SI NO SE CUENTA, NO CUENTA

Información sobre la violencia contra las mujeres

Diane Alméras
Coral Calderón Magaña
Coordinadoras

Naciones Unidas

CEPAL

SI NO SE CUENTA, NO CUENTA

Información sobre la violencia contra las mujeres

Diane Alméras
Coral Calderón Magaña
Coordinadoras

Naciones Unidas

CEPAL

Cuadernos de la CEPAL

99

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Sonia Montaño
Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

Este libro fue coordinado por Diane Alméras, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Coral Calderón Magaña, asistente de investigación de la misma división.

Se agradecen especialmente los comentarios de Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y María Teresa Rodríguez, experta en políticas públicas sobre igualdad de género.

Diseño de portada y diagramación: Iván Villalobos

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 0252-2195
ISBN:978-92-1-221082-7
LC/G.2510-P
N° de venta: S.12.II.G.8
Copyright © Naciones Unidas, abril de 2012. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Prólogo 9

Primera parte: La violencia contra las mujeres en la región
Natalia Gherardi 13

Introducción 15

Capítulo I
Otra vez sobre violencia y mujeres 17

A. La violencia contra las mujeres en la agenda pública 17
B. Violencia y acceso a la justicia: Una relación incómoda 22
C. Las formas de la violencia 24

Capítulo II
Cuando los datos hablan:
Información sobre la violencia contra las mujeres 31

A. Una región con déficit de información 32
B. Dimensiones y fuentes de información 46
C. Encuestas representativas 49
1. Perú: Prevalencia de la violencia 53
2. Paraguay: Prevalencia de la violencia 59
3. Guatemala: Prevalencia de la violencia 62
4. Argentina y Trinidad y Tabago: Carencia de información proveniente de encuestas 64
5. Las encuestas sobre victimización y su indiferencia frente a la violencia contra las mujeres 66
D. Información sobre servicios: La relevancia estratégica de los registros administrativos 71
1. Servicios de atención de salud 73

2. Servicios de atención prestados por los mecanismos para el adelanto de la mujer 75
3. Información de fuentes policiales 78
4. La información proveniente del poder judicial 84
E. Servicios jurídicos: Contribuciones para mejorar el acceso a la justicia 86
F. Registro del feminicidio: Avances en la documentación de muertes de mujeres 89
G. Registros administrativos en el Caribe 105
H. Los desafíos del registro único: Experiencias de países de la región 111
1. Guatemala: Experiencias y marco normativo 111
2. Trinidad y Tabago: Avances hacia la implementación del registro único 114
3. Registro administrativo centralizado: Aprendizajes y desafíos 116
I. Estudios de evaluación, monitoreo e impacto 119

Capítulo III
Acceso a la justicia: Efectividad de las normas y procesos 121

A. Los procesos legales: Naturaleza, problemas y prácticas 124
1. Experiencias en procesos civiles 130
2. Experiencias en procesos penales 135
3. Autonomía de la voluntad y protección de personas víctimas de violencia 143
B. El conocimiento de derechos como vehículo: Asesoramiento y patrocinio jurídico 146
C. Investigaciones empíricas y acceso a la información judicial 150
D. Capacidades institucionales para generar información y articular esfuerzos 153

Capítulo IV
Desafíos, recomendaciones y estrategias 157
A. Desafíos 158
B. Recomendaciones y estrategias 160
C. Observaciones finales 169
Bibliografía 173

Segunda parte:
Estudios de país 177

Capítulo I
Argentina: La construcción de redes locales de conocimiento
María Victoria Famá 179

