seis puntos porcentuales en los diez últimos años, lo que quiere decir que en la mayoría de los países de la región no se registran grandes cambios en la presencia de las mujeres en los Parlamentos.

A nivel de las alcaldías, el incremento ha sido menor y los avances han tenido un ritmo más lento, de modo que la mayoría de los países se sitúa por debajo del 20% y el promedio regional llega solo al 11,7%, es decir, solamente 1,7 puntos porcentuales más que el promedio de 2011 (10,0%).

En el caso de las concejalías, se ha producido un incremento del promedio regional en los últimos 10 años, de un 19,8% en 2002 a un 25,6% en 2012. En el mismo período, la brecha entre el porcentaje de concejalas y de alcaldesas electas en la región no ha sufrido grandes modificaciones y se ha mantenido en torno a los 14 puntos porcentuales.

**Gráfico I.5**  
**América Latina y el Caribe: evolución de concejalas y alcaldesas electas, 2002-2012**  
(En porcentajes)



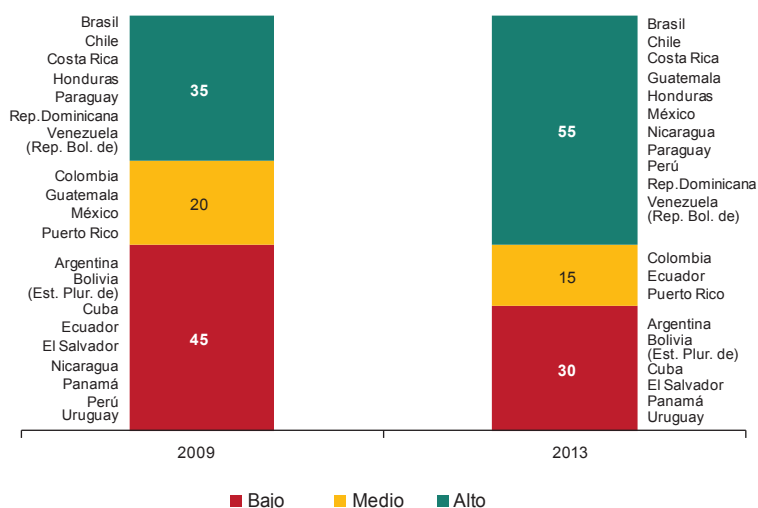
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

La situación descrita permite afirmar que, si bien las leyes de cuotas han sido una estrategia exitosa para romper la tendencia y aumentar la presencia de mujeres en los Parlamentos, al transformar su composición y permitir la configuración en ellos de una masa crítica de mujeres, en la medida en que la paridad aún se sitúa en un horizonte lejano, cobra relevancia insistir en la conveniencia y pertinencia de las cuotas, así como tomar en consideración otros factores relevantes, que, junto con las cuotas, generan condiciones favorables a la plena participación y representatividad de las mujeres.

La representación paritaria de las mujeres en el ámbito político constituye un logro de autonomía de las mujeres en la toma de decisiones y es un objetivo de igualdad fundamental. Además, es una condición necesaria para avanzar, mediante la discusión y aprobación de leyes, en las transformaciones de prácticas, usos y costumbres que por “privadas” han permanecido invisibles en la sociedad y que son, a su vez, eje de la autonomía de las mujeres. La presencia de más mujeres en los espacios de toma de decisiones ha significado ampliar la mirada hacia temas históricamente circunscritos al ámbito privado e invisibilizados de la discusión pública, como el cuidado —de menores, de personas de edad o enfermas—, el acceso a la salud sexual y reproductiva, y la violencia de género y su relación con el logro de autonomía física y de autonomía en la toma de decisiones.

Las transformaciones generadas a partir de las acciones afirmativas tienen además un fuerte componente simbólico, lo que se ha visto reforzado por la elección de seis mujeres para el más alto cargo de sus países en los últimos años: Bachelet en 2006 y reelegida en 2013, Simpson-Miller en 2006 y reelegida en 2012, Fernández en 2007 y reelegida en 2011, Chinchilla en 2010, Persad-Bissessar en 2010 y Rouseff en 2010. El hecho de que el 40% de la población de América Latina y el Caribe esté, al momento de la redacción de este informe, gobernado por una mujer tiene implicancias permanentes tanto para el presente de las mujeres latinoamericanas y caribeñas, como para su futuro, ampliando las fronteras de lo posible en materia de cargos de representación política y ejercicio del poder.

**Gráfico I.6**  
**América Latina: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, 2009 y 2013**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

Respecto de la institucionalidad de género en los países de la región, en el Consenso de Quito se acordó: “Adoptar medidas en todos los ámbitos necesarios, incluidas medidas legislativas, presupuestarias y reformas institucionales, para reforzar la capacidad técnica y de incidencia política de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, así como garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto, a fin de que puedan cumplir sus mandatos”. Desde entonces, en varios países se han producido avances tendientes a la ampliación de los mandatos de los mecanismos para el adelanto de la mujer y la consecuente modificación de su lugar jerárquico. Esto se refleja en el aumento de los países con mecanismos con rango ministerial, de un 35% en 2009 a un 45% en 2013, lo que en números absolutos significa que estos mecanismos cuentan con rango ministerial en nueve países, dos más que en 2009.

A los avances en la jerarquía de los mecanismos mencionados se suma la adopción de leyes nacionales de igualdad, la implementación de presupuestos con enfoque de género y la incorporación de la perspectiva de género en los sistemas de planificación del Estado.

### **C. Autonomía física**

Lo expuesto permite afirmar que, pese a las dificultades, se han producido avances que muestran un cambio profundo y difícilmente reversible: los objetivos de igualdad de género han pasado a formar parte de la agenda política de los gobiernos.

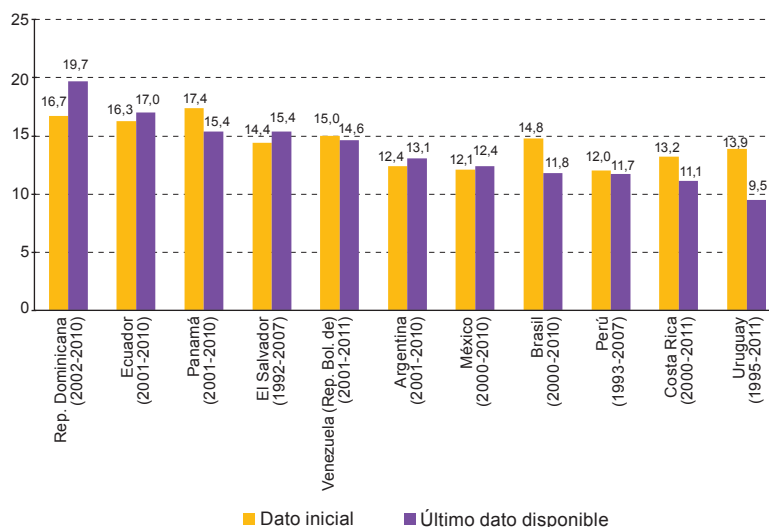
Los avances a este respecto han significado el reconocimiento de la amenaza que para la autonomía de las mujeres representa la violencia ejercida en su contra y la aceptación de la intervención del Estado, lo que implica una transformación en la noción que la sociedad tenía de un problema considerado “privado”. Esta transformación no ha sido rápida y ha sido aún más lenta en lo que respecta a la salud sexual y reproductiva. La autonomía de las mujeres en este ámbito sigue enfrentando cuestionamientos que en varios países se traducen, entre otras cosas, en restricciones en el acceso al control de la fecundidad de la población en su conjunto (por ejemplo, en el caso de la prohibición de distribuir la anticoncepción de emergencia) o de determinados segmentos de la población (falta de políticas y acciones adecuadas pertinentes y oportunas orientadas a las adolescentes), en ausencia de educación en esta materia o en la imposición de una maternidad no deseada.

Una consecuencia grave de estos vacíos es el embarazo en la adolescencia, un problema que permanece como un nudo no resuelto que contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza en la medida en que se vincula con la deserción escolar y las consecuentes dificultades para enfrentar la vida laboral. La tasa de fecundidad en adolescentes en América Latina y el Caribe es una de las más altas del mundo, solamente superada por los países del África subsahariana. Los datos del Observatorio muestran que, pese a que la fecundidad de las mujeres en general tiende a la baja, la fecundidad de las adolescentes no solo no registra grandes disminuciones, sino que incluso en algunos países ha aumentado en el grupo de adolescentes de menores ingresos y menor nivel educativo.

El embarazo y la maternidad en la adolescencia, expresión de las profundas inequidades sociales, culturales, de género y de etnia o raza presentes en la región, además de ser un obstáculo importante para la superación de la pobreza y la incorporación de las mujeres jóvenes al mundo laboral, expone a las niñas y jóvenes a un mayor riesgo de violencia física o sexual por parte de sus parejas. Así lo indican las tasas de prevalencia dos a tres veces mayor en las mujeres que tuvieron su primer hijo antes de los 17 años en comparación con las que fueron madres después de los 25 años, según datos de la OPS (2014).

Otro problema que afecta a las mujeres latinoamericanas y caribeñas en relación con sus derechos sexuales y reproductivos es la persistencia en varios países de medidas que sancionan a las mujeres que se han sometido a abortos, lo que constituye una vulneración de sus derechos humanos, pese al compromiso asumido por los Estados en el Consenso de Brasilia (2010) de “revisar las leyes que prevén medidas punitivas a las mujeres que se hayan sometido a abortos [...] y garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley”.

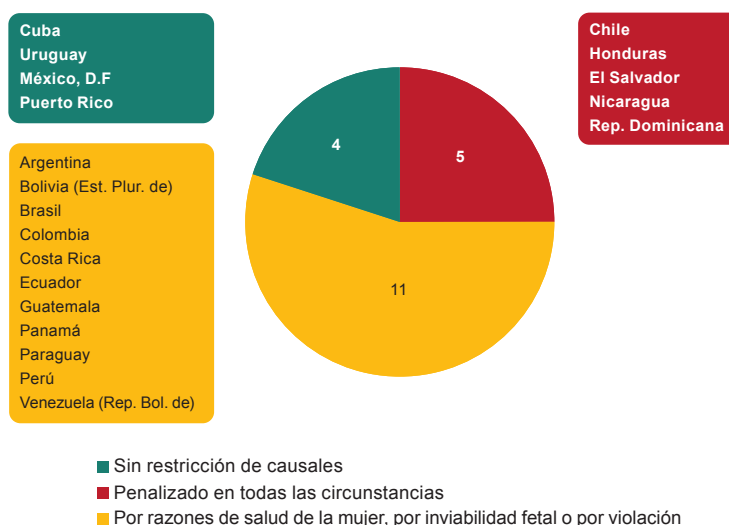
**Gráfico I.7**  
**América Latina (11 países): mujeres de 15 a 19 años que son madres,**  
**dato inicial y último dato disponible**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

En la actualidad, tres países de América Latina y México, D.F. tienen una legislación que permite el aborto y en cinco países este está penalizado en todas sus formas, incluso cuando la vida de la mujer está en peligro. De los 11 países que permiten el aborto bajo alguna causal, 2 lo permiten solamente cuando la vida de la mujer está en peligro.

**Gráfico I.8**  
**América Latina: legislación sobre aborto e interrupción voluntaria del embarazo**  
*(En números absolutos)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

En esta materia está pendiente la creación y mejora de las condiciones para el acceso a servicios de interrupción voluntaria, oportuna y segura del embarazo en los países en que este está

permitido sin restricciones o bajo determinadas causales. Esto implica desarrollar reglamentos, normas y protocolos de atención que ofrezcan un marco de exigibilidad adecuado de este servicio. Además, es necesario avanzar en políticas tendientes a reducir los efectos del aborto inseguro en los países con restricciones parciales o totales.

Impulsar medidas para mejorar las condiciones de salud sexual y reproductiva de las mujeres y la población en general, especialmente políticas de educación sexual y de atención en salud sexual y reproductiva, es un imperativo para el avance de la autonomía física de las mujeres y constituye un compromiso para los Estados, en la medida en que el acceso universal a la salud reproductiva es, además, el quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio, que busca mejorar la salud materna.

Las problemáticas señaladas son solo una parte de la extensa lista de problemas por resolver que, de manera más o menos directa, inciden en la situación de la violencia de género en América Latina y el Caribe.

## **II. La violencia contra la mujer es una violación a sus derechos**

### **A. Marco normativo internacional y regional**

Los hechos de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos y dan origen a obligaciones específicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. La trascendencia pública de las distintas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, como expresión extrema de la discriminación de género y de las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, se ha tornado una preocupación pública y, en esta medida, ha generado la obligación de los Estados de asegurar las condiciones para una vida sin violencia. Los Estados de América Latina y el Caribe han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Entre estos últimos, son de particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará). Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A este cuerpo normativo, se suman diversos instrumentos no vinculantes de gran trascendencia política, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los subsiguientes procesos de seguimiento, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y las recomendaciones generales adoptadas por organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, que constituyen herramientas de interpretación autorizadas de las respectivas convenciones. Además, la reforma de las constituciones políticas en algunos países de la región mediante la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía superior o igual a las leyes de la nación, facilita su aplicación por parte de los tribunales de justicia, adoptando los estándares que fijan los órganos encargados de su interpretación y aplicación.

Los instrumentos mencionados se han convertido en un cúmulo de estrategias recomendadas a los gobiernos, a los organismos del Estado y a la sociedad civil para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de distintas formas de violencia.

### Recuadro II.1 Definición de violencia

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Fuente: Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

De un modo paulatino pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la violencia contra las mujeres fue marcando la agenda internacional de los derechos humanos.

### Cuadro II.1 Principales instrumentos jurídicos relevantes en el marco normativo internacional y regional de derechos humanos

	Marco normativo internacional	Marco normativo regional
Instrumentos de derechos humanos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Convención sobre los Derechos del Niño Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Tratados específicos sobre las mujeres	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará)
Instrumentos no vinculantes	Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 65/228) Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad (resoluciones 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960) Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW57)	XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Brasilia, 2010 XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Consenso de Santo Domingo, 2013

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un tema relevante en la agenda internacional de derechos humanos se expresa en la acción de los comités especializados en el seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, a través de la evaluación y el seguimiento de los pasos que dan los Estados en dirección a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Este también es un tema destacado en la amplia mayoría de las intervenciones de otros órganos, tales como

el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup> y el Comité contra la Tortura<sup>6</sup>.

En las sesiones celebradas en 2012 y 2013 para la evaluación específica de los Estados por parte de los comités antes mencionados, el tema de la violencia contra las mujeres (ya sea conceptualizada como violencia de género, violencia familiar, violencia doméstica, violencia sexual, trata de personas o prácticas tradicionales nocivas) estuvo muy presente en las recomendaciones finales<sup>7</sup>.

Además de estas recomendaciones, los informes alternativos presentados por organizaciones de la sociedad civil, específicamente el movimiento de mujeres y feminista, han permitido avances debido a su capacidad de incidencia.

En el cuadro II.2 se muestra la relevancia del problema de la violencia contra las mujeres en el trabajo de órganos de seguimiento de los derechos humanos que no se dedican específicamente a los derechos de las mujeres y se evidencia de un modo elocuente la extensión de este flagelo en todos los países.

**Cuadro II.2**

**Consideración de la violencia contra las mujeres en las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité contra la Tortura, 2012 y 2013**

Órgano	Países evaluados que recibieron recomendaciones específicas sobre violencia contra las mujeres	Recomendaciones específicas en relación con el total de países evaluados
Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Sesiones 104, 105 y 106 (2012): Portugal, Turquía, Filipinas, Bosnia y Herzegovina, Alemania, Islandia, Kenya, Maldivas, Lituania, Malawi, Yemen, República Dominicana, Guatemala, Turkmenistán.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 13 de los 14 países evaluados <sup>a</sup> .
	Sesiones 107, 108 y 109 (2013): Angola, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), China (Macao), Paraguay, Perú, Albania, República Checa, Finlandia, Indonesia, Tayikistán, Ucrania, Bolivia (Estado Plurinacional de), Djibouti, Mauritania, Mozambique, Uruguay.	Se incluyeron recomendaciones específicas para la totalidad de los países evaluados (16).
Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Sesiones 48 y 49 (2012): Guinea Ecuatorial, Ecuador, Tanzania, Islandia, Bulgaria, Mauritania, Eslovaquia, España, Nueva Zelandia, Etiopía, Perú, Camerún.	Se incluyeron recomendaciones específicas para la totalidad de los países evaluados (12).
	Sesiones 50 y 51 (2013): Azerbaiyán, Dinamarca, Irán (República Islámica del), Jamaica, Japón, Rwanda, Togo, Albania, Austria, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Djibouti, Egipto, Gabón, Kuwait, Noruega.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 14 de los 17 países evaluados.
Comité contra la Tortura	Sesiones 48 y 49 (2012): Noruega, México, Federación de Rusia, Togo, República Checa, Armenia, Albania, Siria, Grecia, Rwanda, Canadá, Cuba.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 11 de los 12 países evaluados <sup>b</sup> .
	Sesiones 50 y 51 (2013): Bolivia (Estado Plurinacional de), Estonia, Guatemala, Japón, Kenya, Mauritania, Países Bajos, Antillas Neerlandesas y Aruba, Reino Unido, Andorra, Bélgica, Burkina Faso, Kirguistán, Letonia, Mozambique, Polonia, Portugal, Uzbekistán.	Se incluyeron recomendaciones específicas en 15 de 18 países evaluados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>a</sup> Se excluye a Turkmenistán.

<sup>b</sup> Se excluye a Siria.

<sup>4</sup> El Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados parte. Todos los Estados parte deben presentar al Comité informes periódicos acerca de la situación del ejercicio de derechos. El primer informe se hace un año después de la adhesión al Pacto y posteriormente siempre que el Comité lo solicite (por lo general, cada cuatro años).

<sup>5</sup> El Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vela por que los Estados parte cumplan las obligaciones que les impone el Pacto, y el grado de efectividad de los derechos y las obligaciones en cuestión es vigilado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>6</sup> El Comité contra la Tortura es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por los Estados parte.

<sup>7</sup> La conceptualización de la violencia en las diversas recomendaciones varía significativamente, aun dentro del mismo órgano: se hace referencia a violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia familiar o doméstica, presumiblemente según la normativa del país y los términos de los informes nacionales y alternativos recibidos para cada caso.



La creciente invocación del derecho a una vida libre de violencia en el marco de la revisión de la vigencia de otros derechos en contextos variados es indicativa de la aplicación práctica de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no regresividad de los derechos humanos. En la medida en que el principio de no discriminación cruza transversalmente todo el sistema, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos determina que todos tienen la misma jerarquía y deben ser respetados con el mismo énfasis, ya que todos resultan esenciales para el desarrollo de la vida humana. La violación de uno de ellos afecta la vigencia de los restantes. Además, de acuerdo con el principio de progresividad, tanto la interpretación de los derechos humanos como los mecanismos para su realización deben evolucionar en forma constante, sin retroceder frente a los logros alcanzados.

Las observaciones y recomendaciones entregadas por los comités de los tratados tras los procesos de revisión constituyen una hoja de ruta para identificar las asignaturas pendientes en materia de estándares de derechos humanos. Se trata de recomendaciones dirigidas a la reforma legal, la creación de mecanismos eficaces para la investigación de hechos de violencia, la observación de la debida diligencia en los procesos para su investigación y sanción, la creación de mecanismos de reparación y la asignación presupuestaria a los organismos para el adelanto de la mujer y demás instituciones encargadas de la aplicación efectiva de las normas. La mejor implementación de la legislación vigente y el relevamiento de mejores fuentes de información para poder dar un adecuado seguimiento a las obligaciones asumidas son dos recomendaciones que se repiten en los países de la región.

## Recuadro II.2

### La aplicación de las recomendaciones internacionales en la legislación nacional

La Oficina Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó en 2012 una publicación donde se compilan las observaciones y recomendaciones de los órganos de tratados y procedimientos especiales sobre violencia contra las mujeres en El Salvador, que permite una mirada integral relevante para todos los países. Tal como se señala en la introducción, leídas en conjunto, las recomendaciones y observaciones brindan una guía indispensable para comprender los avances y desafíos, recordando la obligación de actuar con debida diligencia en la investigación de hechos diversos (violencia en la pareja, violencia sexual, trata, prostitución infantil), emprender reformas en los sistemas judiciales y en los marcos legislativos, fortalecer y desarrollar las capacidades institucionales en los organismos encargados de brindar respuestas y atención, y asignar los recursos necesarios para trabajar en la eliminación de la violencia contra las mujeres. En el informe se incluyen las recomendaciones y observaciones de órganos de tratados (Comité de Derechos Humanos, Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño en virtud de su Protocolo Facultativo, Comité contra la Tortura, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), las recomendaciones producto de procedimientos especiales (Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias), así como el examen periódico universal. Una de las consecuencias de este importante trabajo de relevamiento fue la elaboración de un protocolo para la investigación y sanción del femicidio en El Salvador, redactado en conjunto con la Fiscalía Nacional.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre la creación y/o fortalecimiento de sinergias y vínculos en relación con la cuestión de la violencia contra las mujeres y niñas (A/HRC/23/25)*.

El examen periódico universal es el mecanismo del Consejo de Derechos Humanos que permite evaluar la situación de los derechos humanos en los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. En el segundo ciclo de evaluaciones, iniciado en 2012, se observó que la violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones ha estado presente en la mayoría de los casos evaluados, con recomendaciones concretas dirigidas a aspectos específicos de la problemática<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> El sistema prevé la presentación de informes por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la participación de la sociedad civil mediante informes alternativos. Sin embargo, la evaluación en sí misma es llevada a cabo entre los Estados, es decir, entre pares.

<sup>9</sup> Según la información consignada en la base de datos de UPR Info, 39 de los 48 Estados evaluados en la segunda ronda de evaluación recibieron recomendaciones específicas sobre la situación de la violencia contra las mujeres. Véase [en línea] <http://www.upr-info.org>.

En el período 2009-2012, el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos analizaron en profundidad las dimensiones de la violencia y desarrollaron las obligaciones de los Estados derivadas de las normas de la debida diligencia, las estrategias satisfactorias y los obstáculos actuales<sup>10</sup>. Debido a la relevancia de esta evaluación entre países, en tanto pares, en el informe se señala la importancia de que el análisis y las recomendaciones se integren plenamente en los esfuerzos del Consejo por promover la responsabilidad de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones. Para ello se sugieren diversas recomendaciones, como promover el tratamiento de la cuestión en las sesiones extraordinarias sobre países concretos, dando seguimiento a sus resoluciones, fomentar su incorporación en las resoluciones que establezcan comisiones de investigación y de determinación de hechos, y alentar los diálogos e intercambios de información entre distintos órganos del sistema de protección de derechos humanos, fomentando la cooperación entre ellos.

Los avances en el tratamiento de la violencia contra las mujeres en el ámbito internacional se enfrentan de manera reiterada a la brecha entre los derechos legalmente consagrados y su ejercicio efectivo. Esto constituye una preocupación que ha sido señalada a los países de la región en el marco del sistema regional de protección de derechos humanos, como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, como se verá más adelante.

En 2001 se registró la primera intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el análisis de un caso en que se alegaba la violación de la Convención de Belém do Pará. Se trata del caso emblemático de “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, en el que se responsabilizó al Estado por la impunidad frente a la violencia sufrida por la peticionaria por parte de su expareja, señalándose que esa situación era parte de un patrón sistemático de ineffectividad judicial que no solo violaba la obligación de procesar y condenar al agresor, sino también la obligación de prevenir esas prácticas degradantes en razón del mensaje de impunidad (CIDH, 2001). Pocos años más tarde, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un estudio donde se documentaban los principales obstáculos que enfrentan las mujeres de América Latina y el Caribe para acceder a las herramientas legales de protección disponibles en sus países y se identificaban los problemas para sancionar los hechos de violencia que sufren en diversos ámbitos de su vida (CIDH, 2007). A este estudio siguieron otras intervenciones, tanto a partir del pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup> y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>12</sup> frente a casos específicos, como a través de la elaboración de diversos estudios que han contribuido a documentar los problemas que encuentran los países de la región para hacer frente a la violencia en sus distintas manifestaciones<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> En el *Informe sobre la creación y/o fortalecimiento de sinergias y vínculos en relación con la cuestión de la violencia contra las mujeres y niñas* se incluye una revisión de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, las comisiones de investigación y misiones de determinación de hechos, el Comité Asesor, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, el examen periódico universal, otros procedimientos especiales y otros procesos intergubernamentales pertinentes (ACNUDH, 2013).

<sup>11</sup> Entre las decisiones de fondo adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de violencia contra las mujeres se destacan: “María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil”, en relación con las obligaciones del Estado ante situaciones de violencia y discriminación, y el deber de debida diligencia, y “Raquel Martín de Mejía vs. Perú”, en relación con la violencia sexual y el acceso a la justicia.

<sup>12</sup> Entre los casos emblemáticos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se incluyen el caso “Penal Castro Castro vs. Perú”, por la definición de violencia sexual y su vínculo con la integridad de las mujeres, el caso “González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, fundamental para avanzar en el estándar de la debida diligencia del Estado en relación con actos cometidos por particulares, y el caso “Fernández Ortega y otras vs. México”, por violencia sexual y barreras particulares para el acceso a la justicia en el caso de mujeres indígenas.

<sup>13</sup> Entre los estudios e informes temáticos producidos en los últimos años por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se destacan los siguientes: *Acceso a los Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos* (2010), *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales* (2011), *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas* (2011), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica* (2011) y *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud* (2011).

El sistema regional ha ido acompañando los grandes avances que se fueron dando en varios países y ha contribuido a sistematizar los estándares jurídicos a los que deben ajustarse los Estados parte, no solo desde los diversos niveles de gobierno, sino fundamentalmente desde los órganos de administración de justicia, que son los garantes últimos de la vigencia de los derechos y la reparación frente a su vulneración<sup>14</sup>. El poder judicial ha cobrado relevancia en los últimos años y se ha constituido en un objeto de observación por parte de la sociedad civil, los gobiernos y los organismos internacionales en relación con las iniciativas desplegadas para asegurar la vigencia efectiva de los derechos de las mujeres y los estándares aplicados para asegurar la protección frente a la violencia y la discriminación. En el capítulo III de este informe se ofrece una revisión de las iniciativas puestas en marcha desde el poder judicial en particular y desde el Estado en general.