A. La situación de las mujeres en la Argentina 179
1. La protección de la legislación penal frente a la violencia contra la mujer 183
2. La legislación sobre trata de personas..... 185
3. Algunas disposiciones sobre acoso sexual..... 186
B. Recopilación, revisión y análisis de la información nacional sobre violencia contra la mujer 187
1. Datos recabados en el marco del Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer, del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) 188
2. Estadísticas y encuestas en materia de criminalidad y victimización 190
3. Análisis cualitativo de la información sobre violencia contra la mujer disponible en la Argentina..... 193
4. La obligación de los servicios de salud, educativos y sociales de denunciar: Incidencia en la información recolectada..... 196
C. Las normas y procedimientos legales..... 199
1. Análisis comparativo del marco normativo vigente..... 199
2. Evaluación de los procedimientos legales vigentes 200
3. Existencia, implementación y eficiencia de las políticas publicas de asistencia a las mujeres víctimas de violencia 203
4. El discurso judicial frente a la violencia contra la mujer 208
D. La violencia contra las mujeres: Actores relevantes en materia de prevención, asistencia y erradicación 208
1. Actores involucrados en los procedimientos administrativos y judiciales previstos en las normativas vigentes..... 208
2. Actores relevantes en la producción y análisis de información..... 210
3. Articulación entre los actores participantes..... 211
4. Eficiencia de los actores relevantes 213
5. Esfuerzos de los actores relevantes en materia de producción y análisis de información..... 215

6. Los actores relevantes y las campañas de sensibilización y difusión de derechos e información pertinente 217
7. Supervisión y participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil 219
E. Conclusiones y recomendaciones 220
1. Recolección, análisis, intercambio, evaluación y difusión de información 221
2. Eficacia de las normas vigentes y de los procedimientos legales 225
3. Institucionalidad, cooperación y articulación entre los actores relevantes 230
4. Diseño e implementación de políticas públicas 231

Bibliografía 236

Capítulo II
Caminos para poner fin a la violencia contra las mujeres en Guatemala
Ligia González Martínez, Michelle Binford, Eugenia Sáenz de Tejada, Laura Montes 239

A. El contexto 239
B. La violencia contra las mujeres: Una aproximación a sus causas en el contexto de la sociedad guatemalteca 244
C. Las normas y procedimientos legales 251
1. El patrocinio jurídico gratuito y su organización 254
2. Delitos penales específicos 255
3. Violencia contra las mujeres y políticas públicas 260
4. Eficacia de los procedimientos legales vigentes 263
5. Obligación legal de los ministerios de salud y de educación de denunciar casos de violencia contra las mujeres 264
D. Información nacional sobre violencia contra las mujeres 266
1. Recopilación, procesamiento, uso y publicación de la información estadística 266
2. Sistema nacional de información sobre la violencia en contra de la mujer 268
3. Registro y recopilación de información estadística por otros actores 270
4. El alcance de la información: Algunas consideraciones sobre sus limitaciones de cobertura 274

E. La coordinación entre actores administrativos y judiciales 275
F. Conclusiones y recomendaciones 279

Bibliografía 284

Capítulo III
La violencia contra las mujeres en el Perú
Jeannette Llaja Villena 287

A. La situación de las mujeres en el Perú 287
1. Autonomía física 288
2. Autonomía en los procesos de toma de decisiones 292
3. Autonomía económica 297
B. Recopilación, revisión y análisis de datos sobre violencia contra la mujer 300
1. Prevalencia de la violencia 302
2. Registros administrativos de casos de violencia contra la mujer que son reportados al Estado en sus diferentes instancias 313
3. Balance de los datos registrados 330
C. Normas y procedimientos legales para obtener justicia y reparación en casos de violencia contra la mujer 346
1. Los derechos humanos de las mujeres 346
2. Normatividad que aborda la violencia contra la mujer, su registro y el procesamiento de casos 347
D. Actores relevantes del estado para enfrentar la violencia contra las mujeres 356
1. Actores relevantes en la política contra la violencia hacia la mujer 356
2. Actores relevantes para el registro, sistematización y diagnóstico 358
3. Actores relevantes gubernamentales que actúan en los procedimientos vinculados con violencia contra la mujer y su articulación 359
4. Actores de la sociedad relevantes en el abordaje de la violencia contra la mujer 360
E. Recomendaciones 361
1. Abordar explícitamente la violencia contra las mujeres 361
2. Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento adecuado de la política nacional contra la violencia hacia la mujer 362