Desde 1994, el sistema interamericano ha logrado grandes avances en los estándares jurídicos aplicables a la violencia contra las mujeres. Impulsado por la amplia ratificación de la Convención de Belém do Pará, este logro se refleja en pronunciamientos de varios mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos, incluidas las decisiones de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como los informes temáticos elaborados. Algunos de los estándares jurídicos fueron sistematizados recientemente y sirven de guía para el análisis del grado de cumplimiento de los poderes judiciales con las obligaciones contraídas. Pueden resumirse en los siguientes (CIDH, 2011, pág. 6):

- el vínculo estrecho entre los problemas de la discriminación y la violencia contra las mujeres;
- la obligación inmediata de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar y sancionar con celeridad y sin dilación todos los actos de violencia contra las mujeres, cometidos tanto por actores estatales como no estatales;
- la obligación de garantizar la disponibilidad de mecanismos judiciales efectivos, adecuados e imparciales para víctimas de violencia contra las mujeres;
- la calificación jurídica de la violencia sexual como tortura cuando es cometida por agentes estatales;
- la obligación de los Estados de implementar acciones para erradicar la discriminación contra las mujeres y los patrones estereotipados de comportamiento que promueven su tratamiento inferior en las sociedades;
- el deber de los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de analizar, mediante un escrutinio estricto, todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establecen diferencias de trato basadas en el sexo, o cuya aplicación puedan tener un impacto discriminatorio en las mujeres, y
- el deber de los Estados de considerar en las políticas adoptadas para avanzar en la igualdad de género el particular riesgo a violaciones de derechos humanos que pueden enfrentar las mujeres por factores combinados con su sexo, como la edad, raza, etnia y posición económica, entre otros.

<sup>14</sup> Estos estándares se encuentran sistematizados en la publicación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación* (2011).

## B. Reconocimiento de las distintas formas de violencia contra las mujeres. Desafíos para la legislación nacional en la región

En los instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para las legislaciones nacionales se distinguen distintas formas de violencia contra las mujeres. En el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General* (2006) se identifica y caracteriza una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia, al tiempo que se diferencian los ámbitos en los que esta ocurre.

**Cuadro II.3**  
**Formas y manifestaciones de violencia contra la mujer en diversos escenarios, según clasificación de las Naciones Unidas (2006)**

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer dentro de la familia	Violencia por parte de pareja o expareja íntima	Actos sexual, psicológica y físicamente coercitivos practicados contra mujeres adultas y adolescentes por una pareja actual o anterior, sin el consentimiento de la mujer
	Prácticas tradicionales nocivas	Infanticidio de niñas y selección prenatal del sexo Matrimonio precoz Violencia relacionada con la dote Ablación o mutilación genital femenina Crímenes cometidos en nombre del “honor” y maltrato de viudas
Violencia contra la mujer en la comunidad	Femicidio/feminicidio	Homicidio de la mujer por razones de género
	Violencia sexual por parte de un agresor que no es la pareja o expareja	Perpetrada por parientes, amigos, conocidos, vecinos, compañeros de trabajo o extraños Incluye iniciación sexual forzada y violencia sexual en citas
	Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, instituciones educativas o espacios deportivos	Acoso sexual o comportamiento sexual no deseado Explotación sexual y acoso por parte de entrenadores, espectadores, representantes, miembros de la familia o de la comunidad
	Trata de mujeres	Involucra a numerosos actores, incluso la familia, intermediarios locales, redes internacionales delictivas y autoridades de inmigración Puede tener fines de explotación sexual o laboral
Violencia contra la mujer cometida o consentida por el Estado	Violencia en situaciones de privación de la libertad	Actos de violencia sexual, acoso, atentados al pudor Vigilancia inadecuada en la intimidad de las mujeres privadas de libertad Acoso sexual verbal Torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
	Esterilización forzada	Uso de esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina o de un subgrupo determinado
Violencia contra la mujer en conflictos armados	Violencia física, sexual y psicológica, cometida por actores estatales y no estatales	Homicidios, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes Raptos, mutilaciones y desfiguraciones Reclutamiento forzado de mujeres combatientes Violencia sexual, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual Desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias Matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva
Violencia contra la mujer y discriminación múltiple	Factores que pueden determinar discriminaciones múltiples	Raza, origen étnico, casta, clase Condición de migrante, refugiada Edad, religión, orientación sexual, estado matrimonial, discapacidad Condición de portadora o no de VIH

Fuente: Natalia Gherardi, “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Diane Almérás y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.

A nivel regional, en la Convención de Belém do Pará también se incluyen definiciones fundamentales para identificar las distintas manifestaciones de la violencia que viven las mujeres en la región. La Convención, ratificada por 32 Estados miembros de América Latina y el Caribe, brinda un marco de referencia para las normas nacionales. En el artículo 1 se define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En el artículo 2 se profundiza e identifican las conductas que constituyen manifestaciones de violencia física, sexual y psicológica, en lo que hasta la fecha constituye el parámetro más riguroso para analizar la naturaleza de todas las definiciones jurídicas y políticas que se han adoptado en las leyes nacionales. Los tres tipos de violencia establecidos contienen todas las tipologías legales en vigencia, lo que permite una tipificación amplia y exhaustiva, evitando la casuística. También se precisa que se considera violencia contra la mujer aquella “que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra”.

En la Convención no solo se refuerza el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como el privado (artículo 3), sino que además se recuerda que este derecho incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación (artículo 6). Reconocer el vínculo entre violencia y derechos humanos permite mostrar cómo la violencia contra las mujeres afecta sus derechos más básicos: el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley y en la familia, a la salud física y mental, a condiciones de empleo justas y favorables, a no ser sometidas a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a la protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno, a la libertad y a la seguridad personal (CEPAL, 2009).

La Convención de Belém do Pará ha estado en el origen de las leyes de la región y ha sido incorporada en forma expresa en el orden normativo de los países, con rango superior (como en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Brasil) o igual a las leyes (como en Chile). Además, de acuerdo con los procedimientos para la ratificación de tratados, las disposiciones de la Convención prevalecen en el orden interno (tal es el caso de Colombia, Guatemala o el Paraguay) y son de aplicación directa (como en el Ecuador, México y el Perú). La información consignada es menor en el caso de los países del Caribe.

Pese a la amplia conceptualización de las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres contemplada en los instrumentos internacionales y regionales, los avances en el abordaje normativo y político registrado por los Estados de la región no dan cuenta a cabalidad de esta amplitud y tienden a concentrarse solo en ciertas formas de violencia, por lo general las vinculadas con la violencia en las relaciones interpersonales, sobre todo la violencia ejercida por la pareja o expareja íntima, y a dejar fuera otras, como el acoso sexual en ámbitos laborales, educativos o de salud, y la violencia en situaciones de conflicto.

Las leyes integrales de violencia se conciben como la forma más adecuada para abordar de un modo coherente y unificado las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. Sin embargo, la existencia de leyes no es condición suficiente para la erradicación de la violencia y en la práctica surgen diversas dificultades, como la tensión entre distintos marcos normativos, unos destinados a brindar protección a las familias o unidades domésticas y otros orientados específicamente a la protección de mujeres y niñas. Al no estar creados considerando la complementariedad entre sus objetivos, puede surgir incertidumbre respecto de las normas aplicables y los estándares de protección disponibles. Una situación similar se observa con relación a la violencia sexual en el matrimonio, donde se puede presentar una contradicción entre las normas de protección integral y las normas penales específicas (OEA, 2012a).

En el *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI) ofrece, además de las recomendaciones generales, recomendaciones específicas a los países como producto del proceso de evaluación de los informes nacionales. En términos globales, en los informes destinados a los países del Caribe se incluyen recomendaciones para reformar la legislación con normas que superen el marco de violencia doméstica y aborden de un modo más amplio las distintas manifestaciones de violencia hacia las mujeres, y se insta a los Estados a sancionar planes nacionales para la lucha contra la violencia.

Si bien la existencia de leyes integrales no asegura la erradicación de las distintas formas de violencia, su ausencia disminuye las posibilidades de luchar por una vida libre de violencia contra las mujeres. En este sentido, se debe considerar la preocupación expresada por el MESECVI respecto de la ausencia de leyes contra la violencia sexual perpetrada por agentes del Estado, o en contextos de conflicto armado, en la mayoría de los países de la región, con la excepción de Chile y Colombia.

Las recomendaciones de este organismo a los países de América Latina apuntan a:

- elaborar mejores fuentes de información, que permitan el adecuado seguimiento y evaluación de las iniciativas impulsadas en los últimos años;
- implementar planes nacionales de acción para enfrentar la violencia contra las mujeres de manera integral, que permitan la coordinación, articulación y sistematización entre distintos sectores;
- destinar recursos para la plena implementación del Plan nacional de violencia (Estado Plurinacional de Bolivia);
- generar mecanismos de coordinación entre los mecanismos para el adelanto de la mujer y las entidades públicas que producen las estadísticas nacionales (Argentina) e incrementar los esfuerzos para asegurar la plena implementación de los avances en materia normativa;
- realizar un seguimiento de la aplicación de las medidas de protección en el sistema de justicia y la calidad del sistema jurídico;
- poner en práctica medidas específicas para garantizar el respeto a la autonomía y el acceso a la justicia de las mujeres rurales e indígenas;
- tomar medidas urgentes para asegurar la debida diligencia en la investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en conflictos armados y situaciones de posconflicto, y
- establecer medidas para eliminar los mecanismos de conciliación en casos de violencia.

### Recuadro II.3

#### La prohibición de conciliación

Un avance importante en el compromiso de garantizar una vida sin violencia para las mujeres es la prohibición expresa de conciliación, mediación u otros procedimientos con los que se busque la solución extrajudicial. Se persigue la adopción de medidas que tiendan a reforzar la efectividad de la garantía de acceso a la justicia y, en este sentido, se reitera la importancia de asegurar la eliminación de distintas modalidades de conciliación, no solo en los planos normativos, sino también en las conductas y prácticas del poder judicial. En tal sentido, cobra relevancia la discusión en torno a las prácticas judiciales que, de acuerdo con los datos consignados e informados en el *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, muestran que la resolución alternativa de los conflictos, pese a estar prohibida por ley, se sigue aplicando. El informe a Costa Rica “recomienda que se emitan normas que determinen contundentemente la prohibición de resolver con medios alternativos (conciliación, mediación, aplicación del criterio de oportunidad) los casos de violencia contra las mujeres)” (MESECVI-IV/doc.76/12). En el informe de Guatemala (MESECVI-IV/doc.80/12) se señala que “si bien la conciliación o mediación es una alternativa jurídicamente prohibida esta sigue prevaleciendo en el imaginario cultural y social de los aplicadores de justicia y los prestadores de servicios en los casos de violencia contra las mujeres, lo cual revictimiza e impide el acceso a la justicia para las mujeres víctimas y para las sobrevivientes”. Esto da cuenta de la complejidad que supone la puesta en práctica de los avances normativos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

A los mecanismos y sistemas de seguimiento y monitoreo de los compromisos de los Estados a nivel regional e internacional, se suma una importante iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas lanzada en 2008: la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, que apunta a generar mayor conciencia pública y a aumentar la voluntad política y los recursos para prevenir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en el mundo. Esta campaña se articula en torno a cinco objetivos concretos orientados a 2015 (en coincidencia con el plazo fijado por los Estados para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

La campaña del Secretario General plantea como una de las estrategias de trabajo la creación de Capítulos Regionales. El Capítulo para América Latina y el Caribe tiene tres pilares regionales que responden a los objetivos de la campaña a nivel mundial: “Alto a la Impunidad”, un primer pilar donde se priorizan la atención, protección, sanción y reparación de las víctimas y sobrevivientes; “Ni una más”, un segundo pilar sobre prevención que ha priorizado la campaña “El Valiente no es Violento”, lanzada en varios países de la región, que incluye a hombres y jóvenes en la erradicación de la violencia y considera actividades para involucrar al sistema educativo en la región; y “La Responsabilidad es de Todos y Todas”, un tercer pilar que busca concientización e incidencia, y ha llamado a participar en la campaña a actores influyentes de las artes y los medios de comunicación, así como del sector privado.

#### Recuadro II.4

##### Campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y Día Naranja

En virtud de la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, del 25 de noviembre al 10 de diciembre (Día de los Derechos Humanos) de cada año se celebran 16 días de activismo. Además, desde 2013, se promueve que el día 25 de cada mes se celebre el Día Naranja de acción para poner fin a la violencia contra las mujeres y niñas.

El propósito del Día Naranja es generar conciencia y prevenir la violencia contra mujeres y niñas. Esta campaña hace un llamado a activistas y socios de las Naciones Unidas para movilizar a la población y relevar las cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de la violencia contra mujeres y niñas, no solo una vez al año, el 25 de noviembre (Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer), sino todos los meses.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En el contexto de la campaña “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) han impulsado la construcción de un *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, con el fin de promover una investigación eficaz y el cumplimiento del deber de la debida diligencia, con independencia de la normativa nacional en materia de femicidio/feminicidio<sup>15</sup>. Esto significa que, ya sea que el país cuente o no con un tipo penal específico, los Estados siempre tienen la obligación de obrar con la debida diligencia en la investigación, sanción, reparación y prevención de los femicidios, en concordancia con los términos del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>15</sup> Para obtener más información, véase [en línea] [http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/Modelo\\_de\\_Protocolo.pdf](http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2014/08/Modelo_de_Protocolo.pdf).

### **Recuadro II.5**

#### **Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer**

Cada 25 de noviembre es una invitación a recordar el asesinato de las hermanas Mirabal, ocurrido en la República Dominicana en 1960, bajo la dictadura de Trujillo. También es una oportunidad para no olvidar a las mujeres que a lo largo y ancho del mundo siguen siendo objeto de violencia solo por el hecho de ser mujeres.

Desde que en 1981 las feministas de América Latina y el Caribe rescataron la memoria de las hermanas dominicanas, estas se convirtieron en un símbolo del llamado a la lucha para poner fin a la violencia contra las mujeres a nivel mundial. Este llamado fue recogido por las Naciones Unidas, que en 1999 estableció el 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

De este modo, el 25 de noviembre de cada año, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales tienen la oportunidad de renovar el compromiso asumido con las mujeres y niñas, dando cuenta de los avances realizados a nivel nacional e implementando nuevas acciones e iniciativas en pos del derecho de las mujeres y niñas de vivir una vida libre de violencia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.





### **III. La magnitud del problema: la medición de la violencia contra las mujeres**

La mayor visibilidad pública que adquirió el tema de la violencia contra las mujeres en las dos últimas décadas y el relevante progreso en la generación de políticas públicas no han ido de la mano con el avance en la producción de datos cuantitativos que permitan relevar la magnitud del problema. El déficit de información identificado en la región se evidencia en cada oportunidad en que los países producen informes de seguimiento a tratados o convenciones internacionales, como es el caso de los informes al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al MESECVI o los informes referidos a consensos regionales<sup>16</sup>.

Para medir la violencia contra las mujeres existen dos tipos de instrumentos: a) las encuestas, que permiten medir la incidencia y prevalencia de la violencia entre las mujeres, y b) los registros administrativos, que hacen posible obtener información sobre los hechos registrados e ingresados a los sistemas de información de servicios públicos —salud, policía, justicia, Ministerio del Interior—, al igual que la información sobre recursos disponibles a nivel estatal. Estos métodos deben ser complementarios, como único modo de aproximación susceptible de captar la dimensión, las características y las formas que adquiere la violencia (CEPAL, 2012).

Al considerar la información a la que se accede sobre violencia contra las mujeres, es posible describir el proceso de documentación como una pirámide en cuya base se encuentran los hechos estimados por la sociedad, en sus múltiples expresiones, con información sobre el ámbito en que suceden y la modalidad que asumen. Estos hechos solo pueden estimarse a partir de encuestas representativas de lo que acontece en la sociedad en general.

En el segundo nivel de la pirámide se encuentran los hechos de violencia efectivamente registrados, ya sea por haber sido denunciados o porque las víctimas buscaron asistencia sanitaria, de modo que son captados por los registros administrativos de las instituciones prestadoras de servicios. El desafío en este campo consiste en mejorar los registros de las instituciones y generar consensos sobre su uso, lo que puede avanzar de la mano de las nuevas tecnologías, así como de las distintas iniciativas de seguimiento puestas en práctica por los países.

---

<sup>16</sup> En CEPAL (2012) se señala que la observación respecto de la falta de información sobre violencia y datos desagregados por sexo estuvo presente en la mayoría de las recomendaciones específicas formuladas por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a los Estados evaluados en 2010. Esta situación se repite en los siguientes períodos de sesiones del Comité.

En el tercer nivel se ubican las causas ingresadas al sistema de justicia (Ministerio Público, poder judicial), que lleva un registro de los casos ingresados y el seguimiento del flujo de casos y del número de litigios en curso. Finalmente, el vértice de la pirámide está compuesto por los casos que llegan a definición, por las medidas adoptadas en referencia a la protección de las víctimas, por las sentencias emitidas y por el cumplimiento de las condenas, que forman parte de los registros judiciales y penitenciarios.

La ausencia, heterogeneidad y dispersión de la información sobre violencia contra las mujeres ha sido contemplada por distintos actores y desde distintos organismos internacionales y entidades estatales. Desde su creación en la cuarta Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, celebrada en 2007, el grupo de trabajo sobre estadísticas de género ha promovido la coordinación de esfuerzos interinstitucionales e impulsado iniciativas para la generación y el análisis de estadísticas de género en los países de la región, así como su utilización en políticas públicas orientadas a la igualdad de género<sup>17</sup>.

Asimismo, se ha propuesto avanzar en la armonización de las estadísticas de género en las oficinas nacionales de estadística. Una de las estrategias centrales es la promoción del trabajo conjunto entre los institutos nacionales de estadística y los mecanismos para el adelanto de la mujer en los países, estrategia que también prioriza el MESECVI en su Segundo Informe Hemisférico.

### Recuadro III.1

#### Los encuentros internacionales de estadísticas de género en Aguascalientes

El desarrollo de información sobre violencia contra las mujeres forma parte de las agendas de los encuentros internacionales de estadísticas de género organizados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la División de Asuntos de Género de la CEPAL y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Estas reuniones son una referencia obligada para la elaboración de las estadísticas de género en la región y el fortalecimiento del compromiso y la comunicación entre las oficinas nacionales de estadística y los mecanismos para el adelanto de la mujer. Además, constituyen un espacio de diálogo para promover la reflexión, compartir buenas prácticas y crear redes y una comunidad de ideas que permitan acelerar el paso para que las estadísticas con perspectiva de género sirvan a su propósito original: ser un insumo indispensable para dar sustento a las acciones del Estado (véase [en línea] <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/gt-genero.htm>).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Además de la falta de información, también hay problemas con la complementariedad de los datos, tanto en el plano nacional como internacional. En el ámbito nacional, son pocas las ocasiones en que en los Estados es posible compatibilizar la información relevada por instituciones de distinta naturaleza (policía, servicios de salud, instituciones judiciales, organismos para el adelanto de la mujer) y en distintos ámbitos geográficos (ciudades, regiones, país). Se avanza lentamente en los esfuerzos para realizar análisis regionales de las tendencias y lograr adelantos en materia de violencia contra las mujeres.

No obstante, los países de la región están trabajando para armonizar los datos sobre violencia contra las mujeres y violencia de género, y generar información por dimensiones de la violencia, así como en la construcción de registros únicos o de observatorios que permitan dar a conocer la situación.

<sup>17</sup> Los países miembros del Grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL son: Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

## A. Las encuestas

Desde la década de 1990, varios países de América Latina y el Caribe han recopilado información mediante módulos de violencia contra las mujeres en las encuestas de hogares, las encuestas de salud reproductiva, las encuestas de demografía y salud, las encuestas de victimización y últimamente las encuestas nacionales de violencia. De preferencia, en estas encuestas se han incluido preguntas referidas a violencia perpetrada por la pareja o expareja íntima, violencia contra niñas, niños y adolescentes, y violencia sexual, y su relevancia radica en que han permitido contar con datos para la definición de políticas públicas.

Las encuestas de demografía y salud y las encuestas de salud reproductiva fueron diseñadas originalmente para investigar asuntos demográficos y de salud reproductiva, pero en la actualidad muchas incluyen módulos sobre violencia contra la mujer. Si bien estas encuestas difieren en los cuestionarios utilizados y en algunos aspectos metodológicos, sus mediciones de violencia son lo suficientemente similares como para permitir un análisis comparativo<sup>18</sup>. Los resultados de estas encuestas muestran el acierto de estos países al haber ido incorporando cada vez más módulos breves sobre violencia contra la mujer, lo que ha hecho posible obtener datos fundamentales para la identificación de los problemas centrales que deberán abordarse en cualquier política pública que se proponga acercar medidas efectivas y eficientes para la prevención, sanción y erradicación de la violencia física y sexual, en particular en las relaciones de pareja.

**Cuadro III.1**

**América Latina y el Caribe: encuestas de demografía y salud y encuestas de salud reproductiva**

	Encuestas de demografía y salud	Encuestas de salud reproductiva
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989, 1994, 1998, 2003, 2008	
Brasil	1986, 1991, 1996	
Colombia	1991, 1995, 2000, 2005, 2010	
Costa Rica		1986, 1992-1993
Ecuador	1987	1989, 1994, 1998-1999, 2004
El Salvador	1985	1975, 1978, 1988, 1993, 1998, 2002-2003, 2008
Guatemala	1995, 1997, 1998-1999	1978-1979, 1983, 2002, 2008-2009
Guyana	2009	
Haití	2000, 2005-2006, 2012	1989
Honduras	2005-2006, 2011-2012	1987, 1991-1992, 1996, 2001
Jamaica		1989, 1993, 1997, 2002-2003, 2008-2009
México	1987	
Nicaragua	1998, 2001	1992-1993, 2006-2007
Panamá		1979, 1984-1985
Paraguay	1990	1977, 1987, 1995-1996, 2004, 2008
Perú	1986, 1991-1992, 1996, 2000, 2004-2006, 2007-2008, 2009, 2010, 2011, 2012	
República Dominicana	1999, 2002, 2007, 2007, 2013	
Trinidad y Tabago	1987	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

<sup>18</sup> En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Haití, Honduras, el Perú y la República Dominicana se utilizaron encuestas de demografía y salud, mientras que en el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Paraguay se obtuvo la información de los reportes de encuestas de salud reproductiva. Los resultados que se exponen a continuación corresponden a las experiencias de mujeres después de los 15 años, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008) y Honduras (2005 y 2011-2012), en que se preguntó a las mujeres por sus experiencias más recientes, es decir, durante los últimos 12 meses. En todas las encuestas de demografía y salud se preguntaba a las mujeres en edad reproductiva (de entre 15 y 49 años), que alguna vez estuvieron casadas o tuvieron pareja, acerca de sus relaciones actuales o más recientes, a excepción de Honduras (2005), donde se les preguntaba acerca de todas las relaciones en el último año. En las encuestas de salud reproductiva se pregunta acerca de las situaciones vividas con cualquier pareja a lo largo de la vida de la mujer.

En forma complementaria, y como parte del proceso de armonización de la información estadística, la Asamblea General solicitó a la Comisión de Estadística que preparara y propusiera un conjunto de indicadores<sup>19</sup>. A esos efectos, en 2008 se creó el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer<sup>20</sup>. El objeto de este grupo es generar un conjunto de indicadores básicos, con validez universal, que faciliten la realización de mediciones estadísticas regulares, precisas y pertinentes de la violencia contra las mujeres en el marco de los sistemas estadísticos nacionales, y contar con un conjunto de directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer. Los Amigos de la Presidencia determinaron que los indicadores básicos de las encuestas sobre la violencia contra la mujer eran los siguientes:

- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en alguna ocasión a lo largo de su vida, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en los últimos 12 meses, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en alguna ocasión a lo largo de su vida, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o expareja en los últimos 12 meses, por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o expareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.

Para avanzar en el desarrollo de estos indicadores a nivel nacional, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó en 2013 las directrices para la elaboración de estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, con el fin de obtener información rigurosa y comparable entre países<sup>21</sup>. Este documento constituye un apoyo a los países para evaluar el alcance, la prevalencia y la incidencia de la violencia contra las mujeres. También responde a la necesidad de proporcionar a los equipos nacionales responsables de las estadísticas un asesoramiento metodológico respecto de la selección de temas, las fuentes de datos y clasificaciones estadísticas pertinentes, la entrega de resultados, la formulación de preguntas y todos los demás temas relevantes para las oficinas nacionales de estadística en su tarea de elaborar encuestas sobre la violencia contra la mujer.

En los distintos capítulos del documento de las directrices se especifica la necesidad y las características esenciales de las encuestas de violencia. Además, se presentan los conceptos y las definiciones relacionadas con la violencia contra las mujeres y los requisitos para la recopilación de datos, se señalan los pasos a seguir en la planificación de una encuesta de violencia contra las mujeres, se profundiza en el diseño del cuestionario, se entrega información sobre el proceso de implementación de la encuesta y el entrenamiento de los encuestadores, y se orienta en el procesamiento, el análisis y la diseminación de la información. El documento constituye, en suma, una importante herramienta para avanzar en la medición de la violencia contra las mujeres, proceso que aún representa un enorme desafío en la región<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Resolución 61/143.

<sup>20</sup> Creado en el 39° período de sesiones de la Comisión de Estadística (decisión 39/116), está integrado por Botswana, Bulgaria, el Canadá, Chile, Ghana, Italia, México (presidencia) y Tailandia.

<sup>21</sup> Véase [en línea] [http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines\\_Statistics\\_VAW.pdf](http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines_Statistics_VAW.pdf).

<sup>22</sup> El proceso de discusión y elaboración de esta iniciativa tiene una larga data e involucró muchas consultas técnicas y políticas desde que en la resolución 61/143 de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y solicitó a la Comisión de Estadística que prepara y propusiera, en consulta con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y basándose en la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, un conjunto de posibles indicadores para ayudar a los Estados en el levantamiento de información en esta materia.

## 1. Las encuestas nacionales en el Ecuador, México y el Uruguay

Las directrices descritas han permitido dialogar metodológicamente con la construcción de las encuestas del Ecuador (2011), México (2011) y el Uruguay (2013), de manera de obtener información para determinar la prevalencia de la violencia en las mujeres de 15 años y más. Además de producir información nacional, estos instrumentos permiten generar experiencias demostrativas para otros países de América Latina.

A fines de 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), llevó a cabo el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011 y obtuvo información de una muestra de 152.636 mujeres de 15 años y más. De ellas, 27.203 se encontraban casadas o unidas (17,8%), 87.169 (57,1%) estaban separadas, divorciadas o viudas, y las 38.264 (25,1%) restantes eran mujeres solteras, que nunca se habían casado o unido<sup>23</sup>. Esta encuesta tenía como antecedentes las ediciones 2003 y 2006 de la ENDIREH.

En el ámbito privado se considera a las mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja, a las mujeres alguna vez unidas violentadas por su expareja, a las mujeres solteras y a las mujeres de 60 años y más con una situación de violencia familiar. En el ámbito público se considera a las mujeres violentadas en la esfera comunitaria, escolar y laboral.

La primera *Encuesta de relaciones familiares y de violencia de género* del Ecuador constituye el primer sondeo de este tipo en el país y el segundo en América Latina, después del de México. Fue realizada en 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) entre mujeres de más de 15 años de 18.800 viviendas, a nivel nacional (urbano y rural), con el objeto de generar datos sobre la prevalencia, incidencia y magnitud de los distintos tipos de violencia de género sufridos por las mujeres, tanto en el ámbito privado como público, así como sobre el conocimiento de instancias de justicia y sus percepciones de la respuesta institucional<sup>24</sup>.