3. Asegurar un presupuesto adecuado para el cumplimiento de la política nacional contra la violencia hacia la mujer 363
4. Replicar en todas las regiones y a nivel nacional la articulación entre actores estatales lograda en la región Ayacucho 363
5. Adecuar la normatividad vigente a los estándares internacionales de derechos humanos 364
6. Estandarizar los datos y los diagnósticos de la violencia contra la mujer 364
7. Adoptar medidas normativas y administrativas necesarias para brindar justicia y reparación a las mujeres que han sufrido violencia 365
8. Dar seguimiento permanente a las decisiones de los órganos supranacionales que monitorean los tratados internacionales de derechos humanos 367

Bibliografía 368

Capítulo IV
Violencia contra las mujeres:
Información disponible e iniciativas en la subregión del Caribe
Natalia Gherardi 371

Introducción 371

A. Marco normativo frente a la violencia contra las mujeres 372
B. La información sobre violencia contra las mujeres: Estado de situación 374
1. Censos y encuestas 375
2. Información disponible a partir de registros administrativos 377
3. Registros centralizados: Los desafíos 382
C. Consideraciones finales 385

Bibliografía 387

Publicaciones de CEPAL 389

Prólogo

Combatir la violencia contra las mujeres es un mandato universal que concierne a todas las personas, ya que se trata de un problema transversal de las sociedades. La erradicación de la violencia de género exige un cambio cultural. Esperamos que este cuaderno sea un aporte a la comprensión y tratamiento de este mal y permita avanzar hacia su eliminación.

Frente a la persistencia de tal flagelo, el Secretario General de las Naciones Unidas llamó a calcular con datos la incidencia de este abuso, en ocasión del lanzamiento de la campaña "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres" en 2008. La publicación del presente cuaderno responde a este llamado.

El documento es parte del proyecto interregional denominado "Fortaleciendo las capacidades para erradicar la violencia contra las mujeres a través de la construcción de redes locales de conocimiento", ejecutado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL en la región de América Latina y el Caribe[1].

Como indica su título: "Si no se cuenta, no cuenta", para erradicar la violencia es imprescindible que esta se convierta en un tema central

[1] Este proyecto responde a la necesidad de fortalecer la capacidad de los países para enfrentar y medir la violencia contra las mujeres y obtener una línea base y un diagnóstico actualizado desde el cual supervisar y evaluar el impacto de las políticas, legislaciones, planes y programas para erradicar este tipo de violencia. La ejecución del proyecto está a cargo de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas (la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)), en colaboración con la División de Estadística y ONU Mujeres.

de las agendas públicas —como problema de derechos humanos y como obstáculo para el desarrollo. En el proyecto interregional se dedicó particular atención a la medición de la incidencia y magnitud del fenómeno por medio de estadísticas oficiales.

Este cuaderno pretende contribuir a aclarar ciertos aspectos que se consideran claves para aportar a la erradicación de la violencia contra las mujeres, a partir del relevamiento de información secundaria de la región e información detallada del Caribe y de tres países seleccionados de América Latina.

Aquí se presenta la información disponible sobre la violencia contra las mujeres, las instituciones responsables de su producción y la medida en que estos datos permiten construir una línea de base sobre la prevalencia del fenómeno, así como su idoneidad para medir la eficacia de las intervenciones de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

La primera parte se centra en la perspectiva regional y en la segunda parte se presentan estudios de caso correspondientes a la Argentina, Guatemala, el Perú y el Caribe, en particular, Trinidad y Tabago.

La información incluye encuestas representativas, registros administrativos y de prestadores de servicios, información sobre la prevalencia e incidencia de la violencia en la población y datos sobre las denuncias y requerimientos de servicios. También se consideran los estudios de monitoreo y evaluación de la sociedad civil, instituciones educativas y centros de estudios, que pueden complementar las evaluaciones que las propias instituciones públicas deben realizar en el monitoreo y evaluación de sus propios servicios. Por último, se examina la eficacia de los marcos normativos y de las políticas implementadas en términos de acceso a la justicia de la población víctima de violencia.