La encuesta del Uruguay, realizada durante el segundo semestre de 2013, tuvo como objetivo general cuantificar la magnitud de la violencia basada en género y generaciones que sufren las mujeres de 15 años o más por parte de sus parejas, exparejas, familiares y otros agresores conocidos o desconocidos, tanto dentro como fuera del hogar (ámbitos escolar, laboral y social). El formulario de recolección de datos se compone de diferentes módulos que recorren los ámbitos donde puede ocurrir una situación de violencia a lo largo de la vida y consideran los diferentes tipos de violencia que se enuncian de manera explícita en la Ley núm. 17.514 de Violencia Doméstica del Uruguay (2002): violencia física, violencia sexual, violencia psicológica y violencia patrimonial<sup>25</sup>.

Otros resultados destacados de la encuesta de México dan cuenta de información en los ámbitos familiar y público:

- El 14,7% de las mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja han sufrido agresiones severas.
- El 43,6% de las mujeres de entre 15 y 19 años señaló haber sido violentada por su pareja a lo largo de la relación, frente al 46,9% (el porcentaje más alto por grupo de edad) de las mujeres de entre 35 y 39 años. Del total de mujeres de 15 años y más, un 46,1% sufrieron algún incidente de violencia de pareja a lo largo de su actual o última relación conyugal.
- El 27% de las mujeres hablantes de lengua indígena declaró haber sido agredida por su pareja, frente a un 34% de las mujeres no hablantes de lengua indígena.

<sup>23</sup> INEGI [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/>.

<sup>24</sup> Ministerio del Interior, INEC, Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género [en línea] [http://www.inec.gob.ec/sitio\\_violencia/presentacion.pdf](http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/presentacion.pdf).

<sup>25</sup> Los resultados finales de la encuesta del Uruguay estarán disponibles a partir del 25 de noviembre de 2014.

### **Recuadro III.2** **Resultados de las encuestas del Ecuador, México y el Uruguay**

Las encuestas muestran que 63 de cada 100 mujeres en México y 60 de cada 100 mujeres en el Ecuador han padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja u otra persona. También señalan que la violencia que han vivido las mujeres ocurre con mayor frecuencia entre quienes tienen o han tenido pareja: casadas, unidas, separadas, divorciadas o viudas (un 48,7% en el Ecuador, un 47% en México y un 45,4% en el Uruguay). La violencia emocional o psicológica, que constituye la agresión más reiterada en estos países (un 43,4% en el Ecuador, un 43,1% en México y un 43,7% en el Uruguay), se presenta al menos una vez a lo largo de la relación y se traduce en insultos, amenazas, humillaciones, intimidación y otras ofensas de tipo psicológico o emocional. En México y el Uruguay le sigue la violencia económica (un 24,5% y un 19,9%, respectivamente), y después vienen la violencia física (un 14% en México y un 14,8% en el Uruguay) y la violencia sexual (un 7,3% en México y un 6,7% en el Uruguay). En el Ecuador la situación es distinta, ya que después de la violencia emocional se sitúa la violencia física (35%) y después vienen la violencia sexual (14,5%) y la violencia patrimonial o económica (10,7%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En la encuesta de México también se incluye información sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito público. En el espacio comunitario, el 15,5% de las mujeres de 15 años y más han sido víctimas de alguna agresión pública en los últimos 12 meses (aunque no sea en forma cotidiana), que puede ir desde insultos hasta violaciones. De estas mujeres, el 86,1% sufrieron intimidación, el 18,2% fueron víctimas de abuso sexual y el 15,8% sufrieron otras formas de agresión.

En el ámbito laboral, en la encuesta se destacan dos tipos de violencia: el acoso (relacionado con cualquier tipo de acercamiento o presión de naturaleza sexual, tanto física como verbal, no deseada por quien la sufre, y que resulta en un ambiente de trabajo hostil, un impedimento para hacer las tareas y un condicionamiento de las oportunidades de empleo de la mujer perseguida) y la discriminación (que implica menores opciones, promociones y prestaciones). A nivel nacional, un 22,6% de las mujeres ocupadas de 15 años y más han sufrido, en algún momento del año anterior a la entrevista, violencia de un colega o de un superior en el ámbito laboral. De ellas, un 91,3% han sido víctimas de discriminación y un 19,3% sufrieron acoso.

En el ámbito escolar, la violencia se refiere a las situaciones de discriminación, hostigamiento, acoso y abuso sexual experimentadas en las instituciones educativas a las que han asistido a lo largo de su vida las mujeres entrevistadas, así como en las interacciones y relaciones generadas en ese ambiente. A nivel nacional, un 44,1% de las mujeres han sido ignoradas, un 24,9% han vivido humillaciones o han sido denigradas, un 24,2% han recibido piropos o frases de carácter sexual y un 13,7% recibieron propuestas de tipo sexual a cambio de calificaciones. En lo que respecta a los responsables de estas situaciones, el 21,3% de las mujeres víctimas de violencia en la escuela señala a los maestros, mientras que el 16,7% apunta a otras autoridades del centro educativo. Los propios compañeros son responsables del 70,8% de los casos de violencia escolar.

Los resultados de la encuesta del Ecuador dan cuenta de que:

- De acuerdo con la etnia, el porcentaje más alto de mujeres que han vivido algún tipo de violencia se concentra en la población indígena (67,8%), seguidas de las mujeres afroecuatorianas (66,7%).
- Las mujeres que se han casado o unido por primera vez entre los 16 y los 20 años son las que más violencia han vivido (70,5%), seguidas de las que se casaron o unieron por primera vez entre los 21 y los 25 años (69,2%). Las que menos violencia sufren son la que se casaron entre los 26 y los 30 años (51%).
- A partir del tercer hijo, más del 50% de las mujeres son víctimas de violencia.
- El 70% de las mujeres que asisten a centros de alfabetización han sufrido algún tipo de violencia y aunque las que más educación tienen sufren menos violencia, los porcentajes no bajan del 50%.

## B. La violencia en las encuestas de salud

En los últimos tiempos, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han realizado diversos esfuerzos por sistematizar la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, con el objeto de ofrecer una mirada global y regional del fenómeno.

Para ambos organismos, el hecho de conceptualizar el problema de la violencia contra las mujeres, no solo como una flagrante violación de los derechos humanos, sino también como un problema de salud pública, contribuye a fortalecer las obligaciones de los Estados de tomar medidas efectivas y urgentes para su atención.

En el estudio realizado por la OMS en 2013 sobre *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, se ofrece un amplio panorama de la situación de violencia en el mundo. De acuerdo con esta publicación, el 35% de las mujeres del mundo han sido víctimas de violencia física o sexual, o ambas, por parte de su pareja o de violencia sexual por parte de personas distintas de su pareja. Si bien estas no son las únicas formas de violencia a las que se exponen las mujeres a lo largo de su vida, la cifra indica que un porcentaje alarmantemente alto de mujeres sufren violencia en el mundo y permite intuir la dimensión de un problema que, en gran medida, permanece invisible.

El estudio de la OMS es interesante sobre todo porque pone de manifiesto, con información actualizada, que la violencia no es inevitable sino que se puede prevenir. Prueba de esto son las variaciones entre los distintos países, regiones y contextos en que se verifican distintos niveles y modalidades de violencia. Esto lleva a insistir en la necesidad de avanzar en los esfuerzos por lograr una mejor comprensión de los factores económicos y socioculturales que fomentan una cultura de violencia hacia las mujeres, donde su desvalorización y dependencia se ve reforzada por las normas y prácticas sociales. El sector de la salud cumple un papel fundamental en este proceso, ya que en muchas ocasiones tendrá la oportunidad única de mantener contacto y generar confianza en las mujeres que viven situaciones de violencia, apoyando los primeros pasos hacia su atención, contención y protección. En ese sentido, es elocuente el llamado de la OMS a integrar las nuevas directrices clínicas y normativas sobre la respuesta del sector de la salud a la enseñanza clínica para que el personal y los profesionales de la salud comprendan el alcance de su responsabilidad y la potencialidad de su adecuada atención y derivación a servicios integrales<sup>26</sup>.

A nivel regional, en virtud de la información resultante de las encuestas de demografía y salud y de las encuestas de salud reproductiva aplicadas en 12 países de América Latina y el Caribe, en la publicación *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países* (OPS, 2014), la OPS expone datos comparativos sobre la violencia contra la mujer entre 2003 y 2009. Los países incluidos en este relevamiento son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En el trabajo de la OPS se ofrece una visión integral de la situación de la violencia contra las mujeres en la región y sus características. En los gráficos III.1, III.2, III.3 y III.4 se consigna la información emanada del estudio de la OPS y se suman otros datos, con información elaborada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe a partir de las mismas encuestas.

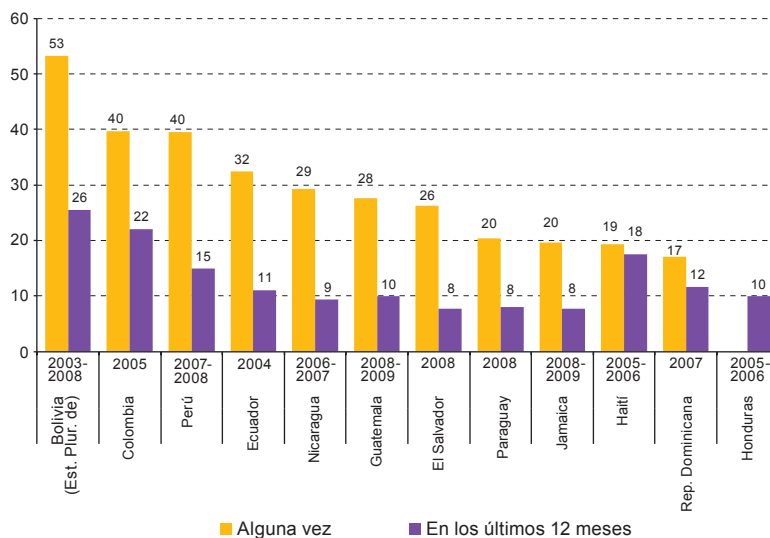
En primer lugar, los datos muestran que la violencia física o sexual infligida hacia una mujer por su pareja o expareja está generalizada en todos los países relevados, es transversal a todos los estratos socioeconómicos y tiene diversidad territorial. Aunque el porcentaje de mujeres alguna vez casadas o en unión que informaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima varía significativamente de un país a otro, se trata de un tipo de violencia que está presente en todos. Como es de esperar, las cifras de violencia física o sexual sufrida en los últimos 12 meses es

<sup>26</sup> En algunos estudios realizados en la Argentina se da cuenta del poco conocimiento que tienen los profesionales de la salud que se desempeñan en las instituciones de salud pública de la ciudad de Buenos Aires respecto de la problemática de la violencia que sufren muchas mujeres (Mejía y otros, 2000; Majdalani y otros, 2004; Mejía, 2005).



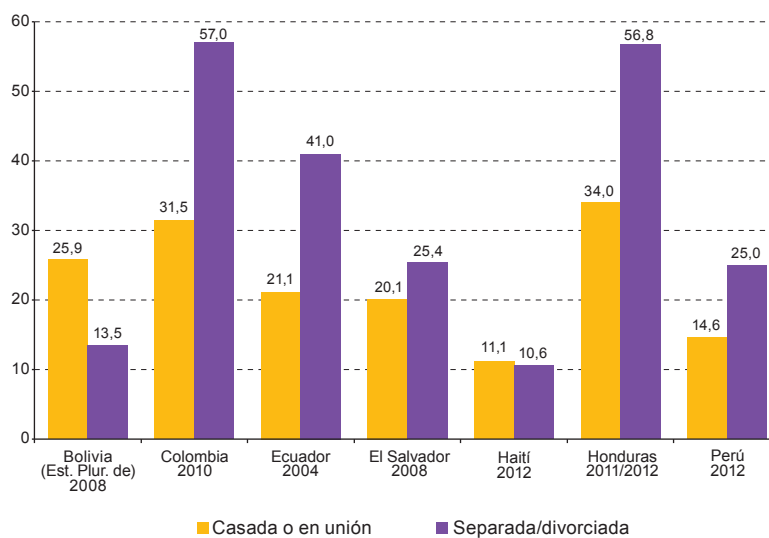
inferior a la sufrida alguna vez en la vida, pero en la región tiene una prevalencia sustancial (entre un 7,7% en Jamaica en 2008-2009 y un 25,5% en Bolivia (Estado Plurinacional de) en 2008).

**Gráfico III.1**  
**América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que informaron haber sufrido**  
**violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, alguna vez**  
**y en los últimos 12 meses, según año de encuesta**  
*(En porcentajes)*



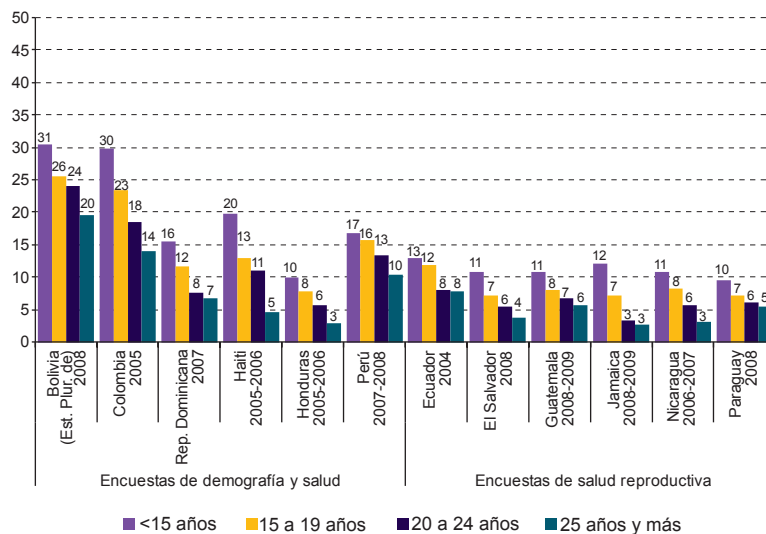
Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros, Washington, D.C., 2014.

**Gráfico III.2**  
**América Latina (7 países): mujeres que han experimentado algún tipo de violencia física**  
**o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, por estado civil**  
*(En porcentajes)*



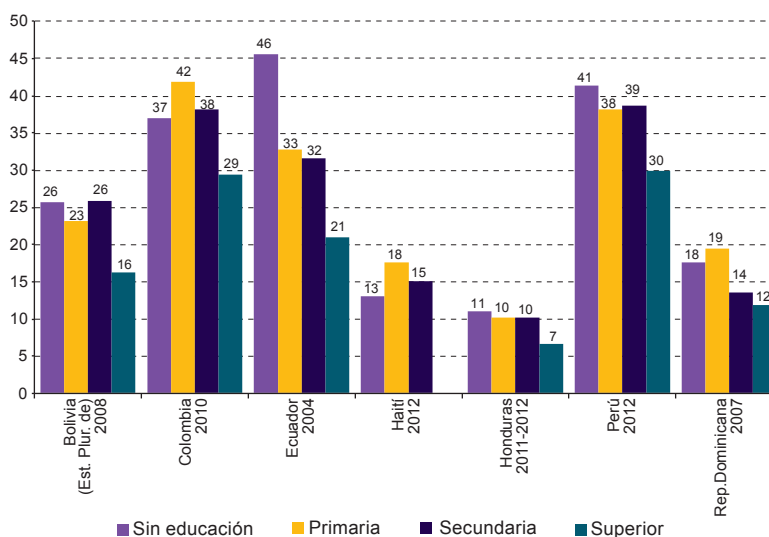
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

**Gráfico III.3**  
**América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que han experimentado violencia por parte de su pareja o expareja alguna vez, según edad al momento de la primera unión, dato de encuesta más reciente**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros, Washington, D.C., 2014.

**Gráfico III.4**  
**América Latina (7 países): mujeres que han sufrido violencia física alguna vez por parte de su pareja o expareja íntima, según nivel educativo, datos de última encuesta disponible**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

En las encuestas aplicadas, se contemplan desde actos de violencia física moderados u ocasionales hasta situaciones prolongadas y crónicas, incluso graves golpizas. De acuerdo con el análisis realizado, la mayoría de las mujeres que declararon haber sufrido algún tipo de violencia física “alguna vez” refirieron haber sufrido actos graves, como puñetazos, amenazas con cuchillo u otras armas. Muchas de ellas también declararon haber sido forzadas por su pareja a mantener relaciones sexuales.

Además de la violencia física y sexual, en los países relevados por el estudio también están generalizados el maltrato emocional y los comportamientos controladores por parte de parejas y exparejas. Las conductas comprendidas en el maltrato emocional incluyen insultos, humillaciones, intimidaciones y amenazas de daños. La proporción de mujeres que estuvieron en pareja y que reportaron haber sufrido estas agresiones “alguna vez” oscilan entre el 17,0% en el caso de Haití y casi la mitad de las mujeres encuestadas en el caso de Nicaragua (47,8%), dato similar al recogido por las encuestas nacionales de violencia contra las mujeres del Ecuador y México, reseñadas anteriormente. Al considerarse la prevalencia en los últimos 12 meses, las respuestas afirmativas oscilaban entre un 13,7% en Honduras y un 32% en Bolivia (Estado Plurinacional de). Entre los comportamientos identificados como formas de maltrato emocional se encuentra la pretensión de controlar a las mujeres, aislándolas de sus familias y amistades o buscando controlar sus movimientos y acceso al dinero, conductas que posteriormente tienen efectos concretos en las posibilidades de recurrir a redes de parentesco y otras relaciones para superar la situación de violencia.

El maltrato emocional y los comportamientos controladores guardan estrecha relación con la violencia física ejercida contra la mujer por parte de su pareja. En el relevamiento de los estudios analizados por la OPS surge que, en todos los países estudiados, la mayoría de las mujeres que habían sufrido violencia física “recientemente” (últimos 12 meses) también dijeron haber vivido formas de maltrato emocional (estos porcentajes van del 61,1% en Colombia al 92,6% en El Salvador). El maltrato emocional aparece claramente como la antesala de la violencia física en las parejas, en un continuo que afecta la salud y la integridad de las mujeres.

Los factores sociodemográficos y socioeconómicos no son determinantes en la prevalencia y las probabilidades de violencia por parte de una pareja o expareja. La tendencia de la violencia es transversal, ocurre en todos los estratos socioeconómicos y tiene diversidad territorial. Se presenta tanto en ámbitos rurales como urbanos, entre mujeres actual o recientemente empleadas y también en mujeres desempleadas, y con distintos niveles de ingreso. El análisis de la información permite afirmar que los factores más fuertes y constantes asociados con la violencia infligida por un compañero íntimo son: estar separadas o divorciadas, el número de hijos y registrar antecedentes de malos tratos físicos del propio padre hacia la propia madre o madrastra. Todas estas condiciones acrecientan la vulnerabilidad y dependencia de la mujer, en un contexto de naturalización de la violencia.

Al analizar la incidencia de violencia respecto de algunos datos relativos a la biografía individual de las personas, se observa que la edad en que ocurrió la primera unión es un factor relevante en relación con la probabilidad de sufrir violencia. En todos los países que cuentan con este dato, las mujeres que tenían menos de 15 años al momento de su primera unión informaban haber sido víctimas de violencia en mayor medida que las que se unían a edades mayores. La diferencia con las mujeres que establecieron su primera unión a los 25 años o más es de 11 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de), de 16 puntos en Colombia y de 15 puntos en Haití.

Las probabilidades de sufrir violencia por parte de un compañero íntimo no siempre son más altas entre las mujeres menos ricas o con menor nivel de instrucción. Por el contrario, en algunos países, el número no descendía en forma sistemática en los quintiles de mayor riqueza o instrucción, sino que en los sectores intermedios se encontraban niveles más altos de reporte, comparados con los sectores socioeconómicos más bajos. En el estudio de la OPS se indica que el creciente acceso a recursos e instrucción por parte de las mujeres pone en discusión los roles de género tradicionales de las sociedades latinoamericanas, y ello puede generar reacciones violentas por parte de parejas varones, como un intento de mantener el statu quo (OPS, 2014, págs. 116-117). En este sentido, cobra relevancia la implementación de acciones destinadas a modificar los valores y las actitudes que refuerzan patrones inequitativos de género, y de medidas destinadas a empoderar económicamente a las mujeres, entre otras.

Al analizar por nivel educativo, se aprecia que contar con más años de estudio no implica necesariamente una disminución significativa de la violencia, e incluso en algunos países, como Colombia, Haití y la República Dominicana, el porcentaje de mujeres con enseñanza básica que son víctimas de violencia es mayor que el de mujeres sin educación. En otros países, como el Ecuador, Honduras y el Perú, se observa que las mujeres sin educación muestran mayor incidencia de violencia. De hecho, el Ecuador es el país con el porcentaje más alto de violencia entre las mujeres sin educación y el que muestra una mayor diferencia entre este grupo y el resto de las mujeres. Las diferencias más grandes en todos los países se observan entre las mujeres con educación superior y el resto.

Otro aspecto importante del análisis que realiza la OPS de las encuestas es que la búsqueda de ayuda por parte de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia varía en forma significativa según el país. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de mujeres que habían enfrentado situaciones de violencia en los últimos 12 meses y solicitado ayuda a familiares o amigos ascendía al 29,3%, mientras que en El Salvador, el 65,5% había pedido ayuda.

Un aspecto compartido es que, en todos los casos, las mujeres acuden en primer lugar a personas de su círculo más cercano, ya sea familiares o amigos, antes que a las instituciones disponibles. En El Salvador, el 65,5% de las mujeres acudió a amigos o familiares y solo el 36,0% recurrió a instituciones, en Honduras casi el 60% pidió ayuda a amigos o familiares y en Guatemala un 58,5% apeló a amigos o familiares y apenas el 30,7% acudió a las instituciones.

Muchas mujeres jóvenes y niñas declaran haber tenido una iniciación sexual forzada y no deseada. En todas las encuestas, una proporción pequeña pero importante de las mujeres jóvenes declararon haber sido forzadas por los esposos, parejas íntimas o novios en su primera relación sexual. En encuestas realizadas en el Brasil, Jamaica y el Perú, cuando se ofreció a las mujeres la opción de responder si su primera relación sexual había sido “deseada” (en lugar de preguntar si fue “forzada”, término que tiene una connotación más dura), una proporción importante respondió en forma negativa, lo que da cuenta de la presión que muchas mujeres jóvenes sienten y que las lleva a tener relaciones sexuales antes de sentirse preparadas. Este dato muestra la necesidad de contar con “mejores herramientas de investigación para comprender las circunstancias de las primeras relaciones sexuales y la experiencia de otros actos sexuales forzados y no deseados a edades tempranas” (OPS, 2014, pág. 121) y refuerza la importancia de focalizar la atención en la educación sexual de adolescentes y jóvenes, varones y mujeres, particularmente en el marco de las definiciones de las primeras relaciones amorosas.

La aceptación generalizada, por parte de las mujeres de la región, de las normas que fortalecen las desigualdades de género desanima a las mujeres a pedir ayuda o resta importancia a la responsabilidad de terceros de intervenir en situaciones de malos tratos. En el estudio se indica que una amplia proporción de mujeres se pronunciaba a favor de las normas que reforzaban las desigualdades o desanimaban a las familias y comunidades a intervenir en situaciones de violencia en las parejas. Estos datos van de la mano con la proporción de mujeres que consideraban que debían obedecer a los maridos, aun cuando estuvieran en desacuerdo, que oscilaba entre poco más de la cuarta parte de las mujeres en ámbitos urbanos del Paraguay y las tres cuartas partes de las mujeres rurales de Guatemala.

Varios de los temas tratados en el estudio de la OPS brindan información de suma relevancia para el análisis de los vínculos entre las normas, la implementación de las políticas y la garantía de acceso a la justicia.

En primer lugar, es interesante revisar los vínculos entre las condiciones de dependencia y ejercicio relativo de la autonomía de las mujeres (en el acceso a recursos económicos y a la toma de decisiones, o en función de la cantidad de hijos e hijas, considerando la ausencia de políticas suficientes y universales para su cuidado) y las posibilidades de dejar atrás situaciones de violencia. Entre otras cosas, en el estudio se plantea la necesidad de contar con más investigaciones para entender los factores de riesgo asociados con la violencia contra la mujer, no solo por las características individuales de las mujeres, sino también de sus compañeros y comunidades, en distintos contextos sociales y culturales.

En segundo término, la referencia al grado de aceptabilidad de las normas y prácticas que refuerzan la dependencia y subordinación de las mujeres señala la necesidad de discutir nuevas iniciativas dirigidas a modificar los patrones culturales que se encuentran en la base de la violencia simbólica. Un aspecto que se debe considerar para la prevención es la prevalencia que tiene la violencia en el grupo de mujeres con niveles medios de instrucción y con empleo y acceso a recursos económicos, quienes corren especial riesgo de ser víctimas producto de la pérdida de vigencia de los roles tradicionales de género y la tensión que esto puede provocar en las parejas.

En tercer lugar, los resultados del estudio indican que, al momento de buscar ayuda, la confianza en las instituciones parece ser muy inferior a la que se deposita en personas conocidas, familiares o amigas. Si bien la información no permite estimar el grado de conocimiento y accesibilidad de las instituciones prestadoras de servicios para mujeres víctimas de violencia, u otras circunstancias que permitan ensayar explicaciones para los posibles motivos por los cuales las mujeres recurren a sus relaciones personales antes que a los recursos institucionales, es posible vincular esto con los hallazgos de estudios que refieren la importancia de contar con una red de sostén emocional antes de presentar una denuncia de violencia. Las mujeres que no buscan ayuda en absoluto adoptan esa conducta porque piensan que pueden resolver el problema por sí mismas, porque consideran que la ayuda es innecesaria o que la violencia sufrida es “normal” o que no reviste mayor importancia, porque temen la reacción de su pareja, porque tienen vergüenza o porque no confían en nadie. Otras razones expuestas son: no saber dónde dirigirse, no creer que la situación de violencia se repetirá o confiar en que la pareja cambiará, no creer que alguien las pueda ayudar, pensar que contar lo sucedido pondrá fin a su relación de pareja, y temer perder a sus hijos, que no les crean, ser culpabilizadas o criticadas, y dañar la reputación de la familia.

En algunos estudios cualitativos se señala que, en opinión de especialistas y de mujeres que han sido víctimas de violencia en relaciones de pareja, las mujeres deben formular las denuncias cuando se encuentran en condiciones emocionales y psicológicas de afrontarlas y sostenerlas (ELA, 2009). Asimismo, se advierte sobre las mayores dificultades que puede implicar la imposición de una denuncia por parte de terceras personas, como funcionarios, funcionarias o integrantes de los sistemas de salud o de educación. En este punto, es importante relevar las recomendaciones de las OMS (2013a) en el sentido de que no se debería establecer una notificación obligatoria a la policía por parte de los proveedores de salud. Estos sí deben ofrecer reportar el incidente a las autoridades pertinentes (incluida la policía) si la mujer así lo desea. Por el contrario, los casos de maltrato infantil y los incidentes mortales siempre deben ser reportados.

Las dificultades para obtener información confiable y oportuna se agudizan cuando se trata de mujeres indígenas. Esto se debe, por una parte, a la ausencia de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas, y por la otra, a la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos (CEPAL, 2013b).

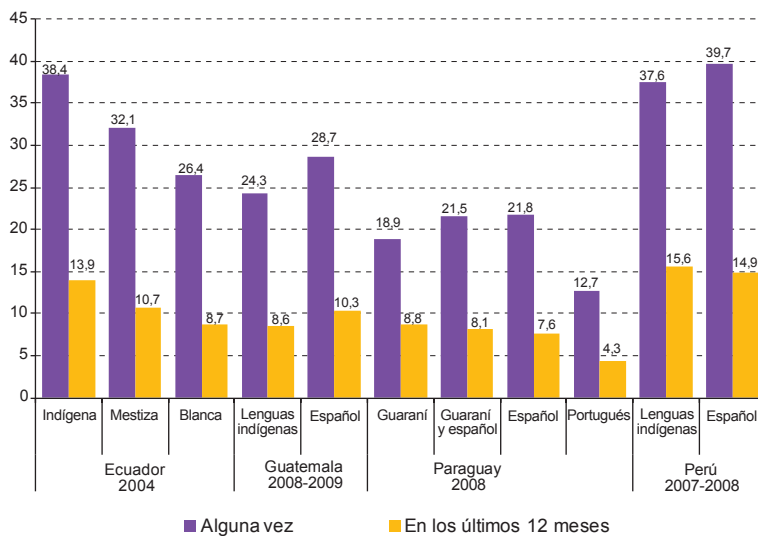
Como se recoge en el informe sobre mujeres indígenas en América Latina, en las encuestas de demografía y salud se incluyen preguntas que permiten obtener información sobre la identificación de las mujeres indígenas, aunque no de manera comparable, ya que en el caso de Guatemala, el Paraguay y el Perú se pregunta por la lengua hablada en el hogar, mientras que en el Ecuador se utilizó una pregunta sobre autoidentificación (CEPAL, 2013b).

En virtud de estas diferencias, los datos muestran que en el Ecuador y el Perú, alrededor de un 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de la pareja. Esta situación alcanzaría el 24% de las mujeres indígenas en Guatemala y el 20% en el Paraguay<sup>27</sup>.

En la encuesta de violencia realizada en el Ecuador en 2013, donde se incorpora la pregunta de autoidentificación, se ofrecen datos respecto de la violencia de género ocasionada por cualquier persona o por la pareja o expareja.

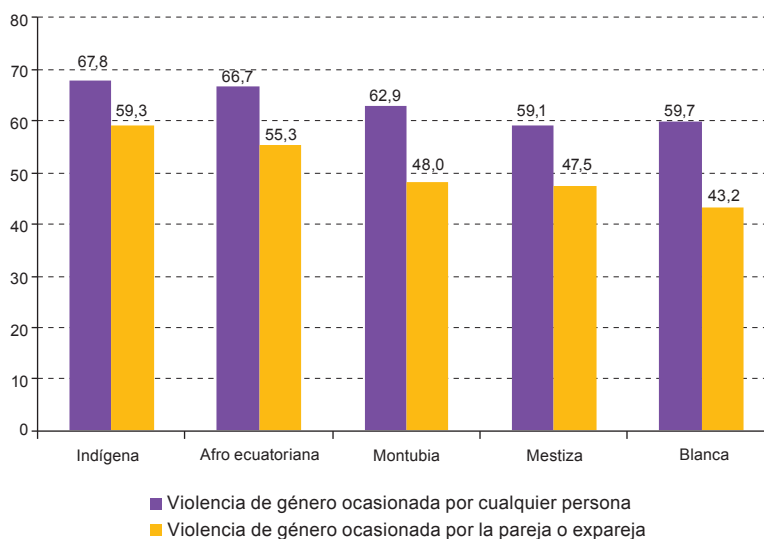
<sup>27</sup> Dado que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir de este criterio.

**Gráfico III.5**  
**América Latina (países seleccionados): violencia física o sexual de parte de la pareja íntima en mujeres de 15 a 49 años casadas o en unión, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto*, N° 558 (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

**Gráfico III.6**  
**Ecuador: violencia de género ocasionada por cualquier persona o por la pareja o expareja en mujeres de 15 a 49 años, por autoidentificación étnica, 2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Encuesta nacional de relaciones familiares y de violencia de género contra las mujeres*, 2013 [en línea] [http://www.inec.gob.ec/sitio\\_violencia/presentacion.pdf](http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/presentacion.pdf).

Si contar con datos sobre violencia contra las mujeres en general es una tarea difícil, la información sobre violencia en mujeres indígenas obliga a incorporar preguntas de autoidentificación en los registros y las encuestas, además de considerar que el instrumento en general sea culturalmente pertinente. También se debe profundizar en la comprensión de los contextos culturales específicos en que se enmarca un cierto orden de género, los sistemas de dominación asociados y su relación con la violencia en ese grupo.

En suma, si bien la información que brindan las encuestas es fundamental y permite adquirir un mayor nivel de conocimiento y comprensión de un problema complejo, estas deben complementarse con los datos de atención concreta de las diversas instituciones públicas y con la información producto de estudios cualitativos y cuantitativos longitudinales, capaces de captar los matices presentes en el tema<sup>28</sup>.

### **C. Los registros administrativos: fortalezas y limitaciones**

La relevancia estratégica de los registros administrativos radica en su capacidad para ilustrar la dimensión del fenómeno de la violencia contra las mujeres, que requiere la respuesta del sistema de atención y prestación de servicios —de salud, seguridad, justicia, servicios sociales—, incluida la búsqueda de soluciones de vivienda, subsidios económicos y acceso a refugios. Además, el hecho de contar con registros administrativos fiables da cuenta de los niveles de confianza de la población en los distintos servicios y estos, a su vez, constituyen un importante insumo para la evaluación y planificación de dichos servicios.

Como fuente de información de la violencia, en la mayoría de los países se utilizan los registros administrativos de organismos de atención al público, policías, entidades receptoras de denuncias y prestadores de salud. No obstante, estos no siempre son de fácil acceso y su homologación y disponibilidad presenta desafíos relevantes. Al igual que en la primera ronda de evaluación, en el MESECVI se concluye que no es posible conocer el número de mujeres víctimas de violencia, los procesos judiciales iniciados ni las sentencias dictadas. Tampoco es una tarea sencilla conocer la información de los casos en que el agresor terminó con la vida de la mujer, aun cuando después resulten aplicables las normas de femicidio. En varios países de la región, esta información sigue sin ser relevada oficialmente y los datos que se conocen con más claridad en la mayoría de los países son los de femicidio íntimo o muerte de mujeres por pareja íntima, que corresponden a la información que desde 2010 procesa el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Es necesario identificar las fortalezas y limitaciones de las fuentes de datos de violencia contra las mujeres para mejorar la información y estandarizar las mediciones en todas las manifestaciones. De este modo, es posible brindar a los encargados de tomar las decisiones de políticas argumentos claros para generar políticas y programas que avancen en la superación de la discriminación o de conductas que consideran la violencia contra la mujer como un asunto privado y que, por su naturaleza, constituye una información que no podrá utilizarse para estimar la prevalencia de violencia contra las mujeres.

La información que reúnen en forma rutinaria las entidades públicas y privadas aporta a la comprensión sobre las respuestas de las distintas instituciones y la medida en que alcanzan a satisfacer la demanda de atención de las mujeres. Además, se trata de datos útiles para realizar un seguimiento de las políticas del Estado, en sus diversas reparticiones, cuantificar los costos y contribuir a la evaluación de su impacto. Indudablemente, en todos los países se brindan más servicios de los que se registran y sistematizan, y el problema subyacente a esa falta de relevamiento de datos es la imposibilidad de dar cuenta del uso de recursos técnicos, financieros y humanos por parte de las instituciones públicas, y, en consecuencia, la imposibilidad de medir, monitorear y evaluar esos servicios.

<sup>28</sup> La mayoría de los estudios cuantitativos disponibles son transversales y sería muy útil contar con estudios longitudinales, tanto cualitativos como cuantitativos.

**Cuadro III.2**  
**Fortalezas y limitaciones de las fuentes de datos de violencia contra las mujeres**

Fuente	Fortalezas	Limitaciones
Servicios de salud	<p>La información puede usarse para identificar a mujeres que buscan ayuda por sufrir violencia física o sexual en los servicios de salud.</p> <p>Se informa sobre la cobertura y el costo de las atenciones de salud, lo que permite generar programas específicos.</p>	<p>La supervisión universal plantea preocupaciones éticas si los servicios de salud son limitados o inexistentes.</p> <p>No siempre los casos de violencia son atendidos por los servicios de salud.</p> <p>Las lesiones no se reconocen como resultados de violencia contra las mujeres y se clasifican por tipo de prestaciones traumatológicas, dentales u otras.</p> <p>No existen protocolos para el registro de casos.</p>
Sistemas de justicia civil y penal	<p>La información puede usarse para identificar a mujeres que buscan la ayuda de la policía u otras autoridades de justicia por sufrir violencia física o sexual, o para evaluar la respuesta de la policía y de las cortes de justicia.</p> <p>En algunos países, la información es recolectada sistemáticamente, de acuerdo con la legislación.</p> <p>Algunas entidades de justicia o el Ministerio Público han generado registros actualizados de la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones.</p>	<p>La mayoría de los casos de violencia contra la mujer no se denuncian a la policía.</p> <p>No se detalla la información por tipo de violencia.</p> <p>No siempre la información judicial tiene sistemas que desagreguen a los destinatarios por sexo.</p> <p>Las bases de datos no siempre registran la relación entre el presunto victimario o victimaria y la víctima.</p> <p>Existe dificultad para acotar el número de indicadores y diferenciar los resultantes de la prevalencia, que generan las encuestas o módulos específicos, de los de la atención o gestión propia de cada entidad pública o programa.</p> <p>La coordinación intrasectorial e intersectorial es limitada.</p>
Otros organismos, programas o servicios de apoyo del Estado	<p>Los datos pueden usarse para identificar a víctimas de violencia que aparecen producto de otras necesidades.</p> <p>Los datos pueden complementar los servicios de información de la policía o de los servicios de salud.</p> <p>Estos servicios pueden ser una buena fuente de datos cualitativos.</p>	<p>La información no siempre es completa o no responde a parámetros estadísticos.</p> <p>Los datos no son representativos del nivel subnacional o nacional.</p>
Mecanismos para el adelanto de la mujer	<p>Son usuarios de datos que produce el sistema de salud, el Ministerio del Interior y la justicia, en el caso de sistemas de información con antecedentes de violencia.</p> <p>Producen datos a partir de los registros de los programas de violencia contra las mujeres que ejecutan los mecanismos para el adelanto de la mujer.</p>	<p>Las entidades productoras de la información no siempre la procesan y entregan en los periodos definidos por las herramientas generadas por los mecanismos para el adelanto de la mujer (registros, sistemas de indicadores, observatorios).</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women* (ST/ESA/STAT/SER.F/110), 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.XVII.7 [en línea] [http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines\\_Statistics\\_VAW.pdf](http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines_Statistics_VAW.pdf).

Estas dificultades fueron identificadas en un estudio reciente sobre violencia sexual en Centroamérica, donde se propone la concreción de ciertos acuerdos en términos de definiciones, relevamiento de datos y construcción de indicadores sobre violencia sexual para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Luciano y Padilla, 2012). En este informe, se destaca el creciente interés de los países centroamericanos en dar una respuesta integral a la violencia sexual, abordando tanto los factores de riesgo y asociados como sus consecuencias sociales e individuales, para lo cual es preciso contar con datos confiables y comparables que permitan fortalecer el trabajo de todos los sectores usando la información para informar las decisiones y evaluar los resultados.

De acuerdo con el informe, en los relevamientos realizados en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se observaron limitaciones en el registro, el análisis y la divulgación de datos sobre las distintas formas de violencia sexual en razón de una serie de dificultades. En primer lugar, se verifica una falta de consenso sobre el alcance del término “violencia sexual”, ya que tanto en la legislación de cada país como en



la práctica de diversas instituciones se utilizan diferentes términos para describir los mismos actos o hechos. En segundo término, muchas de las formas de violencia sexual (en el lugar de trabajo, centros educativos, recreativos o espacios de servicios públicos) han sido poco estudiadas o no se registran de manera adecuada, ya que los distintos sectores (justicia, salud, seguridad) tienden a priorizar dos tipologías en detrimento de otras: la violación sexual (concebida generalmente como acto sexual forzado con penetración) y el abuso sexual de menores. Un tercer punto es que, si bien cada vez se les otorga mayor importancia, se ha dado menos relevancia a los casos de trata de personas con fines de explotación sexual. Este desconocimiento ha llevado a que muchas formas de violencia sexual se agrupen en una sola categoría, con lo que se limitan las posibilidades de análisis. En cuarto lugar, se verifica una ausencia de información consistente sobre la cantidad de mujeres afectadas por las distintas formas de violencia sexual, lo que impide conocer la proporción de mujeres afectadas, las especificidades de los grupos involucrados, las consecuencias de la violencia sexual en el ejercicio de los derechos humanos y las particularidades de la violencia en los distintos grupos de población y contextos. Las bases de datos existentes tienen otros propósitos que no son monitorear la violencia basada en el género (el sector de la justicia desea administrar su carga de casos, el sector de la salud se propone registrar indicadores tales como mortalidad y morbilidad), sin que existan mecanismos para la detección rutinaria de la violencia sexual en esos servicios.

Esta falta de coordinación interinstitucional hace que los datos de un mismo episodio de violencia sexual puedan aparecer en más de un sistema de información (justicia, salud, policía) o solo en uno, y que una persona se registre como víctima de diversas formas de violencia o solo de una, con exclusión de otras igualmente relevantes. La limitada coordinación para analizar los datos en forma conjunta y utilizarlos como base de evidencia en el desarrollo de políticas y programas dificulta también la construcción de indicadores mínimos y la toma de decisiones multisectoriales (Luciano y Padilla, 2012, pág. 9).

### **Recuadro III.3**

#### **Esfuerzos de coordinación interinstitucional para la producción de estadísticas de género**

El abordaje de esta clase de problemas, general a todos los países de la región, ha sido contemplado por distintos actores y desde distintas instancias. Desde su creación en la cuarta Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, celebrada en 2007, el grupo de trabajo sobre estadísticas de género ha promovido la coordinación de esfuerzos interinstitucionales e impulsado iniciativas para la producción y el análisis de estadísticas de género en los países de la región, así como su utilización en políticas públicas orientadas a la igualdad de género.

Asimismo, se ha propuesto avanzar en la armonización de las estadísticas de género en las oficinas nacionales de estadística. Una de las estrategias centrales es la promoción del trabajo conjunto de estas oficinas y los mecanismos para el adelanto de la mujer en los países, estrategia que también prioriza el MESECVI en su Segundo Informe Hemisférico.

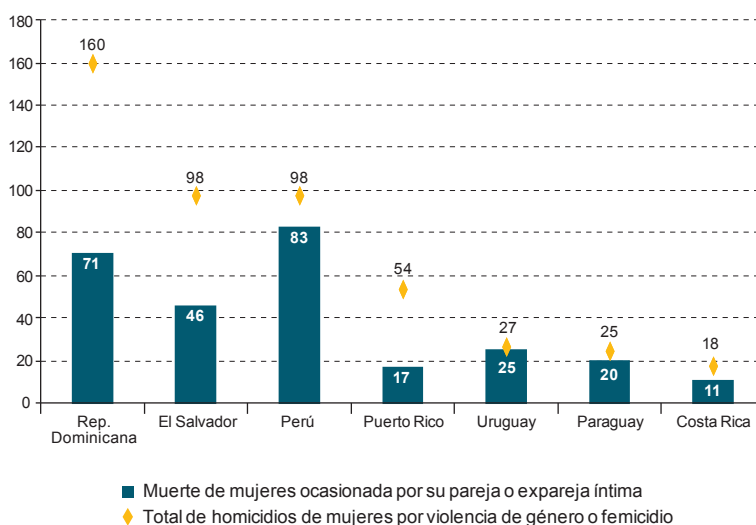
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

El femicidio es una de las problemáticas donde se hace más evidente el vacío informativo, ya que, entre otras cosas, existen fuentes de información heterogéneas, con un importante subregistro, falta de validación metodológica y ausencia de cifras oficiales y de determinación del organismo que las debe generar.

La creación del tipo penal femicidio o feminicidio en 14 países de la región permite iniciar un proceso de comparabilidad regional, a partir de los registros oficiales. Sin embargo, la experiencia muestra que la tipificación por sí sola no es suficiente para crear o mejorar los registros de femicidio o feminicidio. Esto ha quedado demostrado en el proceso de construcción del indicador de muerte de mujeres por pareja íntima o expareja íntima, del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, ya que algunos países que cuentan con la figura legal no procesan la información de homicidios agravados o femicidios. Por el contrario, en la República Dominicana, que se encuentra en proceso de modificar el Código Penal e incorporar el femicidio como tipo penal, se cuenta con antecedentes de 2005 a la fecha, de manera ininterrumpida, gracias al trabajo del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la Procuraduría General de la República, la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y la Oficina Nacional de Estadística (ONE).

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe recoge la información oficial aportada por los gobiernos de la región y permite avanzar en la tarea de dar cuenta de la magnitud de las muertes de mujeres a manos de sus parejas o exparejas. En forma simultánea, ha permitido recoger la información sobre el número total de muertes violentas de mujeres, o femicidio, cuestión que ha sido respondida por siete países.

**Gráfico III.7**  
**América Latina (7 países): femicidio u homicidio de mujeres por razones de género y muertes de mujeres ocasionadas por pareja o expareja íntima, último dato disponible**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

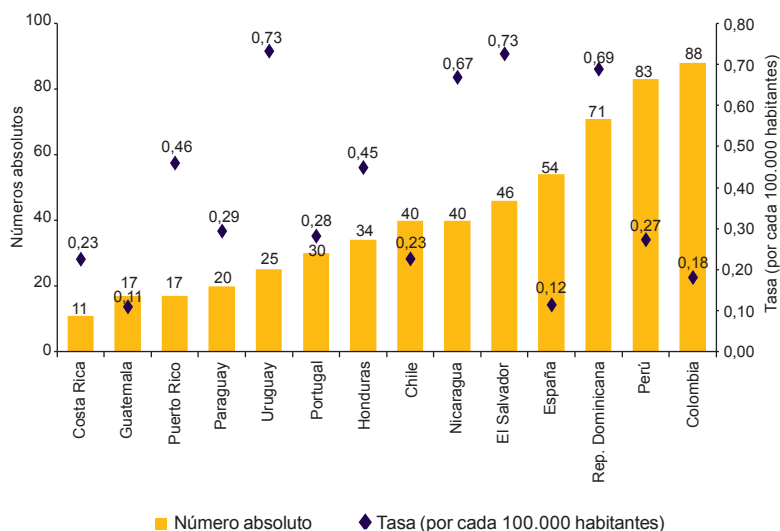
Al desagregar el dato del total de femicidios u homicidios de mujeres por razones de género mediante la identificación del sujeto activo del delito, es decir, el victimario, se puede establecer el número de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima.

Los países están realizando grandes esfuerzos para contar con esta información y avanzar en la construcción de indicadores más precisos. En todos los países, salvo en la República Dominicana, se registra una disminución del total de femicidios. La cifra total de homicidios de mujeres es más amplia y es urgente continuar precisando las desagregaciones para enfrentar mejor las distintas formas en que se manifiesta el femicidio.

El procesamiento del indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima ha tenido una evolución muy significativa desde 2010, cuando se inicia la recopilación por parte de la CEPAL con siete países de América Latina, dos del Caribe y España. En la actualidad, se cuenta con información para 12 países de América Latina, 8 del Caribe, España y Portugal.

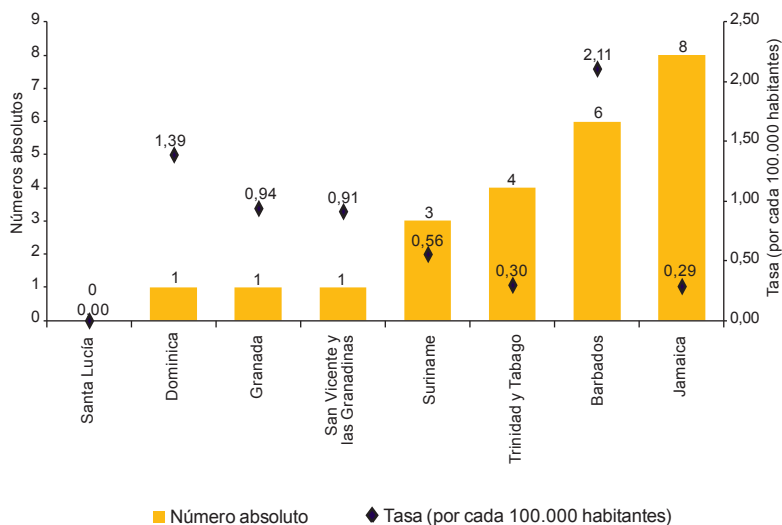
No obstante, aún persisten algunos obstáculos metodológicos que ponen en riesgo el desarrollo de este indicador. Entre ellos se destaca la dispersión en el origen de los datos, que provienen de registros policiales, de investigaciones de las fiscalías, de información forense, de estadísticas vitales vinculadas con el sistema de salud y del registro civil. Las diversas experiencias positivas registradas en los países de América Latina y el Caribe no parecen indicar cuál de estos órganos se encontraría en mejores condiciones para hacerse cargo del relevamiento estadístico. Sin embargo, se aplicarían a cualquiera de ellos ciertas consideraciones generales relacionadas con la importancia de su estabilidad y jerarquía institucional, la capacidad técnica y financiera, y la vinculación institucional con los organismos encargados de diseñar y ejecutar las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres.

**Gráfico III.8**  
**América Latina (12 países) y península ibérica (2 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible**  
*(En números absolutos y tasas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, diciembre de 2013.

**Gráfico III.9**  
**El Caribe (8 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible**  
*(En números absolutos y tasas)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, diciembre de 2013.

**Cuadro III.3**  
**Fuentes de información para el registro de la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima**

País	Fuente (institución)	Ámbito del Estado
Chile	Fiscalía Nacional, Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	Fiscalías/Procuración
El Salvador	Fiscalía General de la República	
Perú	Ministerio Público, Observatorio de Criminalidad	
República Dominicana	Procuraduría General de la República	
España	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Ministerios del poder ejecutivo
Granada	Ministry of Social Development, Housing and Community Development, Division of Gender and Family Affairs, GBV Unit	
Guatemala	Organismo Judicial y Ministerio Público	
Portugal	Relatório Anual de Segurança Interna/Observatorio de las Mujeres Asesinadas (OMA) de la Unión de Mujeres Alternativa y Respuesta (UMAR)	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Familia, Asuntos de Género, Personas con Discapacidad y Juventud	
Uruguay	Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior	
Costa Rica	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Organismo para el adelanto de la mujer (en forma independiente o en coordinación con otras instituciones)
Paraguay	Dirección de Comunicación y Cultura Democrática del Ministerio de la Mujer/Policia Nacional.	
Trinidad y Tabago	Ministry of Information and Gender Affairs Division	
Colombia	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Cuerpos forenses
Honduras	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios	Universidades
Barbados	Real Fuerza Policial de Barbados	Fuerzas policiales
Jamaica	Research Planning & Legal Services Branch, Jamaica Constabulary Force. Cuerpo de Policía de Jamaica	
Nicaragua	Comisaría de la Mujer de la Policía Nacional de Nicaragua	
Puerto Rico	Policía de Puerto Rico, Informes Estadísticos	
Santa Lucía	Real Fuerza de Policía de Santa Lucía	
Suriname	Servicio de Información Criminal de la Policía	
Trinidad y Tabago	Crime and Problem Analysis Branch, Trinidad and Tobago Police Service	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

## D. La coordinación intersectorial: clave para la producción de información

La forma de llevar adelante los intentos por organizar de un modo coordinado e integral la información dispersa que surge de los registros administrativos difiere de un país a otro de la región. En general, se observa un avance sustantivo en la implementación de iniciativas de intersectorialidad, que va de la mano de los adelantos en la puesta en práctica de la legislación de violencia contra las mujeres.

En el caso de Guatemala, el marco jurídico nacional (Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, aprobada por el Decreto 22-2008 del Congreso de la República) establece un mandato normativo sólido para las tareas de coordinación interinstitucional a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra

las Mujeres (CONAPREVI), las entidades responsables de articular los esfuerzos para la producción de información proveniente de las diversas instituciones involucradas<sup>29</sup>. Además, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) acompaña el proceso de creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer con reuniones técnicas con el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) y a través de la revisión del marco conceptual<sup>30</sup>.

En El Salvador se ha establecido el Sistema Nacional de Datos Estadísticos e Información sobre Violencia contra las Mujeres (SNIEG), una iniciativa articulada entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), como rector de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y la Secretaría Técnica de la Presidencia, con el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Para esta herramienta se está procesando el conjunto de indicadores y se está elaborando la plataforma informática que permitirá generar informes que den cuenta de la situación de las mujeres frente a este aspecto<sup>31</sup>.

Con un abordaje distinto, en la Argentina, el desafío de llegar a un registro unificado de denuncias en instituciones públicas de salud, servicios sociales, policía y justicia, es fruto de un acuerdo celebrado por el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), organismo rector de la aplicación de la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El acuerdo suscrito en noviembre de 2012 ha impulsado la celebración de diversos acuerdos con instituciones nacionales y provinciales, a fin de dar inicio a los procesos para la compatibilización de las bases de datos. Esto tiene una complejidad adicional por tratarse de un país federal, con autonomía de las 24 jurisdicciones locales que conforman la República Argentina<sup>32</sup>.

En Costa Rica se ha impulsado un Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG) integrado por diversas instituciones gubernamentales (la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Seguridad Pública, la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la Fundación de Justicia y Género, el Sistema de Emergencias 911 y el Ministerio de Justicia y Gracia), con el acompañamiento de un Comité Técnico coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). De acuerdo con el informe presentado al MESECVI, el SUMEVIG tiene por objeto “definir, construir, mantener, enriquecer y dar seguimiento a un sistema de información a partir de la homologación de registros y la construcción de indicadores claves y consensuados que permitan mostrar la dimensión de la violencia de género y la respuesta institucional a la misma” (OEA, 2012b).

En ocasión de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la República Dominicana informa sobre la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana como uno de los logros en asuntos de violencia intrafamiliar y contra la mujer. En el Observatorio, creado en 2012 por el poder ejecutivo, se publican las estadísticas oficiales, consensuadas por la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y la Procuraduría General de la República, sobre muertes violentas y denuncias en boletines trimestrales.