Una de las conclusiones más relevantes es que, cuando las mujeres poseen ingresos propios, enfrentan mejor la violencia, mientras que las que dependen económicamente de los agresores tienen más dificultades para superarla. No obstante, muchas mujeres que cuentan con ingresos, un empleo estable y hasta niveles altos de educación son muertas por sus parejas o exparejas. La persistencia de la violencia contra las mujeres es similar en toda la región. Asimismo, el Caribe comparte con América Latina el marco regulatorio internacional. La creación de los registros administrativos en el Caribe es un esfuerzo que debe ser reconocido, al cual falta sumar también la utilización de otros instrumentos de recopilación de información, como las encuestas de victimización.

En el documento se recomienda a los países generar un sistema que asuma la categoría de política de Estado, para contrarrestar la violencia contra las mujeres. Dicho sistema debe incluir mecanismos

transparentes y accesibles para su control, que congreguen a distintos sectores gubernamentales. Debe también estar dotado de recursos y sostenibilidad, especialmente para la producción de información, su difusión y la prestación de los servicios. Si no se cuenta, no cuenta. Esperamos que esta publicación contribuya en ese sentido.

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

Primera parte:

La violencia contra las mujeres en la región

Natalia Gherardi

Introducción

¿Sobre la base de qué información y capacidades institucionales se diseñan e implementan las medidas orientadas a mejorar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en la región? Con el propósito de contribuir a identificar algunas respuestas a ese interrogante, el presente documento ofrece un diagnóstico acerca de la disponibilidad de información sobre la violencia contra las mujeres en la región, así como un análisis de la capacidad de cada país para producir y evaluar a partir de datos de diversas fuentes los impactos que han tenido las iniciativas implementadas para mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de distintas formas de violencia.

Esta primera parte se divide en cuatro capítulos. En el primero se ofrece una introducción al persistente problema de la violencia contra las mujeres, dándose cuenta brevemente de los avances en el reconocimiento normativo a través de los instrumentos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos. Este primer capítulo contribuye a contextualizar el problema que se abordará específicamente en el estudio, situando la necesidad de información y de avances en el acceso a la justicia dentro del marco más amplio de los compromisos asumidos por los Estados parte del sistema internacional y regional de derechos humanos.

En el segundo capítulo se analiza la información disponible en América Latina y el Caribe mediante las diversas metodologías posibles de recolección de datos: encuestas representativas y registros administrativos y de prestadores de servicios. La información sobre la prevalencia y las repercusiones de la violencia en la población, por un lado, y los datos acerca de denuncias y requerimientos de servicios por parte de las víctimas, por

otro, son fundamentales para poder evaluar a través de distintos métodos las respuestas del Estado. En ese sentido, las actividades de monitoreo y evaluación que se llevan a cabo desde la sociedad civil, instituciones educativas y centros de estudios pueden complementar las valoraciones que las propias instituciones públicas realicen de sus propios servicios.

En el tercer capítulo se aborda otra dimensión de la violencia hacia las mujeres. Partiendo de la base de que existen iniciativas legislativas y programáticas específicas, se examina la efectividad de esos marcos normativos y de las políticas implementadas por lo que se refiere al acceso a la justicia de la población víctima de violencia. En particular, se explora en qué medida se traducen las garantías prometidas normativamente en realidades tangibles para las personas de menores recursos o que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Se analizan las implicancias del acceso a la justicia en procesos civiles y penales en general, y en relación con ciertas problemáticas particulares. En primer lugar, se ponen de manifiesto las tensiones entre las iniciativas dirigidas a asegurar la protección de las víctimas de violencia, y las que velan por el respeto de la autonomía de esas víctimas, cuando se trata de personas mayores de edad y en pleno uso de sus facultades. En segundo lugar, se analizan los nudos críticos identificados en algunos aspectos del proceso: el patrocinio jurídico de las personas involucradas en procesos judiciales y las notificaciones en las distintas etapas. Esta sección concluye con un análisis de las competencias institucionales, su interacción y la coordinación de esfuerzos para llevar adelante las políticas públicas de prevención, sanción y erradicación de la violencia. En este examen se puntualiza la cooperación entre instituciones y las capacidades humanas, técnicas y económicas para instrumentar de un modo sistemático y continuo los esfuerzos de generación de una información empírica que sostenga no solo el diseño de las políticas sociales, de salud y de justicia, sino también su implementación y monitoreo y la evaluación de su impacto.