<sup>29</sup> El Sistema Nacional de Información sobre Violencia en Contra de la mujer (SNICVM) fue definido por el artículo 20 de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, que establece la creación de este registro unificado bajo la coordinación del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI). Sobre este punto se volverá en el apartado dedicado a la creación de registros centralizados.

<sup>30</sup> Informe de Guatemala a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

<sup>31</sup> Informe de El Salvador a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

<sup>32</sup> Las tareas llevadas a cabo en este camino han sido expuestas en algunas presentaciones y comunicaciones informales por parte de funcionarias involucradas en el proceso, pero aún no se han realizado comunicaciones oficiales sobre los plazos previstos para completar el proceso.

**Recuadro III.4****El poder judicial y el Ministerio Público como productores de datos**

Entre las iniciativas que proliferan en la región, cobra cada vez más relevancia la creación de mecanismos adecuados para la recolección de datos dentro de las estructuras del propio poder judicial. En Costa Rica, Guatemala y el Paraguay, con el apoyo de estructuras normativas e instituciones encargadas del monitoreo de la aplicación de políticas públicas en el ámbito judicial, se avanza en la implementación de sistemas únicos de registro que permiten integrar el seguimiento de los casos judicializados y su atención por parte de los servicios especializados.

No ha sido menos importante la producción de información desde la Fiscalía Nacional o la Procuraduría de la Nación, en los casos de Chile, el Perú y la República Dominicana, responsable de validar los datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.



## **IV. Las respuestas de los Estados: acceso a los derechos, acceso a la justicia**

### **A. Hacia un abordaje integral de la violencia: la segunda generación de leyes**

Los primeros esfuerzos legislativos en los países de la región estuvieron dirigidos a la creación de mecanismos ágiles para responder a las denuncias de violencia en el ámbito de las relaciones familiares (violencia doméstica), en busca de formas de protección inmediata. Estas normas creaban procedimientos judiciales especiales para la protección de las víctimas, tanto en el ámbito del ordenamiento civil como penal. La década de 1990 fue prolífica en la sanción de leyes vinculadas con la protección ante situaciones de violencia familiar o violencia doméstica, no dirigidas particularmente a mujeres y niñas, aunque la experiencia demostró que ellas fueron las principales usuarias. Al revisar el repositorio de leyes de violencia del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, queda claro el movimiento verificado en los años noventa hacia la sanción de normas sobre violencia familiar o violencia doméstica, tanto en normas específicas como en la incorporación de figuras penales en los códigos respectivos, y el significativo aumento de medidas legislativas y planes nacionales en todos los países de la región.

En la década de 2000 comenzaron a cobrar importancia las iniciativas legislativas orientadas específicamente a la violencia contra las mujeres. En estas leyes, denominadas de “segunda generación”, se considera no solo la violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, sino también las distintas manifestaciones de violencia enunciadas en la Convención de Belém do Pará, y se tipifican, desde un abordaje integral, diversas expresiones de violencia, incluido el deber de diligencia del Estado para intervenir ante casos de violencia contra las mujeres perpetrada en el ámbito tanto público como privado<sup>33</sup>.

Aun antes de la sanción y amplia ratificación de la convención específica en el ámbito regional, en la recomendación general No. 19 (1992) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se habían delineado algunos aspectos relevantes a tener en cuenta en materia de obligaciones jurídicas, que no necesariamente importan una determinación de la naturaleza penal, civil o administrativa de las regulaciones que los Estados deberían definir frente a las diversas manifestaciones de la violencia. De acuerdo con la recomendación citada, los Estados están obligados a:

<sup>33</sup> Estas normas integrales, de “segunda generación”, fueron impulsadas también a través de las recomendaciones del Mecanismo para el seguimiento de la violencia contra las mujeres establecido en la Convención de Belém do Pará (MESECVI).



- adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir actos públicos o privados de violencia por razones de sexo;
- velar por que las leyes contra la violencia en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su dignidad e integridad;
- proporcionar a las víctimas protección y apoyo apropiados;
- capacitar a funcionarios públicos;
- establecer medidas eficaces para que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer;
- adoptar medidas eficaces para superar actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer;
- establecer medidas preventivas y punitivas para acabar con la trata de mujeres y la explotación sexual;
- prever procedimientos eficaces de denuncia y reparación, incluida la indemnización, y
- dictar medidas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.

Además, entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia se sugieren las siguientes:

- sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
- legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
- servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;
- programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar y
- servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.

En la misma línea, en el artículo 7 de la Convención de Belem do Pará se establece el alcance de los deberes de los Estados parte:

- 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 las de *otra naturaleza* que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las *medidas administrativas* apropiadas que sean del caso;
- 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 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 (...) incluyendo medidas de protección, un juicio oportuno y acceso efectivo a tales procedimientos;

- Establecer los *mecanismos judiciales y administrativos necesarios* (...) para que tenga acceso efectivo a *resarcimiento, reparación del daño* y otros medios de compensación justos y eficaces;
- Adoptar las *disposiciones legislativas o de otra índole* para hacer efectiva esta Convención.

La CEPAL (2007), por su parte, planteó algunas estrategias necesarias para avanzar hacia el objetivo de una vida libre de violencia para las mujeres: impulsar un modelo integral de intervención, establecer mecanismos de monitoreo constante y fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento de las convenciones específicas.

La amplitud y variedad de las medidas recomendadas tanto por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como por la Convención de Belém do Pará, expresan la necesidad de un enfoque integral que incluya la actuación de diversas áreas del Estado, con un abordaje capaz de articular la contención, investigación, sanción y reparación de las distintas situaciones que se presentan ante los diversos tipos de violencia. Los mandatos que surgen de las obligaciones internacionales permiten la flexibilidad necesaria para que los Estados den respuestas eficaces frente a todas las formas de violencia a partir de abordajes diversos. Así es como normas de naturaleza penal, civil, administrativa y laboral se combinan estableciendo procedimientos particulares para las distintas problemáticas, con el desafío de articularse dentro de una perspectiva integral ordenadora.

Si bien los compromisos internacionales demandan la elaboración de respuestas adecuadas, no se establece que estas deban ser de una naturaleza determinada, sino que esto dependerá de las evaluaciones específicas respecto de la eficacia y pertinencia para cada contexto nacional. Las indicaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención de Belém do Pará brindan amplia discrecionalidad a la hora de optar por diversos marcos normativos, civiles, penales, laborales o administrativos<sup>34</sup>.

La tendencia regional hacia la discusión de normas integrales, destinadas a ofrecer una mirada holística sobre el abordaje de diversas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, fue iniciada en 2007 por México y Venezuela (República Bolivariana de). Posteriormente, Colombia y Guatemala (2008), la Argentina y Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Nicaragua (2012), y Bolivia (Estado Plurinacional de) y la República Dominicana (2013) sancionaron normas similares, en una tendencia en la que se encaminan otros países con proyectos similares.

Estas leyes integrales de protección contra todas las formas de violencia contra las mujeres, si bien comparten un abordaje común delineado fundamentalmente en la Convención de Belém do Pará, difieren en algunos aspectos significativos: en las formas de violencia contempladas, en el abordaje integral (por involucrar al poder judicial en distintas competencias o a la justicia penal exclusivamente) y en la posición que adoptan frente a la utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos. También hay diferencias respecto de los ámbitos de aplicación de las leyes, así como los órganos rectores, ya sea desde el poder judicial, el poder legislativo o bajo la forma de organismos de coordinación interinstitucional creados por la norma.

Aun en el plano estrictamente jurídico, las leyes integrales vigentes no siempre logran recuperar las prácticas promisorias identificadas en el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer* (Naciones Unidas, 2006), donde se destaca la importancia de contar con principios orientadores y la aplicación del derecho internacional por parte de los tribunales locales; la promulgación de un marco jurídico que incluya medidas concretas para asegurar su aplicación, monitoreo, examen periódico y evaluación; el juicio, castigo y protección de las víctimas en los procedimientos penales; la protección inmediata y reparación pecuniaria en los procesos civiles; la aplicación de leyes y procedimientos especializados cuando corresponda; y el recurso a otras ramas del derecho (laboral, procesos administrativos, protección de niños y niñas, y divorcio, entre otros) para agilizar la resolución de los casos ante la justicia.

<sup>34</sup> Algunas de las disposiciones contempladas en las normas integrales han sido cuestionadas judicialmente al considerar que la protección especial hacia las mujeres resulta discriminatoria. En ese sentido, se han encontrado antecedentes en el Brasil, El Salvador y Nicaragua.

**Cuadro IV.1**  
**América Latina (10 países): comparación de las leyes integrales de violencia**

País y año de sanción	Tipos de violencia que contempla	Ámbito de aplicación/ aplicación de métodos alternativos	Contempla la creación de tipos penales	Órgano rector
Argentina (2009)	Tipos de violencia: violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia económica y patrimonial, y violencia simbólica.  Modalidades de violencia: violencia doméstica, violencia institucional, violencia laboral, violencia contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica y violencia mediática.	Establece principios aplicables por todas las competencias judiciales y lineamientos para políticas públicas que involucran una variedad de reparticiones del Estado.  Expresamente excluye la mediación o conciliación (art. 28).	No incluye figuras penales ni reforma los delitos ya existentes.	Consejo Nacional de las Mujeres
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013)	Tipos de violencia: violencia física, violencia feticida, violencia psicológica, violencia mediática, violencia simbólica, violencia contra la dignidad, la honra y el nombre, violencia sexual, violencia contra los derechos reproductivos, violencia patrimonial y económica, violencia laboral, violencia en el sistema educativo plurinacional, violencia en el ejercicio político y liderazgo de la mujer, violencia institucional y violencia en la familia.	Propone un abordaje integral que involucra a todos los poderes del Estado.  Contempla la posibilidad de métodos alternativos de resolución de conflictos (arts. 76 y siguientes).	Incluye normas de carácter civil y penal. Crea la figura del femicidio.	Ministerio de Justicia
Colombia (2008)	Incluye daño psicológico, daño o sufrimiento físico, daño o sufrimiento sexual y daño patrimonial.	Establece acciones a cargo del gobierno nacional, los estados y los municipios, y medidas de protección aplicables por la justicia penal.  No menciona métodos alternativos de resolución de conflictos.	Tipifica el acoso sexual y establece agravamiento de penas para otros delitos, como lesiones y homicidio.	No se explicita
Costa Rica (2009) <sup>a</sup>	Violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio o en una unión de hecho, declarada o no.	No menciona los métodos alternativos de resolución de conflictos.	No incluye figuras penales ni reforma los delitos ya existentes.	Se crea el Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, bajo la coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres
El Salvador (2010)	Tipos de violencia: violencia económica, violencia feminicida, violencia física, violencia psicológica y emocional, violencia patrimonial, violencia sexual y violencia simbólica.  Modalidades de violencia: violencia comunitaria, violencia institucional o violencia laboral.	Establece lineamientos para políticas públicas orientadas a la detección, prevención, atención, protección, reparación y sanción, dirigidas a distintos espacios del Estado.  Se prohíbe la mediación o conciliación para todos los delitos contemplados en la ley.	Crea delitos y sanciones penales, todos de acción pública.  Se crea la figura del feminicidio y la instigación feminicida al suicidio.	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

Cuadro IV.1 (continuación)

País y año de sanción	Tipos de violencia que contempla	Ámbito de aplicación/ aplicación de métodos alternativos	Contempla la creación de tipos penales	Órgano rector
Guatemala (2008)	Garantizar una vida libre de violencia, en particular por actos de violencia física, psicológica, económica, sexual o de menosprecio a sus derechos.	Establece medidas de carácter preventivo y obligaciones dirigidas al Estado, como el fortalecimiento institucional, la capacitación de los agentes, la prestación de servicios legales y de atención, y la creación de juzgados especializados. No menciona en forma expresa la mediación o conciliación.	Crea los delitos de femicidio, de violencia contra la mujer (física, sexual y psicológica) y de violencia económica contra la mujer. Prohíbe la invocación de causales de justificación (art. 9).	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI)
México (2007)	Tipos de violencia: violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica, violencia sexual y cualesquiera otras formas análogas que lesionen o puedan dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres. Modalidades de violencia: violencia familiar, violencia laboral y docente, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia femicida.	Establece la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como lineamientos para las órdenes de protección (preventivas o de emergencia), y apela a distintas autoridades estatales y reparticiones para las acciones dentro de sus competencias. Promueve que se eviten procedimientos de conciliación y mediación.	No contempla la creación de tipos penales, ya que carece de competencia para hacerlo, pero la ley sugiere que las autoridades competentes consideren la tipificación de delitos de violencia familiar.	El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) oficia como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
Nicaragua (2012)	Tipos de violencia: misoginia, violencia física, violencia en el ejercicio de la función pública contra la mujer, violencia laboral, violencia patrimonial y económica, violencia psicológica y violencia sexual. Se aplica tanto a quienes hubieran estado ligados por vínculos consanguíneos o de afinidad, como a desconocidos, convivientes o no, ya sea que se trate de violencia en el ámbito público o en el ámbito privado.	Establece políticas públicas de protección y enumera principios rectores para asegurar la igualdad jurídica de las personas. Crea órganos especializados en violencia en ámbitos jurisdiccionales. Incluye la prohibición expresa de mediación para los delitos contemplados en la ley (art. 46) <sup>b</sup> .	Crea los delitos de femicidio, de violencia física, de violencia psicológica, de violencia patrimonial y económica, de intimidación o amenaza contra la mujer, de sustracción de hijos e hijas, y de violencia en el ejercicio de la función pública. También crea sanciones para quienes incumplan la obligación de denunciar.	Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer

Cuadro IV.1 (conclusión)

País y año de sanción	Tipos de violencia que contempla	Ámbito de aplicación/ aplicación de métodos alternativos	Contempla la creación de tipos penales	Órgano rector
Panamá (2013)	Considera y define las siguientes formas de violencia: acoso sexual, acoso sexual, daño psíquico, femicidio, hostigamiento, maltrato judicial, violencia contra la libertad reproductiva, violencia docente y educativa, violencia en el ámbito de la salud, violencia en el ámbito comunitario, violencia física, violencia institucional, violencia laboral y salarial, violencia mediática, violencia obstétrica, violencia patrimonial y económica, violencia política, violencia psicológica, violencia sexual, violencia simbólica.	Establece políticas públicas de protección y enumera principios rectores para asegurar la igualdad jurídica de las personas. Establece medidas de reparación a la víctima. Establece asignaciones presupuestarias. Crea órganos especializados en violencia en ámbitos jurisdiccionales.	Introduce los delitos de femicidio, violencia física, violencia psicológica, violencia económica, acoso, hostigamiento, discriminación sexual.	Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer (CONVIMU), adscrito al Instituto Nacional de la Mujer
Venezuela (República Bolivariana de) (2007)	Se consideran las siguientes formas de violencia de género contra las mujeres: violencia psicológica, acoso u hostigamiento, amenaza, violencia física, violencia doméstica, violencia sexual, acceso carnal violento, prostitución forzada, esclavitud sexual, acoso sexual, violencia laboral, violencia patrimonial y económica, violencia obstétrica, esterilización forzada, violencia mediática, violencia institucional, violencia simbólica, tráfico de mujeres, niñas y adolescentes, y trata de mujeres, niñas y adolescentes.	Establece políticas públicas de aplicación obligatoria para toda la Administración Pública. Establece planes, proyectos y programas de capacitación para el poder judicial y el Ministerio Público. No menciona mecanismos alternativos de resolución de conflictos ni mediación.	Crea delitos y para diversas conductas, incluidas la violencia física, sexual y psicológica, y el acoso y hostigamiento. Se establecen sanciones pecuniarias para otras formas de violencia, como la obstétrica. Incluye el agravamiento de pena para el caso de homicidio por parejas o exparejas, con o sinconvivencia.	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los archivos legislativos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> La ley puede considerarse de carácter mixto, en la medida en que aborda la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en general, pero se focaliza en la violencia intrafamiliar

<sup>b</sup> La ley de Nicaragua fue reformada en 2013, cuando se eliminó la prohibición absoluta de mediación.

## B. Políticas, planes y programas

A casi 20 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), los avances en materia de legislación, planes y programas para combatir la violencia contra las mujeres son enormes. El proceso de discusión y puesta en vigencia de leyes que abordan la violencia contra las mujeres, e instauración de planes nacionales que plasman en objetivos, decisiones y acciones esas leyes, se ha basado en la Convención de Belém do Pará, instrumento internacional vinculante fundamental en la elaboración de la normativa legislativa regional.

Si bien solamente diez países de América Latina y el Caribe implementan leyes integrales, todos los países en la región cuentan con leyes de violencia y la mayoría también dispone de un plan de acción para enfrentar la violencia contra las mujeres. En el cuadro IV.2 se ofrece información acerca de los tipos de planes y leyes vigentes en cada país.

**Cuadro IV.2**  
**América Latina y el Caribe: leyes y planes**

	Ley integral de violencia	Ley de violencia doméstica
Plan específico de violencia contra las mujeres	Costa Rica Guatemala México Nicaragua Argentina <sup>a</sup> Colombia <sup>a</sup> El Salvador <sup>a</sup> Venezuela (República Bolivariana de) <sup>a</sup>	Brasil Ecuador Honduras Perú Haití
Plan no específico (violencia doméstica, intrafamiliar, de género)	Bolivia (Estado Plurinacional de) Panamá	Chile Paraguay República Dominicana Uruguay Antigua y Barbuda Belice
Sin plan		Bahamas <sup>a</sup> Granada <sup>a</sup> Guyana <sup>a</sup> Jamaica <sup>a</sup> Saint Kitts y Nevis <sup>a</sup> Santa Lucía <sup>a</sup> Anguila Barbados Dominica Suriname San Vicente y las Granadinas Trinidad y Tabago

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ONU Mujeres, *El compromiso de los estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Panamá, 2013 y datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> En elaboración.

De los diez países identificados con legislación de segunda generación, cuatro (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua) informaron que contaban con un plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres, aprobado en forma oficial y en ejecución. Otros cuatro países (la Argentina, Colombia, El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de)), que también cuentan con normas integrales sobre violencia (algunos de ellos con más de 3 años desde su sanción), refirieron encontrarse en un proceso de diseño o de aprobación del plan. Finalmente, Bolivia (Estado Plurinacional de) (que en 2013 aprobó la Ley integral) y la República Dominicana se encuentran entre los países que han elaborado un plan nacional para abordar la violencia de género, en el marco de una estrategia amplia de igualdad de género. Entre los países del Caribe, solamente 2 cuentan con un plan en 2014, pero 6 de los 12 países que no tienen plan están en el proceso de elaboración de uno. Por otra parte, en varios países, el marco legislativo se va ampliando con sucesivas reformas que deberían permitir mejorar el acceso a la justicia de las mujeres. Tal es el caso de la Ley 1542 de Colombia (que reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal), sancionada para garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, eliminando el carácter de querrelables y desistibles a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. A partir de esta iniciativa, la violencia intrafamiliar deja de ser un delito querrelable, lo que constituye una innovación en materia de protección a las víctimas, que debe ser estudiada más a fondo para entender sus ventajas y desafíos<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Informe nacional de Colombia en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

La existencia de planes nacionales de acción contra la violencia hacia las mujeres en la región es una muestra de la preocupación de los Estados por el tema y de los compromisos que están dispuestos a asumir. Al margen de las diferencias existentes entre las políticas de los distintos países, todas suponen un paso en la puesta en marcha de acciones que, en distinta medida, se orientan hacia la garantía de los derechos humanos de las mujeres, y esto representa un indudable avance frente a lo que ocurría un par de décadas atrás.

Respecto de los objetivos abarcados en los planes, es interesante el análisis planteado en el estudio *El compromiso de los estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, realizado en 2013 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). En este informe, se muestra que en todos los planes implementados en los países de la región se formulan objetivos y estrategias específicas para la prevención y la atención de la violencia, mientras que los objetivos relacionados con la sanción y la reparación son menos frecuentes: menos de dos tercios de los planes incluyen objetivos de sanción y menos de la mitad consideran objetivos de reparación. En el estudio se detallan las principales estrategias y sus contenidos:

- Las estrategias de prevención incluyen: modificar patrones socioculturales, económicos y políticos para prevenir la violencia; crear contextos institucionales seguros y modificar las prácticas organizacionales a nivel público y privado; conformar redes de actores sociales y político-institucionales, con la participación de jóvenes, hombres y niños; fomentar la movilización comunitaria; identificar los problemas asociados a la violencia contra las mujeres (alcohol, drogas, porte de armas y otros); instaurar programas de intervención temprana dirigidos a niños; poner en marcha iniciativas vinculadas con el programa de Ciudades y Comunidades Seguras; establecer entornos escolares seguros, e implementar iniciativas que promuevan la “crianza positiva y no violenta”.
- Las estrategias de atención incluyen: crear espacios de atención integral centrados en las víctimas; desarrollar programas de empleo y vivienda asistida; garantizar el acceso a servicios de atención inicial, de crisis o de emergencia; elaborar protocolos de atención integral multisectoriales; dar atención integral a hijos e hijas de víctimas y sobrevivientes, y constituir redes de apoyo multisectoriales.
- En la sanción se incluye: crear agendas de trabajo multisectoriales para revisar y armonizar marcos normativos; transversalizar el enfoque de género en las políticas; adoptar medidas para garantizar la protección legal a víctimas y sobrevivientes; promover el endurecimiento de las sanciones a los agresores; modificar el vocabulario en la formulación de leyes para erradicar sesgos sexistas; crear o fortalecer unidades especializadas de policías, tribunales especializados o procedimientos judiciales especializados; desarrollar capacidades de operadores de justicia y funcionarios y funcionarias del sistema judicial; articular la labor de la policía y los equipos fiscales, por ejemplo, a través de protocolos intersectoriales; garantizar la disponibilidad de órdenes de protección eficaces para las víctimas y los sobrevivientes y los procesos jurídicos, e implementar programas de “intervención” para agresores.
- En el ámbito de la reparación se incluye: implementar iniciativas tendientes a la reparación de los derechos vulnerados y los daños morales de víctimas y sobrevivientes; poner en práctica medidas intersectoriales orientadas al logro del empoderamiento económico de víctimas y sobrevivientes; brindar asistencia psicológica, jurídica, social y económica a víctimas y sobrevivientes; priorizar el acceso inmediato a salud, vivienda, medicamentos u otros requerimientos específicos a víctimas y sobrevivientes, e implementar medidas para la reintegración social y laboral de víctimas y sobrevivientes.

## 1. ¿Qué hacen los países?

La amplia consideración del objetivo de prevención y atención se expresa en el importante lugar que ocupan las campañas desarrolladas en los países de la región, muchas de ellas asociadas a la iniciativa del Secretario General. Esta campaña, que en el capítulo para América Latina y el Caribe tiene tres pilares regionales que responden a los objetivos de la campaña a nivel global —referidos a la lucha contra la impunidad, a la prevención y a la creación de conciencia e incidencia—, ha sido y continúa siendo muy importante en los países de la región y en las acciones por estos emprendidas. En la campaña “El Valiente no es Violento”, que ha sido lanzada en varios países de la región, por ejemplo, se involucra a hombres y jóvenes en la erradicación de la violencia y se consideran actividades dirigidas al sistema educativo. Asociado a la idea de que la violencia se da en un territorio y en consideración a la alta incidencia de violencia y de acoso en lugares públicos, el Programa Regional “Ciudades sin violencia hacia las Mujeres, Ciudades seguras para tod@s” ha sido ejecutado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, con el apoyo de ONU-Mujeres y la AECID, en la Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y el Perú. Este programa busca fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres mediante la reducción de la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades.

A las campañas internacionales se suma una gran variedad de iniciativas enfocadas en diversos aspectos de la lucha contra la violencia, relacionados con las realidades nacionales y locales. Son frecuentes las campañas orientadas a difundir las leyes contra la violencia vigentes en cada país, a modificar los patrones culturales machistas o a reforzar la noción del derecho a vivir sin violencia como un derecho humano, así como las campañas destinadas a prevenir la violencia contra grupos específicos, de jóvenes, indígenas o adultos mayores, o a llamar la atención sobre una forma particular de violencia, como es el caso de los femicidios.

La dimensión de asistencia y atención se expresa en el establecimiento de sistemas orientados a garantizar una atención humanizada y calificada a las mujeres. Esto supone la creación de servicios especializados que incluyen acogida, sistema de salud, sistema judicial y policías. Además de constituir una respuesta antes inexistente para las mujeres, los numerosos ejemplos de estas iniciativas también representan un desafío en la formación de los y las profesionales responsables de implementar las políticas. Un ejemplo de estas iniciativas es el programa Ciudad Mujer, implementado desde 2011 en El Salvador, que cuenta con seis centros en distintos departamentos. Allí prestan servicios 15 instituciones públicas en los siguientes ámbitos: autonomía económica, atención a la violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva y educación colectiva. El servicio de atención a la violencia contra la mujer dispone de asistencia psicológica, asesoramiento legal, policía, justicia y medicina forense. Durante los dos primeros años de funcionamiento, Ciudad Mujer brindó más de 826.000 servicios independientes a más de 338.000 mujeres.

Una de las medidas a destacar es la creciente disponibilidad de casas de acogida o de refugio para mujeres víctimas de violencia, con lo que se pretende ofrecerles opciones reales de salida de esa situación. Si bien la dimensión de estas iniciativas es muy disímil de un país a otro, su sola existencia constituye una muestra concreta de la preocupación pública por un problema que hace poco más de 20 años era de competencia exclusivamente privada.

Otra medida también en aumento es la instalación de líneas telefónicas de emergencia, destinadas a brindar apoyo y contención, así como información acerca de las opciones disponibles para las mujeres. En la mayoría de los casos, estas líneas están disponibles las 24 horas del día, los 365 días del año, y se encuentran bajo la responsabilidad del mecanismo para el adelanto de la mujer, exclusivamente o en coordinación con otra entidad. De acuerdo con la información disponible, el número de usuarias es grande. El Perú informa que el servicio de chat 100 aumentó un 147% entre 2011 y 2012. En el Brasil, el promedio diario de llamadas a *Ligue 180* es de 2.000 (732.468 registros en 2012) y en Venezuela (República Bolivariana de), el número de llamadas fue de 56.163 entre 2009 y 2013. En el Paraguay, la línea SOS Mujer 137 ha atendido 24.517 llamadas desde su habilitación en 2011.



### Cuadro IV.3

#### América Latina y el Caribe: campañas contra la violencia hacia las mujeres

País o territorio	Campaña
Antigua y Barbuda	– Campaña anual “16 Días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres”: permite tener el tema en la agenda nacional.
Argentina	– Campaña “260 Hombres contra el Machismo”: consiste en la firma de un documento en el que 259 hombres, liderados por un referente del ámbito de la política o la cultura, se comprometen a revisar su propio comportamiento machista. – Campaña “Sacá Tarjeta Roja al Maltratador, Edición Argentina 2011/2015”: con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el apoyo de Presidencia de la Nación y el Consejo Nacional de las Mujeres, y el aval del sistema de las Naciones Unidas en la Argentina, la campaña fue creada por el Gobierno de España, que autorizó su implementación en la Argentina. – Campaña “El Valiente no es Violento”: destinada a la población joven. Consejo Nacional de las Mujeres junto con el Consejo Federal de la Juventud en la campaña del sistema de las Naciones Unidas. – Campaña “La Igualdad es un Derecho, el Machismo no!” (2011): apunta a rechazar la violencia basada en género a través de afiches en las escuelas. Instituto Nacional de Hombres contra el Machismo, Dirección Nacional Electoral, Justicia Nacional Electoral y Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación.
Brasil	– “Mujer: Vivir sin Violencia” posee cinco estrategias de acción, una de ellas es la realización de campañas continuas de concientización. – Campañas educativas amplias de sensibilización de la sociedad, que introducen temas relacionados con la igualdad de género en los medios de comunicación, en conjunto con las productoras de televisión y telenovelas. A esta estrategia se asocia el esfuerzo del equipo de comunicaciones del gobierno por regular los medios de comunicación y dar relevancia a los temas de género. – En mayo de 2013 se lanzó la Campaña de Enfrentamiento de la Violencia contra el Adulto Mayor.
Colombia	– Campaña radial nacional de la Ley 1257: emisión de 16 mensajes radiales junto con un resumen de los aspectos más relevantes de la Ley y con el folleto: “Claves para el tratamiento periodístico de las violencias contra las mujeres”.
Costa Rica	– “Ya es Hora” 2009: para el cambio cultural a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. – “Maltrato Cero” 2010: la iniciativa lleva por lema: “De todos los hombres que haya en mi vida, ninguno será más que yo” “De todas las mujeres que haya en mi vida, ninguna será menos que yo”. – “Únete” (campaña de las Naciones Unidas, 2011). – “Súmate es Tiempo de Igualdad” 2012, 2013 y 2014: La responsabilidad no es solo del Estado, sino también de todas las personas.
Cuba	– Campaña “Para la Vida”: spots audiovisuales sobre diversos temas, incluida la violencia intrafamiliar y doméstica.
Ecuador	– Campaña “Reacciona Ecuador, el Machismo es Violencia”: difusión de mensajes en medios masivos de comunicación nacionales y locales.
El Salvador	– Campaña “La violencia contra la mujer es violencia contra la sociedad”. – Campaña “La trata de mujeres es un delito, levantemos nuestra voz”. – Campaña de promoción del número 126, servicio de denuncia, información y orientación frente a violencia contra las mujeres.
Guatemala	– Por la igualdad de oportunidades “Únete para poner fin a la violencia contra la mujeres” de las Naciones Unidas. – “Por y Para las Mujeres”. – “Por todas las Mujeres”. – “La Violencia contra las Mujeres no es Natural”. – “Reconocer y Respetar los Derechos de las Mujeres Indígenas”.
Guyana	– En conjunto con organizaciones de base, se ha desarrollado la campaña contra la violencia “No More Black and Blue” y “White Zones” en distintas comunidades del país.
Islas Caimán	– Campaña “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres” (anualmente). – Marcha de los testigos silenciosos (Silent Witness March), organizada por el Club de mujeres empresarias y profesionales del país (anualmente).
México	Campañas de la Secretaría de Gobierno (SEGOB) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) – Promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres 2011 – Prevención de la Violencia contra las Mujeres 2012 (dos versiones: televisión, radio, y otros medios electrónicos, y redes sociales) – “Sin Violencia” (redes sociales como Facebook y Twitter) Campañas INMUJERES – Un Día Cambia tu Vida – Vivir sin Violencia es tu Derecho – Lo Decimos las Mujeres para que lo Sepan Todos – Igualdad Total desde los Medios y Hombres contra la Violencia – Derechos Humanos de las Mujeres (versión Logros) – 25 de noviembre - Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer – Derechos Humanos de las Mujeres – Por las Mujeres, Todos los Días, Todos los Derechos – Hombres contra la Violencia

Cuadro IV.3 (conclusión)

País o territorio	Campaña
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Maltrato Zero” 2010, dirigida a jóvenes a fin de prevenir la violencia de género</li> <li>– “Panamá: Únete para poner Fin a la Violencia contra la Mujer” 2010-2015</li> <li>– “No lo Maquilles: Denúncialo” 2010</li> <li>– “No le Pegues” 2011</li> <li>– “Alto al Femicidio” 2012</li> </ul>
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Campaña Contra el Acoso Sexual en la Función Pública - Construyendo Derechos en la Función Pública. 2010</li> <li>– “SOS Mujer - Línea 137” y “Campaña Iberoamericana Violencia Cero”. 2011</li> <li>– “Cerró la Canilla de la Violencia contra las Mujeres”, “Vivamos una Vida sin Violencia”, Campaña EHECHAKUAAKE – Abrió los ojos, “Casual Friday” de la Corte Suprema de Justicia 2012</li> <li>– “Ni a mí ni a vos ni a ella” 2013</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Campaña ¡TÚ PUEDES! “Únete ahora para poner Fin a la Violencia contra las Mujeres. Desde 2011</li> <li>– Campaña “Pégale a la Pared” (2007) orientada a concienciar a los agresores</li> <li>– “Tolerancia 0 hacia la Violencia contra la Mujer” (2008, 2009, 2011 y 2012) y “Poder y Control” (2010), para concienciar a las víctimas</li> <li>– “Cada día Menos hasta llegar a 0” (2013) para motivar a denunciar</li> <li>– “Hagamos un Trato por el Respeto y el Derecho a la Vida de las Personas”, del Ministerio de Educación. Campaña anual desde 2011, a favor de la paz y la buena convivencia en todos los centros educativos.</li> <li>– “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres”.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>– “Uruguay Unido para poner Fin a la Violencia hacia Mujeres, Niñas y Adolescentes” para el período 2012-2014. Campaña orientada a prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en género, que tiene por finalidad contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género.</li> </ul>
Venezuela (República Bolivariana de)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Campaña educativa de sensibilización a la población a través del circuito radial del Sistema Bolivariano de Comunicación e Información (SIBCI), con avisos publicados en los aeropuertos nacionales e internacionales (2014).</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de los informes nacionales sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing+20.

#### **Cuadro IV.4** **América Latina y el Caribe: casas de acogida o refugio para mujeres víctimas de violencia**

País o territorio	Casas de acogida o refugios
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Refugios para mujeres víctimas de violencia, tanto a nivel provincial como municipal, destinados a cubrir la demanda específica de cada jurisdicción (Consejo Nacional de las Mujeres).</li> </ul>
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Casas Comunitarias (CC) de la Mujer (financiadas e implementadas por los gobiernos autónomos municipales).</li> <li>– Casas de Acogida y Refugio (CAR) (financiadas e implementadas por las entidades territoriales autónomas).</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Casas de acogida: 72 con cobertura nacional.</li> <li>– Casa de la Mujer Brasileña (en fase de construcción en las capitales estatales): servicios públicos de seguridad, justicia, salud, asistencia social, acogimiento, abrigo y orientación en relación con el trabajo, el empleo y la renta (Secretaría de Políticas para las Mujeres).</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Casas de acogida en todo el país. Actualmente son 23 y hay 48 planificadas para 2017. Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Casas de acogida y centros de atención a mujeres víctimas de violencia en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Coordinación interinstitucional (varios ministerios y el mecanismo para el adelanto de la mujer).</li> </ul>
Islas Caimán	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Refugio para mujeres abusadas y sus hijas e hijos (1). Creado por una entidad sin fines de lucro (Cayman Islands Crisis Center).</li> </ul>

Cuadro IV.4 (conclusión)

País o territorio	Casas de acogida o refugios
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos: 66 refugios en las 32 entidades federativas. De ellos, 34 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, 31 son de gobiernos estatales o municipales, y 1 es mixto (a cargo de una organización y del municipio). Se rigen por el Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos.</li> <li>– (Instituto nacional de las Mujeres, INMUJERES).</li> <li>– Casas de la Mujer Indígena (21): regidas por el Modelo participativo de atención a la salud sexual y reproductiva y la violencia de género en mujeres indígenas.</li> </ul>
Paraguay	– Casa “Mercedes Sandoval” para mujeres en situaciones de violencia. Habilitada por el Ministerio de la Mujer en marzo de 2014.
República Dominicana	– Casas de acogida (sin información de cantidad).
Suriname	– Refugio para mujeres abusadas, niños y niñas.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Una Casa de Breve Estadía (CBE), en Montevideo, con alcance nacional.</li> <li>– Refugios para madres con niños y niñas (5), en convenio con organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>
Venezuela (República Bolivariana de)	– Programa de Casas de Abrigo (6).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de los informes nacionales sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing+20.

**Cuadro IV.5**  
**América Latina: líneas de atención telefónica a víctimas de violencia**

País	Línea de atención	Responsable
Argentina	Línea 144	Consejo Nacional de las Mujeres
	Línea 4393-6464 Te Ayudo	Dirección General de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires
	Línea Gratuita 0800-666-8537	Dirección General de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Teléfono de Emergencia (591) 663-8517	Centro Integral de la Mujer (CIM)
Brasil	Ligue 180	Secretaría de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM)
Chile	Fono ayuda Violencia 800 104 008	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Colombia	Línea 155	Policía Nacional de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional
El Salvador	Número de orientación y denuncia 126	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
Guatemala	Teléfono de Ayuda Familiar 1515	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar (PROPEVI)
Honduras	Línea “VIVIR” 114	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)
México	Línea 01800 Háblalo	Instituciones de la administración pública federal y estatal, mecanismos para el adelanto de la mujer, organizaciones de la sociedad civil
Paraguay	Línea SOS Mujer 137	Ministerio de la Mujer
Perú	Línea 100	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Línea Telefónica de Emergencia	Ministerio de la Mujer, Policía Nacional, Ministerio Público
Uruguay	Línea 08007272	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)-Depto. Violencia Basada en Género
Venezuela (República Bolivariana de)	Servicio 0800-Mujeres	Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

En la región se destaca la experiencia del Brasil, donde la Ley Maria da Penha es el punto central de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres. El Pacto Nacional por el Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres, lanzado en 2007, orienta la ejecución de las políticas de enfrentamiento de la violencia contra la mujer. En 2013 se comenzó a implementar el Programa “Mujer, Vivir sin Violencia”, que configura un conjunto de acciones para combatir las diversas formas de violencia contra la mujer y asegurar y garantizar el acceso a la atención integral y humanizada. Este programa cumple con el mandato de la Ley Maria da Penha, tanto en el sentido de articular acciones de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios con acciones no gubernamentales para frenar la violencia, como de integrar desde el punto de vista operativo al poder judicial y el Ministerio Público con áreas de seguridad pública, asistencia social, salud, educación, trabajo y vivienda. El programa tiene cinco estrategias de acción: la creación de la Casa de la Mujer Brasileña, la ampliación de la Central de Atención de la Mujer - *Ligue 180*, el establecimiento de los Centros de Atención de la Mujer en las regiones fronterizas secas, la organización y humanización de la atención a las víctimas de violencia sexual, y la realización de campañas continuas de concientización.

Además de las campañas, en el ámbito de la prevención se destacan diversas acciones llevadas a cabo por los países. Entre ellas se cuenta la experiencia de Colombia, que, en el Decreto 4798 en materia de educación establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo, y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las acciones de violencia contra la mujer, así como estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia<sup>36</sup>.

Otros emprendimientos relevantes en la prevención y atención se refieren a la consideración de las iniciativas de la sociedad civil en la lucha contra la violencia y su fortalecimiento. Un buen ejemplo de esto es el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres en México, que impulsa proyectos integrales a nivel local para prevenir y atender la violencia de género. De 2006 a 2013 se han apoyado alrededor de 1.700 proyectos. Se cuenta también con el Programa de Coinversión Social que apoya proyectos de organizaciones de la sociedad civil relacionados con la reducción de la violencia contra las mujeres.

La preocupación por profundizar y ampliar el campo de acción de las políticas en los países se expresa en la inclusión de programas orientados a poblaciones específicas. Si bien en algunos países, como Guatemala o México, el foco en las mujeres indígenas estuvo siempre presente, esta mirada se ha fortalecido en los últimos años. En México, por ejemplo, entre 2003 y 2013 se instalaron 21 Casas de la Mujer Indígena (CAMI), regidas por el Modelo Participativo de Atención a la Salud Sexual y Reproductiva y la Violencia de Género en Mujeres Indígenas. Además, en 2013 se puso en marcha el Programa Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena, que brinda apoyo económico a organizaciones sociales que promueven el ejercicio de los derechos y la igualdad de género de las mujeres indígenas.

En 2007, la muerte de varias niñas de la comunidad emberá en Colombia a consecuencia de la mutilación genital encendió las alarmas respecto de una práctica de la que no se tenía conocimiento público. A partir del marco normativo nacional e internacional vigente para el país, en la actualidad Colombia cuenta con un plan nacional de identificación, revisión y erradicación de prácticas que afectan la vida y la salud de las niñas y las mujeres indígenas, elaborado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en asociación con el UNFPA. Además, en el marco de “la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, se implementa desde 2009 un trabajo específico para garantizar los derechos de las niñas y mujeres indígenas del pueblo emberá frente a la práctica de la mutilación genital femenina y otras formas de violencias basadas en género”<sup>37</sup>. Sin embargo las mutilaciones siguen ocurriendo. En octubre de 2013, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer manifestó su inquietud por “la práctica de la

<sup>36</sup> Informe de Colombia a Beijing+20.

<sup>37</sup> Informe Nacional de Colombia en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

mutilación genital femenina en algunas comunidades indígenas, como la comunidad emberá, así como la tolerancia de esta práctica por el Estado parte y el hecho de que no esté prohibida por ley”, y recomendó al Estado colombiano que “despliegue esfuerzos conjuntos con las autoridades indígenas para eliminar la mutilación genital femenina, entre otras cosas creando conciencia sobre sus efectos nocivos para las niñas y las mujeres y velando por que se apliquen las decisiones adoptadas por el Consejo Regional [Indígena] de Risaralda respecto de esa práctica; y prohíba la mutilación genital femenina en su legislación”.

Un valioso avance en Chile ha sido la creación de un dispositivo intercultural que integra en sus lineamientos la cosmovisión mapuche en la región de la Araucanía para enfrentar la violencia de género en zonas rurales y apartadas, habitadas principalmente por población mapuche. En 2014 se instaló un centro en la región del Biobío para atención a mujeres pehuenche víctimas de violencia.

Esta tendencia a enfocar las políticas hacia poblaciones que requieren un tratamiento específico seguramente continuará en aumento. En este sentido, es de gran importancia la preocupación por la población adulta mayor. En el Brasil se destaca la creación, en 2011, del módulo Adulto Mayor en el servicio *Disque Direitos Humanos o Disque 100* (la línea telefónica de emergencia de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de Brasil), que, además de ser un mecanismo para la recepción de denuncias, permite realizar un diagnóstico situacional sobre la violencia contra los adultos mayores. En 2013 se registraron 38.976 denuncias, frente a las 8.224 verificadas en 2011. En mayo de 2013 se lanzó la Campaña de Enfrentamiento de la Violencia contra el Adulto Mayor, con el propósito de avanzar en la prevención, el cuidado y la acogida de las víctimas de violencia, y desde abril de 2014 se cuenta con el *Manual de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa*, una publicación sobre el tratamiento de la violencia contra el adulto mayor.

En la región aún queda mucho por hacer en lo que respecta a las medidas de reparación, ya que estas no son explícitas en todos los planes y las políticas concretas en este sentido son escasas. En julio de 2012, el Gobierno del Brasil puso en vigor una importante medida de este tipo relacionada con el cobro de indemnizaciones al agresor, por intermedio del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). Con ello se fortalece el enfrentamiento de la violencia doméstica y familiar contra la mujer asegurado por la previsión social. Esto significa un menor gasto para Hacienda, ya que el pago del seguro debe hacerlo directamente el agresor. Además, la medida contribuye a la campaña continua de concientización desarrollada por el Gobierno del Brasil a través de la Secretaría de Políticas para las Mujeres.

#### Recuadro IV.1

##### Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad

La pertinencia de las disposiciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad (1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106 y 2122, aprobadas entre 2000 y 2013), aun en el caso de países que no viven un conflicto armado, ha llevado a que varios países de la región implementen acciones en este sentido. En estas resoluciones, que promueven la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en la prevención y solución de los conflictos, la consolidación y el mantenimiento de la paz, se establece la necesidad de contar con disposiciones para prevenir la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto.

La Argentina ha apoyado todas las resoluciones tendientes a combatir la violencia sexual en conflictos, desde la Resolución 1325, y desde 2008 cuenta con el “Plan de acción en el ámbito de la defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el ámbito de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz”. Chile, por su parte, formuló en 2009 su primer *Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, seguridad y paz”*, el primero de la región. El Paraguay cuenta con un Plan Nacional desde 2013, en tanto Guatemala y México se encuentran en el proceso de elaboración de sus respectivos planes. En el Uruguay, los contenidos de las resoluciones se incluyen en la capacitación que se brinda a los efectivos, previo a su despliegue en áreas de misiones de paz.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Otro punto importante de mencionar en lo que respecta a la acción de los países frente a la violencia es lo que ya había advertido el Comité de Expertas del MESECVI en el *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*: la insuficiente asignación

presupuestaria para la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. Si bien el Comité lo ha solicitado, la mayoría de los Estados han fallado a la hora de cumplir el compromiso de informar sobre los montos de su presupuesto general en los últimos cuatro años y los montos generales asignados a los mecanismos para el adelanto de la mujer, sin desglosar los montos específicos destinados a la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Esta dificultad persiste en los informes nacionales a Beijing, con las excepciones del Brasil, Colombia y México. En los países de América Latina y la península ibérica aún no es posible desglosar el monto asignado a la lucha contra la violencia del presupuesto de los mecanismos para el adelanto de la mujer.

#### Recuadro IV.2

##### La trata de personas: una forma de violencia contra las mujeres

Ningún país es inmune al creciente fenómeno de la trata de personas en el mundo, que ha sido descrita por el Secretario General de las Naciones Unidas como la esclavitud de los tiempos modernos.

En el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Las víctimas de la trata son personas que, producto de la coacción, el engaño o el abuso de los traficantes, son expuestas a explotación, ya sea mediante trabajo forzado o explotación sexual. En el estudio *La trata de personas: aspectos básicos*, preparado por la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en México, se estima que cada año cerca de 100.000 mujeres y adolescentes viajan engañadas con promesas de trabajo a Alemania, Bélgica, España, los Estados Unidos, Israel, el Japón, los Países Bajos y otros países asiáticos.

Muchas de estas mujeres se convertirán en víctimas de trabajo forzado, pero especialmente serán víctimas de explotación sexual. En este marco, y en un intento por fortalecer la lucha contra este crimen, los países de la región han incorporado nuevas normas y leyes, además de planes de acción para poner freno a esta forma de violencia.

Once países de América Latina y cuatro del Caribe cuentan con leyes específicas para combatir la trata de personas<sup>a</sup>. Varios países han desarrollado planes de acción en la materia. Tal es el caso del Brasil, que ha implementado la Estrategia Nacional de Fronteras, a cargo de la Secretaría de Enfrentamiento de la Violencia de la Secretaría de Políticas para las Mujeres. Gracias al trabajo intersectorial, desde el Brasil también se ha logrado desbaratar bandas criminales que tienen su origen en España gracias a denuncias realizadas a la línea *Ligue 180* y la acción de la Policía Federal.

Algunos países disponen de líneas telefónicas para la atención y denuncia, así como de lugares de acogida para recibir a víctimas de este delito. En México funciona el Refugio Especializado de Atención Integral y Protección de Víctimas de Trata y Violencia Extrema de Género, que coordina el Directorio Nacional de Centros de Atención a Víctimas de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. En este país, la Procuraduría General de la República cuenta con el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC), que opera en diversas áreas. Además, se creó una Fiscalía Especial para la atención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas, que recibe denuncias vinculadas a los delitos de su competencia y atiende de manera integral a las víctimas.

La existencia de centros y casas de acogida resulta de utilidad para contar con algunos datos. En el único Refugio transitorio para mujeres en situación de trata de personas del Paraguay, por ejemplo, entre 2009 y 2013 se ha atendido a 199 mujeres afectadas por la trata de personas.

También existen algunas iniciativas subregionales, como la del MERCOSUR, que, en el marco del proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad y de la Perspectiva de Género en el MERCOSUR, ha realizado diagnósticos del fenómeno de trata y llevado adelante campañas de sensibilización. Otro proyecto destacado es el de “Prevención de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, trata y Femicidio”, impulsado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).

De los 15 países<sup>a</sup> que han ratificado leyes de trata, 9 lo han hecho después de 2010 y su vinculación a la violencia hacia las mujeres sirve para aprovechar los avances logrados, sobre todo en relación con el trabajo intersectorial para enfrentar de manera más efectiva este problema.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

<sup>a</sup> Los países de América Latina son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Los del Caribe son: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada y Guyana.

## 2. El femicidio: distintas formas de incorporación a las legislaciones nacionales

El femicidio, entendido como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”, ha despertado la alarma en distintos espacios de la comunidad internacional (OEA, 2008). A partir del fenómeno que se hizo conocido en países de Centroamérica y México, un concepto originalmente de las ciencias sociales fue permeando en la opinión pública hasta llegar a los ordenamientos jurídicos.

Desde que en 2007 se establece en Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de) una legislación específica que sanciona las muertes violentas de mujeres por su pareja o expareja íntima, comienza en América Latina y el Caribe un debate en torno a la conveniencia de modificar o no las leyes penales para incluir este nuevo delito, ya sea en la forma de figura autónoma, bajo la denominación de femicidio o feminicidio (un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales), o como agravante del delito de homicidio<sup>38</sup>. Además, existen diferencias entre los países respecto de las definiciones en cuanto a las formas de entender y enfrentar el fenómeno del asesinato de mujeres por discriminación de género. Estas diferencias van desde una definición limitada a los asesinatos que se producen en el marco del matrimonio hasta definiciones más amplias que consideran la responsabilidad del Estado en la falta de protección de las víctimas. Transcurridos algunos años desde la sanción de las primeras normas que incorporaron la figura del femicidio en los ordenamientos penales, es importante detenerse a evaluar su aplicación y operatividad.

### Recuadro IV.3

#### **Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: asesinatos de mujeres por razones de género**

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias emitió un informe temático referido a los asesinatos de mujeres por razones de género (Naciones Unidas, 2012), donde se establece una distinción entre las muertes producidas en forma directa, con perpetradores claramente identificables, y aquellas que se producen de un modo indirecto. Entre las primeras, se enumeran los asesinatos que resultan de la violencia en la pareja, por motivos vinculados con la identidad de género o las opciones sexuales, los relacionados con acusaciones de brujería, o alegando causas vinculadas con la salvaguarda del honor, así como los asesinatos de mujeres producidos en contextos de conflicto armado.

Entre las muertes de mujeres que se producen por causas indirectas, en el informe se incluyen las muertes producto de abortos clandestinos practicados en condiciones insalubres, la mortalidad materna, las muertes producto de prácticas perjudiciales para mujeres y niñas, y las muertes ligadas al tráfico de personas, el narcotráfico y el crimen organizado, entre otros. Esta distinción es interesante para pensar en los niveles de responsabilidad del Estado ante las diversas manifestaciones de la violencia institucional que se encuentra presente frente a actos u omisiones del Estado, que resultan en un impedimento para el acceso y ejercicio de los derechos y las políticas públicas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

Los países que han generado leyes o articulados penales específicos en la región no tienen un tipo único de femicidio. Hasta 2011, siete países habían tipificado el femicidio/feminicidio (Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y el Perú) y tres habían construido una agravación para el homicidio (la Argentina, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de)). Al año 2014, cuatro países más han legislado: Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Honduras y Panamá. En casi la totalidad de los países se han ampliado las modalidades delictivas, que van desde la figura más restrictiva, como la formulada en Costa Rica, hasta la más amplia de Bolivia (Estado Plurinacional de) en 2013, como se aprecia en el cuadro IV.6.

<sup>38</sup> Algunas autoras, como Marcela Lagarde, han desarrollado una conceptualización distinta de los términos “femicidio” y “feminicidio”, con la inclusión del componente de impunidad estatal en el segundo. Sin embargo, no hay acuerdo respecto de esta diferencia terminológica y ambos vocablos se utilizan en la generalidad de los casos en forma indistinta. Algunos países prefieren la denominación “feminicidio”, como se verifica al revisar la legislación vigente en cada país.

**Cuadro IV.6**  
**América Latina: legislación sobre femicidio/feminicidio**

País	Año	Tipo de reforma	Tipo penal	Elementos del delito <sup>a</sup>	Sanción
Argentina	2012	Modificación del Código Penal	Homicidio agravado	En todos los casos de homicidio en que mediare violencia de género	Prisión o reclusión perpetua
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	Ley 348 del 9 de marzo de 2013	Feminicidio	Ampliado en nueve circunstancias	Prisión de 30 años, sin derecho a indulto
Chile	2010	Reforma del Código Penal y Ley 20066 sobre violencia intrafamiliar	Femicidio íntimo	Si es o ha sido la cónyuge o conviviente	Presidio mayor en grado máximo a presidio perpetuo calificado
Colombia	2008	Ley 1257 que reforma el Código Penal	Homicidio agravado	Homicidio por el hecho de ser mujer	Presidio de 33,3 a 50 años
Costa Rica	2007	Reforma del Código Penal	Feminicidio íntimo	En relación de matrimonio o en unión de hecho	Prisión de 20 a 35 años
Ecuador	2014	Reforma del Código Penal	Femicidio	Como resultado de relaciones de poder en cualquier tipo de violencia, por el hecho de ser mujer o por su condición de género	Prisión de 22 a 26 años
El Salvador	2010	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres	Feminicidio	Mediando motivos de odio o menosprecio por su condición de mujer	Prisión de 20 a 35 años por femicidio simple y de 30 a 50 años por femicidio agravado
Guatemala	2008	Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer	Femicidio	Contexto de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres	Prisión de 25 a 50 años sin posibilidad de reducción de penas ni de medidas sustitutivas
Honduras	2013	Reforma del Código Penal	Femicidio	Por razones de género con odio y menosprecio por su condición de mujer	Prisión de 30 a 40 años
México	2012	Reforma del Código Penal y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Feminicidio	Por razones de género	Prisión de 40 a 60 años y de 500 a 1.000 días de multa
Nicaragua	2012	Ley 779, Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N° 641, "Código Penal"	Femicidio	Relaciones desiguales de poder, ya sea en el ámbito público o privado	Prisión de 15 años a pena máxima
Panamá	2013	Ley 82 y reforma del Código Penal	Femicidio	Por causa de discriminación o cualquier otra forma de violencia	Prisión de 25 a 30 años
Perú	2013	Modificación de la Ley de Femicidio de 2011 y reforma del Código Penal	Feminicidio	Matar a una mujer por su condición de tal; amplía el feminicidio restringido a pareja o expareja	Prisión de 15 años a cadena perpetua
Venezuela (República Bolivariana de)	2007	Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Homicidio agravado	Pareja o expareja íntima	Presidio de 28 a 30 años

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> Véase Garita (2011) para ampliar las consideraciones sobre los elementos del delito.