El capítulo concluye con algunas reflexiones finales tendientes a señalar la dirección en que podrían avanzar indagaciones futuras, así como algunas recomendaciones vinculadas con las observaciones expuestas en los capítulos anteriores.

Capítulo I

Otra vez sobre violencia y mujeres

A. La violencia contra las mujeres en la agenda pública

Después de largos años de lucha por visibilizar una problemática tan antigua como la humanidad, la preocupación por la violencia contra las mujeres en los distintos ámbitos de sus vidas ocupa finalmente un lugar en la agenda pública.

Las variadas iniciativas implementadas desde hace al menos dos décadas reflejan el compromiso que se ha asumido en diferentes áreas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, desde distintos contextos y espacios geográficos globales, regionales, nacionales y locales. Aunque cada vez se acepta menos que la sociedad o sus autoridades pasen por alto manifestaciones expresas de violencia contra las mujeres, también es cierto que la persistencia de esta problemática dice más sobre los déficits de las políticas públicas que sobre los logros alcanzados.

De acuerdo con este proceso que sacó a la luz el tema de la violencia contra las mujeres, superando la errada dicotomía público-privada (Schneider, 2010; Siegel, 1999), el ordenamiento jurídico vigente en las esferas internacional, regional y nacional es actualmente generoso en la consagración del derecho de las mujeres a la vida, la libertad, la integridad

física, psíquica y sexual, la dignidad y la no discriminación[1]. Los tratados internacionales de derechos humanos (en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) y otros acuerdos, de alcance regional (como la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará)), son instrumentos jurídicamente vinculantes que establecen estándares adecuados para el reconocimiento del derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia, así como mecanismos de monitoreo de los Estados signatarios[2]. Además, la reciente reforma de las constituciones nacionales en algunos países de la región para incorporar los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía superior o igual a las leyes de la nación facilita la aplicación normativa por parte de los tribunales de justicia locales, al adoptarse los estándares que fijan los órganos encargados de su interpretación y aplicación[3].

Son numerosos los hitos en el espacio internacional que enmarcan las actuales iniciativas para abordar el problema de la violencia contra las mujeres. En el año 1992, a partir de la elaboración de la Recomendación general núm. 19 por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, se consolidó la idea de que "La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre". Se afirmaba así el deber de los Estados de adoptar medidas efectivas para superar todas las formas de violencia basadas en el género, ya sean estas perpetradas por agentes públicos o privados.

Luego, en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, se reconoció que los derechos de niñas y mujeres son parte integrante, inalienable e indivisible de los derechos humanos, y que resultaba imperioso eliminar la violencia contra ellas en la vida pública y privada. Poco tiempo más tarde, la Asamblea General de las

---

1 Varios estudios anteriores sistematizan esta información y la evolución en el reconocimiento normativo. Véanse, entre otros muchos, Fríes y Hurtado (2009), CIDH (2007a, 2007b y 2007c), Asencio y otros (2010), Naciones Unidas (2006).

2 El tema de la violencia contra las mujeres se abordó expresamente en la Recomendación general núm. 19 (aprobada en 1992) y es habitualmente monitoreado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en sus evaluaciones de los Estados signatarios del Pacto. En los períodos de sesiones 45º, 46º y 47º celebrados a lo largo del año 2010, el Comité dictó medidas de seguimiento especial referidas a las observaciones sobre diversas formas de violencia contra las mujeres en 14 de los 21 Estados evaluados, entre los que se encontraban Albania, Argentina, Australia, la Federación de Rusia, Papua Nueva Guinea y Turquía. Las observaciones finales a cada país se encuentran disponibles en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm. Esta cuestión se trata más ampliamente en el apartado 2.1.

3 Es el caso de la Argentina, Guatemala y el Paraguay, que han incorporado los tratados internacionales en sus textos constitucionales.

Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y, en 1994, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombró una relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con el mandato de realizar informes, recibir quejas e iniciar investigaciones sobre violencia en los países que integran las Naciones Unidas.

En el ámbito regional, los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobaron en junio de 1994 la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como la "Convención de Belém do Pará"). Poco después, la Conferencia de los Estados Parte aprobó el estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), que entró en vigor en 2004. A 2010, el MESECVI ha puesto en marcha su tercera ronda de evaluación de la situación de los Estados parte con el objetivo de recabar información y contribuir al desarrollo de buenas prácticas fomentando la cooperación entre los países[4].

En el marco de estas iniciativas, se han elaborado diversos estudios que iluminan algunos aspectos vinculados con las formas, dimensiones, causas, costos y consecuencias de la persistente violencia hacia las mujeres, tanto en el contexto mundial como en la región de América Latina y el Caribe. Del mismo modo, se ha avanzado en precisar las diversas formas de violencia que aún afectan a grandes grupos de la población, a través de actos violentos de distinta índole perpetrados por personas conocidas o extrañas, en situaciones de paz o de conflicto armado[5].

En el particular contexto de los países de América Latina y el Caribe, estas iniciativas han contribuido a la elaboración de un diagnóstico para la región. Por un lado, se han señalado los logros alcanzados, fundamentalmente en materia de reforma legislativa y creación de programas. Por otro, se han identificado los temas pendientes de la agenda para lograr el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos y la satisfacción del ideal de justicia.

---

[4] El informe hemisférico que describe el estado de situación en materia de violencia contra las mujeres con relación a diversos ejes temáticos (incluida la existencia de normativa, planes, información estadística y presupuesto) fue adoptado en la segunda Conferencia de Estados Parte, celebrada en Caracas del 9 al 10 de julio de 2008 (MESECVI, 2008).

[5] Entre los estudios existentes, se pueden mencionar los realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el MESECVI, el Secretario General de las Naciones Unidas y la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Estos diagnósticos dieron lugar a campañas, como la del Secretario General de las Naciones Unidas "UNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres", con objeto de actuar en respuesta a las formas de discriminación persistentes que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad y dominación de las mujeres sometiéndolas a situaciones de violencia.

En 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pocos años después de haber resuelto por primera vez sobre un caso en que se alegaba la violación de la Convención de Belém do Pará[6], publicó un estudio en que 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 para que se sancionen los hechos de violencia que las acosan en diversos ámbitos de sus vidas (CIDH (2007a). El informe da cuenta de la situación en que se encuentran millones de mujeres que sufren la violencia y que no logran una adecuada respuesta en los mecanismos nacionales de protección de derechos existentes.

Siguiendo la misma línea, la CEPAL (2007) contribuyó con el relevamiento de información que pudiera contribuir a la formulación de un diagnóstico sobre el tema. Inicialmente se realizó un estudio vinculado con la necesidad de producir información, y luego se avanzó sistematizando los datos disponibles sobre las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres en la región, así como las normas y planes vigentes para contrarrestarla (Alméras y otros, 2002). Finalmente, en el estudio de la CEPAL se planteaban algunas estrategias encaminadas a lograr una vida libre de violencia para las mujeres: impulsar un modelo integral de intervención, establecer mecanismos para un monitoreo constante y fortalecer los sistemas de supervisión y seguimiento de las convenciones específicas (CEPAL, 2007). Este informe fue complementado más adelante en un trabajo interagencial en que se destaca el deber que los Estados tienen en materia de violencia contra las mujeres, y que incluye tres pilares básicos: protección jurídica, políticas públicas y cultura del respeto (CEPAL, 2009).

Entre las conclusiones de los estudios mencionados se identifican los déficits persistentes en cuanto a información, servicios y rendición de cuentas (*accountability*), que impiden un adecuado acceso a la justicia para las mujeres que enfrentan diversas situaciones de violencia en sus vidas.