La descripción específica de los tipos penales introducidos o reformados por cada uno de los 14 países enumerados en el cuadro IV.6 da cuenta de ciertas diferencias relevantes. Estas diferencias se presentan en relación con los elementos de análisis que se plantean a continuación<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> En general, aquí se sigue el análisis planteado en el Anexo 1 del Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio).



Los cuerpos legislativos nacionales han tomado decisiones en torno a distintas opciones de política criminal. Algunos países han resuelto la creación de un tipo penal autónomo de femicidio/feminicidio: en tanto Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se refieren al “femicidio”, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México y el Perú hablan de “feminicidio”. Además, en algunas legislaciones se ha creado un delito específico para personas que, en el ejercicio de la función pública, propicien, promuevan o toleren la impunidad en estos casos (Costa Rica, El Salvador y México).

El segundo camino en materia de política criminal propone la modificación de los tipos penales vigentes en los respectivos códigos, marcando cierto grado de avance en la descripción de los tipos penales: el delito contemplado en la norma de Costa Rica (2007), por ejemplo, se limita a describir el llamado “femicidio íntimo” (“muerte de una mujer con quien se tenga una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no”). En términos similares, en la ley orgánica de violencia contra las mujeres de la República Bolivariana de Venezuela se incluye como agravante del homicidio intencional “cuando el autor del delito (...) sea el cónyuge, ex cónyuge, concubino, ex concubino, persona con quien la víctima tuvo vida marital, unión estable de hecho o relación de afectividad, con o sin convivencia”. En un extremo opuesto, en la norma aprobada en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2013 se describe un tipo penal sustantivamente más amplio y se sanciona la muerte de mujeres que se dé en cualquiera de una serie de circunstancias, que incluyen: que el autor sea o haya sido cónyuge o conviviente de la víctima, ya sea que hubiera estado ligado o no por una relación de afectividad o intimidad, con o sin convivencia; que la víctima se haya negado a establecer con el autor una relación de pareja, enamoramiento, afectividad o intimidad; que la víctima esté embarazada; que la víctima se encuentre en una situación o relación de subordinación o dependencia respecto del autor, o que tenga con él una relación de amistad, laboral o compañerismo; que la víctima se encuentre en situación de vulnerabilidad; cuando con anterioridad al hecho de la muerte la mujer haya sido víctima de violencia física, psicológica, sexual o económica cometida por el agresor; cuando el delito haya sido precedido por un delito contra la libertad individual o sexual; cuando la muerte se vincule con un delito de trata o tráfico de personas, o cuando la muerte sea el resultado de ritos, desafíos grupales o prácticas culturales.

Una tercera variante de política criminal es la inclusión de una circunstancia de agravación punitiva. Este es el caso de Colombia y la Argentina, donde se ha incluido como una circunstancia agravante del homicidio la muerte de una mujer por el hecho de ser mujer o “cuando mediare violencia de género”.

En algunas legislaciones se incluyeron ciertos elementos objetivos dentro del tipo penal, tales como ubicar las muertes “en el marco de las relaciones desiguales de poder” (como en el caso del Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) o sancionar la muerte cuando esta se diera “por su condición de mujer” (en los casos de Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y el Perú). También se incluyen elementos objetivos al tipo penal con referencias a “motivos de odio o menosprecio por la condición de mujer” (como en las legislaciones de El Salvador y Honduras) o al sancionar la muerte si se produjera “por razones de género” (Honduras y México). Finalmente, se introducen también en caso de condicionar el tipo agravado a un supuesto de odio “de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión” (como en la Argentina).

En la mayoría de las normas, el sujeto activo se refiere al perpetrador en términos genéricos (“el que” matare, “quien” matare), como es el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia o Guatemala. En algunas legislaciones, no obstante, el sujeto activo es calificado cuando se requiere que sea un hombre (como en el caso de Nicaragua, Honduras y la Argentina, en una de las modalidades previstas) o cuando se requiere que el femicidio se hubiera producido en algunas circunstancias (por ejemplo, que hubiera dado muerte a su pareja o expareja, como en el caso de Chile, Costa Rica y el Perú). Otra forma de sujeto activo calificado se presenta en aquellos tipos penales que requieren que el autor sea funcionario público, como ocurre en El Salvador. En otros casos, se incluyen otras variantes de sujetos activos calificados, por ejemplo para los casos de crimen organizado o conductas grupales (como en Bolivia (Estado Plurinacional de) y México).

La tendencia regional hacia la incorporación del femicidio no ha estado libre de controversias. Algunas autoras, como Toledo (2009), analizan las dificultades conceptuales de aplicar las figuras previstas en algunos ordenamientos nacionales, que pueden sintetizarse en relación con el principio

de legalidad (es decir, que todas las conductas que se definen como delitos deben estar claramente identificadas por las leyes, descritas de un modo unívoco), las objeciones asociadas al derecho penal de autor, que condena los hechos perpetrados por un grupo de personas antes que el hecho en sí mismo (que sería el caso, por ejemplo, si el femicidio se definiera como una conducta que solo pueda ser perpetrada por varones en contra de las mujeres, pero no por mujeres contra otras mujeres, aun tratándose de parejas), y la falta de proporcionalidad, que se puede dar en caso de establecer una pena muy superior para las muertes de mujeres a manos de varones que para las muertes de varones a manos de mujeres (en circunstancias similares). El principio de proporcionalidad requiere que los hechos similares reciban penas similares, por lo que no podría existir una pena desproporcionadamente mayor para la muerte de una mujer que para la muerte de un varón, en similares circunstancias.

La promoción de las reformas penales se vincula con la necesidad de contar con mejores herramientas para la sanción de los femicidios, en virtud de una situación generalizada de impunidad que resulta lesiva, no solo del derecho de reparación de las víctimas colaterales, sino también del estado de derecho en una sociedad democrática<sup>40</sup>. En relación con este punto, aún no se conocen investigaciones empíricas que puedan dar cuenta de la efectividad de las normas y, en particular, de los procesos para su correcta aplicación por parte de los actores del sistema de administración de justicia: policías de investigación, fiscalías, integrantes del poder judicial.

### C. El papel del poder judicial y los operadores de justicia

En los últimos años, los sistemas de administración de justicia de la región han asumido de diversas formas el mandato de hacer realidad la garantía de acceso a la justicia. A partir del liderazgo de cortes supremas de justicia y ministerios públicos, se impulsaron cambios que han ido moldeando de un modo incipiente las estructuras de instituciones marcadas por las prácticas tradicionales y patriarcales de una profesión históricamente masculina<sup>41</sup>. La llegada de mujeres a los puestos de máxima decisión de los sistemas de administración de justicia en la región ha contribuido a consolidar esta tendencia de una participación activa del poder judicial en las respuestas que el Estado debe brindar a las mujeres. Las mayores precisiones sobre el alcance de las responsabilidades activas en el acceso a la justicia apuntadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos impulsaron ese proceso. La falta de una actuación eficaz para el cumplimiento de la debida diligencia, y la consecuente configuración de nuevas situaciones de violencia institucional hacia las víctimas de violencia de género, permitieron establecer con claridad las nuevas responsabilidades del poder judicial y del Estado (Abramovich, 2012).

Existen múltiples iniciativas impulsadas desde el poder judicial y otros órganos de administración de justicia, tales como fiscalías y defensorías, para avanzar, siempre que sea posible, en los objetivos de prevención, o de investigación y sanción cuando la violencia ya se ha producido. Estas iniciativas responden a diversos organismos, según los diseños institucionales de cada país, ya que mientras que en algunos las fiscalías y defensorías son parte del poder judicial, en otros se trata de órganos que no responden a la Corte Suprema del país. Otra de las diferencias significativas entre las iniciativas de los distintos países está dada por la institucionalidad que adoptaron las políticas de género en los poderes judiciales que dieron lugar a la creación de oficinas específicas, en ocasiones limitadas al tema de la violencia contra las mujeres<sup>42</sup>, y en otros casos, enmarcadas en una preocupación más amplia de equidad de género en el servicio de administración

<sup>40</sup> Véase una profundización en el debate que antecede a la tipificación del feminicidio/femicidio en la región en Toledo (2009).

<sup>41</sup> Si bien la profesión jurídica se ha feminizado en las últimas décadas, las estructuras de poder se mantienen fundamentalmente masculinas. Sobre el género de las profesiones jurídicas y la relevancia de la participación de las mujeres desde una perspectiva internacional, véanse, por ejemplo, los estudios compilados por Schultz y Shaw (2003), y el proyecto “Women in the legal profession”, liderado por la profesora Deborah Rhode en la Universidad de Stanford [en línea] <http://womenlaw.stanford.edu>. También es interesante revisar los estudios estadísticos publicados anualmente por la American Bar Association (ABA) [en línea] [www.americanbar.org](http://www.americanbar.org).

<sup>42</sup> Como en el caso de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Argentina (y oficinas similares en los niveles provinciales).

de justicia que se brinda a la ciudadanía, así como en la propia estructura del poder judicial<sup>43</sup>. La solidez de estas nuevas estructuras y de la sostenibilidad de las políticas que se impulsan es variable y puede depender de los mandatos de los ministros y ministras de justicia que las promueven. Mientras que en algunos países los cargos para ocupar las máximas jerarquías del poder judicial, fiscalías o defensorías son vitalicios, en otros están determinados por un período de tiempo y esto puede limitar las posibilidades de éxito de la política que se trata de impulsar, que requiere un período para su diseño, implementación, evaluación y (eventualmente) reformulación. En los sistemas de administración de justicia, al igual que en los ámbitos de políticas públicas, los cambios de gestión pueden atentar contra la continuidad de las políticas.

Más allá de las diferencias, la experiencia muestra que existen ciertos principios rectores indispensables en relación con las prácticas promisorias en materia de derecho y sistemas de justicia. Estos principios, identificados por el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2006), son:

Tratar a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación por motivos de género, vinculada con otras formas de opresión de las mujeres, y como una violación de los derechos humanos de las mujeres.

- Expresar claramente que la violencia contra la mujer es inaceptable y que su eliminación es una responsabilidad pública.
- Monitorear la aplicación de las reformas jurídicas para evaluar en qué medida están funcionando bien en la práctica.
- Examinar constantemente las normas legislativas y seguir reformándolas a la luz de la nueva información y de los avances de la comprensión.
- Garantizar que las víctimas/sobrevivientes de la violencia no vuelvan a ser victimizadas por el proceso judicial.
- Promover el poder de acción de las mujeres y empoderar a las mujeres que sean víctimas/sobrevivientes de la violencia.
- Promover la seguridad de las mujeres en los espacios públicos.
- Tener en cuenta la diferente incidencia de las medidas relativas a las mujeres según la raza, la clase, el origen étnico, la religión, la discapacidad, la cultura, la condición de indígenas o migrantes, la condición jurídica, la edad o la orientación sexual.

En varios sentidos, prácticas como las enunciadas fueron incorporándose paulatinamente en las políticas de distintos órganos de justicia de la región, con lo que se generaron espacios para compartir y difundir el trabajo realizado<sup>44</sup>.

Las iniciativas de diversos ámbitos de la administración de justicia que se mencionan en el cuadro IV.7 no pretenden constituir una enumeración exhaustiva de la variedad de políticas que se están implementando en la región, en distintos niveles jurisdiccionales<sup>45</sup>. Por el contrario, se propone ofrecer una mirada recortada sobre algunas de las iniciativas que han tomado cierta notoriedad y que, por lo tanto, pueden ofrecer interesantes espacios para la reflexión y el aprendizaje, tendiendo puentes entre las soluciones empíricas efectivas, la investigación y las políticas.

<sup>43</sup> Tal es el caso de la Oficina de la Mujer, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina o la Unidad de Género de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

<sup>44</sup> Sobre la base de algunas iniciativas de la sociedad civil (como los espacios promovidos por la International Association of Women Judges (IAWJ) o los encuentros de juezas, defensoras y fiscales organizados por la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género) y encuentros de magistradas de la región (como el Encuentro de Magistradas de América Latina y el Caribe celebrado en Costa Rica en 2001), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en colaboración con la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la Argentina, organizó en septiembre de 2013 el Seminario Hemisférico sobre “Derechos humanos de las mujeres: buenas prácticas en la justicia de género”. Para obtener más información, véase [en línea] <http://www.oas.org/es/cim/docs/Resumen-EncuentroJusticia-ES.pdf>.

<sup>45</sup> Por diversos motivos vinculados con la descentralización del poder judicial, su anclaje jurisdiccional, la división en distintos fueros por competencias (civiles, penales, administrativos, laborales) y las reglas de gobierno dentro del poder judicial de cada país, en los distintos contextos nacionales pueden existir políticas de alcance diverso. En los párrafos que siguen se describen políticas promovidas por órganos nacionales de administración de justicia, sin incluir otras de nivel local.

**Cuadro IV.7**  
**América Latina: iniciativas de poderes judiciales y órganos de administración de justicia para el acceso a la justicia de víctimas de violencia**

País	Ámbito en que funciona	Año de creación	Institución y propósito
Argentina	Corte Suprema de Justicia de la Nación	2009	<p>Oficina de la Mujer (OM)</p> <p>El propósito es impulsar la equidad de género, no solo en el servicio de justicia, sino también entre los propios empleados, funcionarios y magistrados, tanto hombres como mujeres. Cuenta con profesionales que realizan un trabajo de formación permanente del poder judicial, basada en normas y estándares nacionales e internacionales difundidos a través de protocolos para trabajo en talleres y formación de replicadores, investigación sobre la integración del poder judicial y revisión sistemática y difusión de jurisprudencia con perspectiva de género [en línea] <a href="http://www.csjn.gov.ar/om/om.html">http://www.csjn.gov.ar/om/om.html</a>.</p> <p>Oficina de Violencia Doméstica (OVD)</p> <p>Con un servicio disponible 24 horas los 365 días del año, esta oficina brinda atención, orientación y derivación a todas las víctimas de violencia doméstica de la ciudad de Buenos Aires. Se elaboran diagnósticos de riesgo que se entregan a los tribunales de justicia con el propósito de facilitar el acceso a la justicia de las víctimas [en línea] <a href="http://www.ovd.gov.ar/ovd/">http://www.ovd.gov.ar/ovd/</a>.</p>
Costa Rica	Poder judicial	2001/2003	<p>Comisión de Género (2001) y Secretaría Técnica de Género (2003)</p> <p>A partir de un abordaje integral, se llevan adelante acciones en torno a un eje externo en relación con los servicios para los usuarios y un eje interno vinculado con los recursos humanos que integran el poder judicial [en línea] <a href="http://www.poder-judicial.go.cr/genero/">http://www.poder-judicial.go.cr/genero/</a>.</p>
Guatemala	Corte Suprema de Justicia/ Organismo Judicial	2012	<p>Unidad de Control, Seguimiento y Evaluación de los Órganos Especializados en delitos de Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer</p> <p>Secretaría de la Mujer y Análisis de Género</p> <p>Tras las reformas normativas y la creación de juzgados especializados en temas de violencia, se creó la Unidad de Control, Seguimiento y Evaluación de los Órganos Especializados, con el propósito de monitorear y dar seguimiento a los juzgados y tribunales especializados.</p> <p>La Secretaría de la Mujer y Análisis de Género se crea con el objeto de definir e implementar la política institucional de equidad de género y promoción de los derechos humanos de las mujeres del organismo judicial, así como el monitoreo de su cumplimiento [en línea] <a href="http://www.oj.gob.gt/secretariadelamujer/">http://www.oj.gob.gt/secretariadelamujer/</a>.</p>
México	Suprema Corte de Justicia de la Nación	2008	<p>Programa de Equidad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>Este programa se crea con el objeto de sensibilizar y formar a quienes imparten justicia en relación con la perspectiva de género para mejorar el acceso a la justicia de las personas y fomentar ambientes laborales libres de violencia y discriminación.</p> <p>Para ello, el programa trabaja sobre la base de cinco estrategias: investigación, formación, vinculación, difusión y evaluación.</p> <p>Entre las acciones emprendidas se destaca la elaboración de un protocolo para juzgar con perspectiva de género en México [en línea] <a href="http://www.equidad.scjn.gob.mx">www.equidad.scjn.gob.mx</a>.</p>
Paraguay	Corte Suprema de Justicia	2010	<p>Secretaría de Género</p> <p>En el marco de su Plan Estratégico, se llevan adelante las siguientes acciones: Observatorio de Justicia y Género del Poder Judicial, un sistema de recolección y sistematización de datos desagregados por sexo para los casos de violencia, a través de la creación del Sistema de Registro Unificado de Servicios Prestados a Víctimas de Violencia Basada en Género (RUVIG), una Oficina de Atención Permanente a Víctimas y actividades de formación para nuevos formadores y formadoras [en línea] <a href="http://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/136">http://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/136</a>.</p>
Perú	Ministerio Público	2009	<p>Observatorio de Criminalidad</p> <p>Se creó un registro de femicidio para registrar, sistematizar, procesar y analizar la información sobre homicidios de mujeres presuntamente cometidos por sus parejas, exparejas o cualquiera de las personas comprendidas en las normas sobre violencia familiar, con el objeto de mejorar las medidas de protección [en línea] <a href="http://www.mpfj.gob.pe/boletinformativo/informaciongeneral">http://www.mpfj.gob.pe/boletinformativo/informaciongeneral</a>.</p>
Venezuela (República Bolivariana de)	Poder Judicial de la Nación	2010	<p>Comisión Nacional de Justicia de Género del Poder Judicial</p> <p>Entre sus objetivos se encuentran: desarrollar y diseñar políticas judiciales tendientes a optimizar el sistema de justicia de género, diseñar una política judicial que enlace los tribunales de violencia contra la mujer con los consejos comunales, recopilar criterios jurisprudenciales en materia de violencia contra la mujer, colaborar con el poder ejecutivo en la planificación y ejecución de las políticas públicas orientadas a la atención de las mujeres víctimas de violencia de género, y coordinar los tribunales competentes para el conocimiento y el juzgamiento sobre violencia contra la mujer [en línea] <a href="http://www.tsj.gov.ve">www.tsj.gov.ve</a>.</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de fuentes oficiales.

Existen diversas iniciativas que, con enfoques transversales e intersectoriales y con el objetivo compartido de mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, reflejan los avances en la región.

Como puede observarse, los poderes judiciales de la región avanzan en el diseño e impulso de diversas iniciativas dirigidas a responder a los problemas identificados en su deficiente atención del acceso de las mujeres a la justicia. Sin embargo, muchas de estas iniciativas adolecen de las mismas limitaciones que los planes y programas impulsados desde los poderes ejecutivos en cuanto a la debilidad de los mecanismos de monitoreo, evaluación y publicación de información que permita analizar el impacto de su aplicación efectiva y su potencial de transformación.

Dos propuestas relevantes para avanzar en el acceso a la justicia son: la iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) de un *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, y la iniciativa de la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI) de las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*<sup>46</sup>.

Las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* fueron aprobadas en 2008 por la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI), una organización que reúne espacios de cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los 23 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>47</sup>. Las *100 Reglas* imponen a los integrantes del poder judicial el deber insoslayable de reconocer que la edad, la situación de discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, la privación de la libertad, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la pertenencia a minorías pueden colocar a las personas en una mayor situación de vulnerabilidad, más allá de la declaración de igualdad reconocida por las normas internacionales, regionales y nacionales. Además de constituir una declaración de principios, estas *100 Reglas* establecen mandatos bien concretos dirigidos a diversos órganos e instituciones que intervienen en la administración de justicia, a partir de los cuales se recomienda la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de aquellas personas que estén en situación de vulnerabilidad<sup>48</sup>. Sin embargo, a pesar de haber sido adoptadas a nivel regional, los países no están haciendo un seguimiento sistemático de estas reglas ni informando sobre su aplicación. Aplicarlas e informar sobre su seguimiento aportaría a la recolección de información sistemática sobre la respuesta y el compromiso estatal para atender la violencia contra las mujeres desde un marco diseñado por los mismos Estados.

La carencia de una respuesta estatal única y sistemática no solo afecta la necesaria interacción entre el sistema de administración de justicia y las políticas públicas, sino que también hace que surjan problemas de coordinación dentro del propio poder judicial, entre las distintas competencias<sup>49</sup>.

Lo que se busca con los protocolos de actuación elaborados por distintas instituciones vinculadas con el servicio de administración de justicia es promover mecanismos de articulación en el marco de acciones conjuntas, en los espacios de colaboración que deben construir. Sin embargo, el éxito de estos instrumentos radica en el amplio conocimiento de los actores involucrados en su implementación, de modo de asegurar su aplicación cotidiana. No hay información sistemática que permita medir el grado de internalización de las formas de actuación descriptas en los protocolos en los diversos actores públicos que deben aplicarlos, o los resultados logrados a partir de su aplicación, cuando esta se concreta.

<sup>46</sup> Según se informa en el sitio de Internet, los países miembros de la CJI son: Andorra, España y Portugal; Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana; y Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Véase [en línea] <http://www.cumbrejudicial.org>.

<sup>47</sup> Para obtener más información, véase [en línea] <http://www.cumbrejudicial.org>.

<sup>48</sup> En la Regla 24 se dispone que serán destinatarios del contenido de las Reglas: a) los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial; b) los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia de conformidad con la legislación interna de cada país; c) los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados; d) las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman; e) policías y servicios penitenciarios; f) y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

<sup>49</sup> Esta dificultad se intenta abordar en las iniciativas que proponen la creación de fueros especializados para entender en todos los asuntos vinculados con la violencia hacia las mujeres (en particular, la violencia doméstica). Aún no se conocen suficientes estudios empíricos de evaluación de la efectividad de estas medidas.

De un modo similar a lo que sucede en el caso de la legislación y los planes de acción aprobados, no se dispone de suficientes datos sobre la difusión de esta normativa por parte de las distintas autoridades, ni la aplicación de los derechos por parte de la ciudadanía, con ejercicio de su derecho a exigir el cumplimiento de estos estándares de atención. La aplicación efectiva de los protocolos vigentes es un dato desconocido y esta brecha debería repararse.

## **D. Los mecanismos para el adelanto de la mujer y su papel en la eliminación de la violencia contra las mujeres**

En las conclusiones y recomendaciones de diversos estudios se hace referencia a la relevancia de la institucionalidad desde la que se impulsan políticas dirigidas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres como uno de los factores determinantes para su implementación exitosa (Naciones Unidas, 2006; CEPAL, 2009; OEA, 2012a; Alméras y Calderón Magaña, 2012; PNUD/ONU-Mujeres, 2013). Esto es así no solo en razón de la pertinencia de las propuestas cuando son elaboradas por instituciones con competencia técnica, sino además porque el lugar que ocupan en el organigrama del Estado condiciona su capacidad para articular los recursos institucionales y humanos mediante la transversalización de las políticas en un doble nivel: por una parte, involucrando a diversos actores públicos en la lucha contra la violencia, y por la otra, aportando una comprensión compleja del fenómeno en sus distintas manifestaciones, enmarcado en el trabajo para la igualdad de género.

Las normas vigentes a nivel nacional asignan prioritariamente ese papel a los mecanismos para el adelanto de la mujer. En América Latina, los mecanismos para el adelanto de la mujer se crearon entre la década de 1980 e inicios de los años noventa como entidades con diverso grado de institucionalidad: comisiones, divisiones u oficinas dentro de estructuras ministeriales responsables de áreas sociales vinculadas con políticas como familia, salud y educación. A partir de la década de 1990, en casi todos los países de la región se crearon, en el ámbito del poder ejecutivo, mecanismos responsables de las políticas vinculadas con la situación de las mujeres, órganos concebidos como instancias normativas y responsables de la coordinación de políticas de género inspiradas en los acuerdos alcanzados en los años de consolidación de la agenda de género en el ámbito internacional (Guzmán y Montaña, 2012)<sup>50</sup>. Como señalan las autoras, se trata de organismos que “mantienen relaciones estrechas, aunque no exentas de conflicto, con organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales, movimientos de mujeres, programas académicos y la cooperación internacional, los que constituyen frecuentemente sus bases de referencia, sustento y legitimidad” (Guzmán y Montaña, 2012, pág.15).

Sin embargo, el nivel de institucionalidad y jerarquía de estos organismos dentro de la propia burocracia estatal es muy diverso. De acuerdo con la clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, se pueden identificar tres niveles jerárquicos de los mecanismos para el adelanto de la mujer: alto, medio y bajo. Este indicador cualitativo describe el estatus que los países formalmente han conferido a estos mecanismos mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales. Los mecanismos para el adelanto de la mujer de América Latina y el Caribe identificados con un nivel alto de jerarquía han recibido rango institucional de Ministerio o su titular tiene rango de Ministra o Ministro, con plena participación en el Gabinete. En el nivel medio se han ubicado los mecanismos que dependen de la presidencia y cuyos titulares no participan en el Gabinete (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras)<sup>51</sup>. En el nivel bajo se encuentran los mecanismos que dependen de un ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras)<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Las autoras destacan dos hitos internacionales que impulsaron las iniciativas para establecer mecanismos para el adelanto de la mujer en los países de la región: la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi, 1985) y la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).

<sup>51</sup> Se refiere a los mecanismos que dependen de la presidencia o del Primer Ministro o la Primera Ministra en los países del Caribe que tienen sistemas parlamentaristas.

<sup>52</sup> El análisis del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe advierte que la jerarquía institucional del mecanismo ofrece solo una aproximación relativamente sencilla a la importancia formal que la

De acuerdo con esta clasificación, en América Latina, menos de la mitad de los mecanismos para el adelanto de la mujer tienen un nivel de jerarquía alto (45%) y un tercio tiene un nivel de jerarquía medio (35%). Dos de cada diez organismos para el adelanto de la mujer en América Latina tienen un bajo nivel de jerarquía, con dependencia de un ministerio u otras autoridades de menor rango. En la subregión del Caribe, una abrumadora mayoría de mecanismos tienen bajo nivel de jerarquía y dependen de ministerios u otras instituciones (84,2%) y solo en el 10,5% de los casos se trata de organismos con rango ministerial o dependientes en forma directa del Primer Ministro (5,3%).

Guzmán y Montaña (2012, pág. 15) identifican un avance en las trayectorias de los mecanismos para el adelanto de la mujer de la región durante las últimas décadas, con un desplazamiento desde posiciones de baja autoridad, responsables de acciones muy delimitadas, hacia posiciones de mayor jerarquía y autoridad, sustentadas en mandatos legales que garantizan su función de ente normativo y coordinador. En efecto, desde la década de 1990, en 10 países de la región se ha elevado el rango jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, ampliando así su función tradicional de ejecutores de políticas para las mujeres a entidades normativas que proponen políticas más amplias orientadas a la igualdad de género y los derechos humanos<sup>53</sup>.

Interesa indagar en la vinculación que pueda establecerse entre la jerarquía institucional de los mecanismos para el adelanto de la mujer y su papel como entes rectores en la aplicación de legislación y políticas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a partir de la aprobación e implementación efectiva de planes de acción con ese objetivo<sup>54</sup>. En el cuadro IV.8 se sintetiza la información relevada para los Estados parte de la Convención de Belém do Pará, se identifica el nivel jerárquico del mecanismo para el adelanto de la mujer, su papel como organismo rector en materia de violencia contra las mujeres y la existencia de recursos jurídicos y políticos adecuados, vigentes en el país. Esta caracterización parte de la consideración de las leyes integrales de violencia como una segunda generación normativa que supera la primera y de la convicción respecto de la necesidad de contar con planes nacionales aprobados y en ejecución para abordar específicamente la violencia contra las mujeres de un modo transversal en las políticas interinstitucionales.

De acuerdo con la información analizada, no parece haber una relación directa entre el grado de jerarquía del mecanismo para el adelanto de la mujer y la sanción de una ley integral de violencia contra las mujeres: de los nueve países que cuentan con una ley integral, en cuatro de ellos el mecanismo para el adelanto de la mujer tenía al momento de la promulgación de la ley bajo nivel de jerarquía en el marco de las instituciones del Estado (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador y Nicaragua), en dos tiene nivel medio (Colombia y México) y solo en tres tiene un alto nivel jerárquico (Costa Rica, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de)). Son más los países donde los mecanismos para el adelanto de la mujer tienen alto nivel de jerarquía, pero que no cuentan con una ley integral sobre violencia (el Brasil, Chile, Haití, Honduras, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Trinidad y Tabago).

---

igualdad de género ha alcanzado en cada país. Este análisis debe complementarse con estudios más detallados sobre los modelos de institucionalidad de género, sus recursos técnicos y presupuestales, y, sobre todo, su influencia sobre la agenda global y el diseño de las políticas públicas y el desempeño gubernamental en la mitigación de la desigualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. Véase [en línea] <http://www.cepal.org/oig/ws/getRegionalIndicator.asp?page=11&language=spanish>.

<sup>53</sup> En el Brasil, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (Rep. Bol. de) se constituyeron en entidades con rango ministerial. En el Ecuador y Puerto Rico pasaron de ser entidades dependientes de un ministerio a ser una entidad adscrita a la Presidencia de la República.

<sup>54</sup> La amplia aceptación de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos y los compromisos internacionales asumidos por los Estados para trabajar por su erradicación implican que, en esta área de acción específica, los mecanismos para el adelanto de la mujer enfrenten las menores resistencias, en comparación con las que se presentan frente a agendas políticas de transformación explícitamente más estructurales y ambiciosas. Véanse los resultados de la autoevaluación realizada en la región andina (Rosero y Valdivieso, 2009, citados en Guzmán y Montaña, 2012).

**Cuadro IV.8**  
**Estados parte de la Convención de Belém do Pará: nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, aprobación de leyes integrales y ejecución de planes nacionales**

País	Mecanismo para el adelanto de la mujer/organismo rector en materia de violencia contra las mujeres <sup>a</sup>	Nivel jerárquico del mecanismo para el adelanto de la mujer <sup>b</sup>	Cuenta con ley integral de violencia (año)	Cuenta con plan nacional aprobado y en ejecución <sup>c</sup>	
				Específico de violencia contra mujeres	No específico <sup>d</sup>
Anguila	Ministerio de Desarrollo Social y Asuntos de Género Ministro de Asuntos Internos, Recursos Naturales, Tierras y Planificación	Bajo	-	-	-
Antigua y Barbuda	Dirección de Asuntos de Género Ministerio de Educación, Género, Deportes y Juventud	Bajo	-	-	Sí
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres	Bajo	Sí (2009)	e	-
Bahamas	Oficina de Asuntos de la Mujer	Bajo	-	-	e
Barbados	Oficina de Asuntos de Género Ministerio de Familia, Juventud y Deportes	Bajo	-	-	-
Belice	Departamento de Asuntos de la Mujer Ministerio de Desarrollo Humano, Transformación Social y Reducción de la Pobreza	Bajo	-	-	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Justicia)	Bajo	Sí (2013)	-	Sí
Brasil	Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres	Alto	-	Sí	-
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Alto	-	-	Sí
Colombia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Medio	Sí (2008)	e	-
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	Alto	Sí (2009)	Sí	-
Dominica	Oficina de Asuntos de Género Ministerio de Servicios Sociales, Desarrollo Comunitario y Asuntos de Género	Bajo	-	-	-
Ecuador	Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género	Medio	-	Sí	-
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Bajo	Sí (2010)	e	-
Granada	División de Género y Asuntos de la Familia Ministerio de Desarrollo Social	Bajo	-	-	e
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer. Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres	Alto	Sí (2008)	Sí	-
Guyana	Oficina de Asuntos de la Mujer Ministerio del Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social	Bajo	-	-	Sí
Haití	Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de las Mujeres	Alto	-	Sí	-
Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Alto	-	Sí	-
Jamaica	Oficina de Asuntos de Género Oficina del Primer Ministro	Bajo	-	-	e



Cuadro IV.8 (conclusión)

País	Mecanismo para el adelanto de la mujer/organismo rector en materia de violencia contra las mujeres <sup>a</sup>	Nivel jerárquico del mecanismo para el adelanto de la mujer <sup>b</sup>	Cuenta con ley integral de violencia (año)	Cuenta con plan nacional aprobado y en ejecución <sup>c</sup>	
				Específico de violencia contra mujeres	No específico <sup>d</sup>
México	Sistema Nacional de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Secretaría Ejecutiva-Instituto Nacional de las Mujeres)	Alto	Sí (2007)	Sí	-
Nicaragua	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez	Alto	Sí (2012)	Sí	-
Panamá	Instituto Nacional de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social)	Bajo	-	-	Sí
Paraguay	Ministerio de la Mujer	Alto	-	-	Sí
Perú	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Alto	-	Sí	-
República Dominicana	Ministerio de la Mujer	Alto	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	Departamento de Asuntos de Género Ministerio de Desarrollo Social y Comunitario, Cultura y Asuntos de Género	Bajo	-	-	Sí
San Vicente y Granadinas	Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Asuntos de la Familia, Asuntos de Género, Personas con Discapacidad y Juventud	Bajo	-	-	-
Santa Lucía	División de Relaciones de Género Ministerio de Salud, Bienestar, Servicios Humanos y Relaciones de Género	Bajo	-	-	e
Suriname	Oficina Nacional de Política para la Mujer Ministerio del Interior	Bajo	-	-	Sí
Trinidad y Tabago	División de Asuntos de Género Ministerio de Desarrollo Comunitario	Alto	-	-	-
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres, presidiendo el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (Ministerio de Desarrollo Social)	Bajo	-	-	Sí
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Alto	Sí (2007)	e	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ONU Mujeres, *El compromiso de los estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Panamá, 2013.

<sup>a</sup> Conforme información consignada en la tabla A1 de PNUD/ONU-Mujeres (2013).

<sup>b</sup> Conforme clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

<sup>c</sup> Conforme información consignada en la tabla A2 de PNUD/ONU-Mujeres (2013).

<sup>d</sup> Se refiere a planes que abordan la violencia de género, la violencia doméstica o familiar, de un modo no específicamente dirigido a la violencia contra las mujeres.

<sup>e</sup> Declaran que el plan se encuentra en proceso de formulación.

En los países que han avanzado hacia la segunda generación de normas, la alta participación política de mujeres en espacios de decisión, en particular en ámbitos parlamentarios, parece haber tenido mayor gravitación en ese proceso que el posicionamiento político institucional de los mecanismos para el adelanto de la mujer. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) se cuentan entre los países con leyes integrales de violencia que registran una mayor presencia de mujeres en la legislatura nacional, desde donde promueven una agenda de género que encuentra en el tema de la violencia un espacio de convergencia para distintas fuerzas políticas.

De acuerdo con el relevamiento realizado, parece existir mayor relación entre la sanción de una ley integral y la vigencia de un plan nacional específico para violencia contra las mujeres: de los nueve países que cuentan con esta normativa, cuatro tienen planes nacionales aprobados y en ejecución (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua) y cuatro declaran que están en preparación (la Argentina, Colombia, El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de)). No obstante, del total de países que cuentan con planes nacionales de violencia contra las mujeres aprobados y en proceso de ejecución (nueve países), la amplia mayoría tiene un mecanismo para el adelanto de la mujer de alto nivel jerárquico (el Brasil, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y el Perú), dos lo clasifican como de nivel medio (el Ecuador y México) y solo en uno tiene bajo nivel jerárquico (Nicaragua).

Es decir que la aprobación efectiva de un plan concreto para combatir de manera articulada y a nivel nacional la violencia contra las mujeres guarda relación con la institucionalidad del mecanismo para el adelanto de la mujer. El acceso y la presencia de mujeres en cargos de autoridad creó un clima favorable para ampliar las agendas e incorporar nuevas concepciones de género en distintos sectores, lo que permite el avance de alianzas amplias a partir de la presión y el acompañamiento de organizaciones feministas y de mujeres. En la medida en que las funcionarias de los mecanismos para el adelanto de la mujer pertenecen a una estructura jerarquizada dentro de la burocracia estatal, se encuentran en mejor posición para llevar adelante esa función ordenadora. En los casos menos exitosos, donde los mecanismos tienen baja autoridad jerárquica, los lazos han sido débiles y laxos, y se han interrumpido fácilmente porque, aunque los equipos o las comisiones estuvieran integradas por funcionarios de distintos sectores en torno al problema específico de la violencia, al no tener poder de decisión para conseguir que los acuerdos fueran reconocidos posteriormente por las autoridades en cada sector, los esfuerzos no rendían buenos resultados (Guzmán y Montaña, 2012, pág. 26).

Parece claro que la posibilidad de impulsar acuerdos de largo plazo que sean debidamente observados tiene relación directa con la autoridad y legitimidad de los representantes de diversos sectores y con la coincidencia o el antagonismo de las prioridades de los mecanismos para el adelanto de la mujer y el resto de las reparticiones del estado. Un análisis profundo del grado efectivo de vigencia y alcance de la aplicación de los planes nacionales de lucha contra la violencia no solo debe examinar sus disposiciones, sino también trascender el plano descriptivo de la norma y revisar la asignación y ejecución presupuestaria, el monitoreo de su aplicación y la evaluación de sus resultados. En la medida en que implican el uso de presupuestos y la asignación de recursos, muchas veces las iniciativas encuentran la resistencia de funcionarios que no están dispuestos a asignar fondos a programas y actividades que consideran poco prioritarias.



## V. Conclusiones y desafíos

Tal como se ha planteado, en América Latina y el Caribe se han logrado grandes avances a partir de la suscripción de compromisos con la comunidad internacional a los que se realiza un seguimiento periódico a través de los distintos mecanismos de protección de derechos humanos. Tanto a nivel internacional como regional, los órganos de los tratados de las Naciones Unidas y mecanismos especializados, como el MESECVI, establecen pautas concretas para el cumplimiento de los estándares de protección de derechos humanos y ofrecen recomendaciones específicas para identificar aquellos aspectos sobre los cuales los Estados no han avanzado lo suficiente.

Este marco internacional y la ratificación por parte de los Estados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo, así como la Convención de Belem do Pará, han permitido avanzar en el marco normativo y en el establecimiento de políticas públicas e iniciativas diversas a nivel nacional en un breve período histórico que no tiene más de tres décadas. Sin duda, lo más relevante es que la instalación de leyes que tipifican la violencia de género y la violencia contra las mujeres ha significado un cambio de paradigma político, debido a que pone en tensión la dicotomía entre lo público y lo privado, y genera reformas que se instalan en el ámbito legislativo, jurídico y cultural.

La creación de estos marcos, sin embargo, no siempre ha tenido los efectos esperados en todos los contextos de violencia contra las mujeres y la evidencia señala que el principal problema no se vincula con el diseño de las normas, sino con la ausencia de políticas públicas e instituciones capaces de asegurar su efectiva aplicación. Se trata, además, de normas que, por lo general, se concentran en el castigo de los agresores, sin atender los factores que permiten la continuidad de la violencia y la ausencia de medidas integrales para modificar la cultura de violencia existente.

Pese a los avances en materia normativa, aún persiste la dificultad para crear las condiciones que permitan a las mujeres ejercer todos los derechos previstos, con un efectivo acceso a la justicia que no comienza necesariamente con la interposición de una denuncia. El recurso al derecho penal y la criminalización de conductas que constituyen formas de violencia contra las mujeres como estrategia prioritaria puede esconder otras deficiencias, como la ausencia de políticas sociales integrales para enfrentar la violencia contra las mujeres. Por ello, es importante recordar que “la ley es una herramienta en el marco de una política. Su eficacia depende, en gran medida, de la acción del Estado en materia social. Políticas sociales en vivienda, educación, salud, ayuda de emergencia, redes de contención) son condición de eficacia de la ley” (Birgin, 2003).

Como señala la CEPAL (2014), la violencia contra las mujeres no puede analizarse y enfrentarse de manera aislada sino vinculada a los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, los que tienen su correlato en la desigualdad de recursos en el ámbito privado y en la esfera pública, y están en directa relación con la desigual distribución del trabajo, especialmente el trabajo doméstico no remunerado.

En este sentido, se plantea el desafío de evaluar si los programas de empoderamiento económico que se instalan en distintos países contribuyen o no a la eliminación de la violencia y sus causas a corto y largo plazo. Esto sugiere una interconexión entre empoderamiento económico y violencia, como una forma de avanzar de manera integral y saber si las inversiones para la igualdad de género contribuyen a la efectiva atención de las causas estructurales de la desigualdad, que es la que perpetúa la situación de violencia que enfrentan las mujeres.

Aun reconociendo las limitaciones de las normas y la necesidad de brindar respuestas integrales, lo cierto es que la legislación vigente ofrece herramientas que deben aprovecharse. No obstante, los retos que generan la sostenibilidad de servicios integrales y la ampliación de iniciativas en el campo de la prevención y reparación son un punto clave. Se requiere actualizar los estudios pioneros realizados en la región sobre los costos y gastos de la violencia contra las mujeres para debatir sobre el financiamiento de las políticas públicas para la erradicación de la violencia como elemento clave para fortalecer la implementación de leyes y planes de manera sistemática y transparente.

Las leyes integrales sancionadas en los países de la región incorporan aspectos nuevos para la administración pública en general y para la administración de justicia en particular, que deben ser conocidos por los funcionarios públicos de todas las reparticiones involucradas, desde los operadores de justicia hasta los encargados de violencia a nivel territorial, pasando por los funcionarios de salud o el magisterio, lo que obliga a dar continuidad a procesos de capacidades y competencias para enfrentar este flagelo.

La producción de conocimiento a partir del análisis de las políticas de violencia contra las mujeres ha permitido dar cuenta de las deficiencias, ampliar el marco legislativo y renovar las iniciativas. Sin embargo, es necesario contar con más y mejores herramientas para evaluar los avances y resultados de la gestión de la política, tanto cualitativa, como cuantitativa. Se requiere analizarlas en el marco del ciclo de las políticas en su conjunto, de manera de posibilitar el análisis de resultados a nivel de las distintas entidades públicas y los distintos niveles del Estado en la región, para finalmente analizar los efectos de estas políticas en la vida de las mujeres y el acceso a la justicia, al igual que la capacidad de los operadores de justicia de incorporar en sus prácticas una agenda de igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres.

La interacción propiciada por los mecanismos para el adelanto de la mujer ha permitido potenciar la coordinación interinstitucional e intersectorial que ha favorecido la sostenibilidad de las políticas de violencia. Este es uno de los factores clave en la implementación de políticas de violencia contra las mujeres y ya se han generado modelos de intervención en el aparato público (mesas interinstitucionales, grupos de trabajo) que incorporan nuevas perspectivas y actores (individuales y colectivos) que renuevan el quehacer y la gestión de la política y logran alianzas sustantivas, que en varios países incluyen espacios académicos, políticos y del activismo feminista.

La complejidad de esta agenda para lograr la sostenibilidad política y financiera de lo ya institucionalizado para actuar frente a la violencia requiere fortalecer los procesos de construcción de alianzas entre espacios que a veces resultan desconocidos o resistentes al cambio y que no siempre tienen la tradición de cooperar por un objetivo en común.

Otro factor clave es la disponibilidad de información a través de datos estadísticos o de información empírica (aunque escasa, fraccionada y de difícil acceso en muchos países de la región) que ha fundamentado las opciones de políticas públicas que se fueron tejiendo en las últimas décadas. La disponibilidad de información y de datos que permiten medir la violencia contra las mujeres en un número creciente de países ha sido un esfuerzo que tiene entre sus desafíos la superación de las deficiencias actuales. Aún es difícil contar con un panorama regional que permita identificar la magnitud en relación con todas las dimensiones en que se expresa la violencia contra las mujeres. Por una

parte, la recolección de información estadística es escasa y heterogénea, lo que impide una adecuada comparación entre países, y se concentra en la violencia intrafamiliar, particularmente la que se da en el marco de relaciones de pareja. Por otra parte, los registros administrativos que permiten identificar las intervenciones de los organismos públicos en general aportan datos aislados sobre ciertos servicios y no permiten un diagnóstico completo. En línea con las observaciones de los mecanismos de seguimiento de los órganos internacionales y regionales del sistema de derechos humanos, que señalan la necesidad de contar con datos confiables en materia de violencia, se está avanzando en la construcción de un consenso interinstitucional para acordar las cifras oficiales en varios países de la región. Por ese motivo, es relevante recoger las experiencias puestas en marcha en algunos países de la región que han permitido avanzar en la armonización de datos de violencia contra las mujeres.

Los desafíos que presenta la violencia contra las mujeres obligan a:

- establecer sistemas mejorados para la producción de información, que también consideren la falta crónica de información acerca de la violencia contra las mujeres indígenas y afrodescendientes;
- implementar sistemas legales que den garantías de acceso a la información pública;
- llevar a cabo procesos de reforma legislativa, cuando sea necesario, con amplios debates públicos en procesos participativos, para dotar de legitimidad a las normas;
- lograr una coordinación institucional fuerte, con jerarquía institucional, capacidad técnica, prestigio y solvencia profesional, capaz de articular los esfuerzos de la propia institución, así como de otras instituciones del poder ejecutivo y otros poderes del Estado, y en coordinación con diversas jurisdicciones;
- instaurar un sistema verdaderamente integral de atención, capaz de articular las políticas sociales con las respuestas judiciales desde las competencias civiles, penales, laborales, administrativas u otras que resulten aplicables;
- fortalecer los mecanismos de atención en salud, considerando que, además de ser esencial para garantizar la salud y la vida de las mujeres, este es un sector privilegiado para la identificación de casos, la prevención de la reincidencia y la mitigación de los efectos negativos;
- asegurar el financiamiento adecuado de las políticas públicas, las instituciones y los sectores involucrados en las iniciativas para la erradicación de la violencia contra las mujeres;
- generar mecanismos transparentes, periódicos y profesionales de monitoreo, evaluación y revisión de la eficacia de las reformas legales, así como de la aplicación de los planes y proyectos por parte de sectores políticos, sociales y sectoriales;
- establecer mecanismos para la participación de la sociedad civil independiente, profesional y diversa, y
- en la medida en que conforman agendas de creciente complejidad, también es necesario apoyar una mejor formación jurídica, un mayor activismo, una sociedad civil más sólida y una articulación más acertada con los actores políticos con sensibilidad de género que compartan una agenda de trabajo en espacios legislativos, pero también hacia el interior del poder judicial.

Más allá de las situaciones particulares de las ciudadanas que requieran los servicios sociales, de salud y de justicia, desde el punto de vista de la política institucional, las promesas aún no cumplidas de las normas vigentes en materia de políticas públicas brindan un amplio espacio para impulsar acciones de interés público para demandar su efectiva implementación. La lucha por el cumplimiento de la promesa de igualdad ya no se libra solo en la ejecución adecuada de los planes y programas, cuyo financiamiento está lejos de encontrarse asegurado, sino también en el andamiaje legal que se fue construyendo y en el desafío que significa su cuestionamiento constitucional, que debe ser resuelto por poderes judiciales que todavía no están completamente comprometidos con una agenda de igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres.



## Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2012), “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso ‘Campo Algodonero’ en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile [en línea] <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11491/11852>.
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2013), *Informe sobre la creación y/o fortalecimiento de sinergias y vínculos en relación con la cuestión de la violencia contra las mujeres y niñas (A/HRC/23/25)*.
- \_\_\_\_\_ (2012), *El Salvador: observaciones y recomendaciones de derechos humanos órganos de tratados y examen periódico universal, 2008-2010* [en línea] <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/observaciones-y-recomendaciones-sobre-derechos-humanos-2008-10.pdf>.
- Alméricas, Diane y Coral Calderón (coords.) (2012), “Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 99 (LC/G.2510-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8. Asensio, Raquel y otros (2012), *Discriminación de género en las decisiones judiciales: justicia penal y violencia de género*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación.
- Birgin, Haydée (2002), “Imagen y percepción de la Ley de Violencia Familiar en Argentina”, *Sexo y violencia. Debate Feminista*, año 13, vol. 26, octubre.
- Birgin, Haydée y Natalia Gherardi (coords.) (2011), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Fontamara/Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Calvin, María Eugenia y otros (2013), *Informe monográfico 2007-2012. Violencia de género en Chile. Observatorio de Equidad de Género en Salud (OEGS)*, Santiago de Chile, Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual, 2012 (LC/G.2561/Rev.1)*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto*, N° 558 (LC/W.558), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (LC/G.2524(SES.34/3))*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2011), “El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe 2011”, *Documentos de Proyecto*, N° 436 (LC/W.436), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *¿Qué Estado para qué igualdad? (LC/G.2450(CRM.11/3))*, Santiago de Chile, junio.



- \_\_\_\_\_ (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2009), *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Campaña del Secretario General “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2007), *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe* (LC/L.2808), Santiago de Chile.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2011), *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación* (OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60).
- \_\_\_\_\_ (2007), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II.), enero.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Informe N° 54/01. Caso 12.051. Maria Da Penha Maia Fernandes, Brasil” [en línea] <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051.htm>.
- Di Corleto, Julieta (2013), “Medidas alternativas a la prisión y violencia de género”, *Género, Sexualidades y Derechos Humanos*, vol. 1, N° 02, Programa Mujeres, Género y Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, julio.
- ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2009), *Violencia Familiar: Aportes para la discusión de políticas públicas y acceso a la justicia*, Buenos Aires, Iglesias Comunicación.
- Famá, María Victoria (2012), “Argentina: la construcción de redes locales de conocimiento”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Diane Alméras y Coral Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.
- Garita Vilchez, Ana Isabel (2011), *La regulación del delito de femicidio / feminicidio en América Latina y el Caribe*, Panamá, Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres [en línea] [http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg\\_del\\_femicidio.pdf](http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf).
- Gherardi, Natalia (2012), “La violencia contra las mujeres en la región”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Diane Alméras y Coral Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.
- Guzmán Barcos, Virginia y Sonia Montaña Virreira (2012), “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2013), *Encuesta nacional de relaciones familiares y de violencia de género contra las mujeres* [en línea] [http://www.inec.gob.ec/sitio\\_violencia/presentacion.pdf](http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/presentacion.pdf).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2013), *Panorama de violencia contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos, ENDIREH 2011*, México, D.F. [en línea] [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/EUM/702825051266\\_1.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/EUM/702825051266_1.pdf).
- Lagarde, Marcela (2008), “Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, *Retos teóricos y nuevas prácticas*, M. Bullen y C. Diez (coords.) [en línea] <http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>.
- Lemaitre Ripoll, Julieta (2010), *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Universidad de Los Andes.
- Luciano, Dinys y Karen Padilla (2012), *Violencia sexual en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: definiciones, datos recomendados e indicadores*, Ipas Centroamérica/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Llaja, Jeannette (2012), “La violencia contra las mujeres en el Perú”, *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia de las mujeres*, Diane Alméras y Coral Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL, N° 99 (LC/G.2510-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.8.
- Majdalani, M.P. y otros (2004), “Detección de situaciones de violencia basada en género. Validación de un cuestionario breve”, *Medicina*, vol. 64.
- Mejía, Raúl (2005), “Violencia basada en el género”, *Revista Evidencia en Atención Primaria*, vol. 8, N° 5 [en línea] <http://www.foroaps.org/files/guia%20de%20violencia.pdf>.

- Mejía, Raúl y otros (2000), “Conocimiento y detección de violencia doméstica por los médicos clínicos”, *Revista Medicina*, vol. 60.
- Naciones Unidas (2013), “Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña” [en línea] [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57\\_Agreed\\_Conclusions\\_\(CSW\\_report\\_excerpt\)\\_E.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_(CSW_report_excerpt)_E.pdf).
- (2012), *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashida Manjoo (A/HRC/20/16/Add.4), mayo.
- (2010), *Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General* (E/CN.3/2011/5), Nueva York, 8 de diciembre.
- (2008), *Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer. Nota del Secretario General* (E/CN.3/2009/13), Nueva York, diciembre.
- (2006), *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General* (A/61/122 y Corr.1), Nueva York.
- (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- (1993), “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2012a), *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (MESECVI), Washington, D.C. [en línea] <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>.
- (2012b), *Informe de Costa Rica. Informe de país* (MESECVI-IV/doc.76/12), marzo.
- (2008), *Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém Do Pará (CEVI). Declaración sobre el Femicidio* (MESECVI/CEVI/DEC. 1/08), agosto.
- OEA (Organización de los Estados Americanos)/Consejo de Europa (2014), *Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: la Convención de Belém do Pará y el Convenio de Estambul* [en línea] <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2013a), *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO clinical and policy guidelines*, Ginebra.
- (2013b), *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, Ginebra [en línea] [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625\\_eng.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85239/1/9789241564625_eng.pdf?ua=1).
- ONU Mujeres (2012a), *Manual de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres*, Campaña del Secretario General “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, Nueva York [en línea] <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/7/HandbookNationalActionPlansOnVAW-es%20pdf.pdf>.
- (2012b), *El progreso de las mujeres en el mundo, 2011-2012. En busca de la justicia* [en línea] <http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros, Washington, D.C.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/ONU Mujeres (2013), *El compromiso de los estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, Panamá.
- Rodríguez de Assis Machado, Marta y otros (2012), “La disputa sobre la aplicación de las leyes: constitucionalidad de la ley Maria da Penha en los tribunales brasileños”, *Revista Sur*, vol. 9, N° 16 de septiembre.
- Schultz, Ulrike y Gisela Shaw (2003), *Women in the World's Legal Professions*, Portland, Oregon, Hart Publishing.
- Toledo Vázquez, Patsilí (2009), *Feminicidio*, México, D.F., Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [en línea] <http://hchr.org.mx/files/doctos/Libros/feminicidio.pdf>.
- Villanueva Flores, Rocío (2010), “El registro del feminicidio en el Ministerio Público del Perú”, *Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe*, serie Mujer y Desarrollo, N° 104 (LC/L.3231-P), Santiago de Chile, julio.