A medida que se avanza en la protección normativa contra la violencia, también se hace necesario prestar atención a las formas en que estas promesas se cumplen en su aplicación por parte de los tribunales y las cortes de justicia. No hay derechos sin mecanismos de protección y, ante la innegable evidencia de las continuas violaciones de los derechos de las mujeres, los tribunales de justicia tienen la responsabilidad indelegable de aplicar las normas vigentes, guiando la adecuada interpretación y el alcance de sus postulados.

---

[6] En 2001, la CIDH resolvió el caso María da Penha Maia Fernandes, concluyendo que el Brasil no había cumplido su obligación de condenar todas las formas de violencia contra la mujer.

En los últimos años, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó en sus decisiones diversos aspectos de la violencia contra las mujeres. Primero, en una sentencia sin precedentes en el sistema interamericano que revela la evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia de derechos de las mujeres, en noviembre de 2006 se resolvió el caso *Penal Miguel Castro Castro*[7]. Al analizar los hechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la existencia de una "violencia específica" contra las mujeres, señalando que las múltiples formas de violencia contra las internas privadas de libertad entrañaban un carácter sexista y discriminatorio, debido a que los distintos actos perpetrados se habían dirigido específicamente a ellas por su condición de mujeres. Luego, en el caso conocido como *Campo Algodonero,* la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó un enfoque más integral del problema de las violaciones de derechos humanos que sufren las mujeres en razón de su género, en particular asesinatos, en contextos muy influenciados por una cultura de discriminación y violencia contra la mujer y los estereotipos que repercuten negativamente en la efectiva investigación de los casos. De todos modos, la Corte enfatizó la obligación de los Estados de investigar con debida diligencia los hechos de violencia contra las mujeres[8].

Los diagnósticos disponibles en la región dan cuenta de avances significativos si se compara el estado de situación con el de hace dos décadas. A pesar de las importantes disparidades en el grado de desarrollo de diversas iniciativas, los países de América Latina y el Caribe han ratificado mayoritariamente los principales tratados de derechos humanos de los sistemas universales y regionales, en ocasiones incorporándolos al bloque de constitucionalidad con jerarquía superior a las leyes. Asimismo, cuentan con normas y procedimientos administrativos y judiciales que sancionan la violencia contra las mujeres (CIDH, 2007a) y aplican mecanismos para el adelanto de la mujer en virtud de los cuales se reconocen como principales áreas de incumbencia el trabajo para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, procurando articular esfuerzos con los programas de atención a las mujeres que pasan por situaciones de violencia .[9]

Mientras que en el campo internacional se consolida un amplio consenso acerca de que la violencia de género, en cualquiera de sus

---

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Penal Miguel Castro Castro, sentencias del 25 de noviembre de 2006, serie C, Nº 160, párr. 276.

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Campo Algodonero.*

9 Véase en Fernós (2010) una descripción de las principales áreas de trabajo de los mecanismos nacionales para la igualdad de género en América Latina y el Caribe, donde se identifica la violencia contra las mujeres (denominada violencia intrafamiliar en algunos países y violencia de género, en otros) como el tema prioritario de trabajo en la región.

manifestaciones, constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres y una forma de discriminación por motivos de género, también queda claro que las deudas pendientes se encuentran en otra dirección.

Es necesario avanzar en la producción de información que permita conocer la dimensión real del problema, así como de datos sistematizados con los que poder trazar un recorrido de los casos de violencia que enfrentan las mujeres en distintos ámbitos de sus vidas, para luego estar en condiciones de evaluar las respuestas que brindan las políticas públicas, el sistema de salud y las instituciones de la justicia. Solo así se podrá avanzar hacia la identificación y una mejor comprensión de los nudos críticos persistentes.

B. Violencia y acceso a la justicia: Una relación incómoda

Son pocas las investigaciones que buscan establecer cuál es la medida del déficit de acceso a la justicia para las mujeres que han visto vulnerado su derecho a una vida libre de violencia. El interrogante que se plantea es hasta qué punto las personas que se encuentran en esa situación han podido activar los mecanismos institucionales existentes (ya sean administrativos o judiciales), en qué condiciones y con qué recursos materiales y simbólicos[10]. Es decir, cuáles son los factores que facilitan o permiten que las personas que viven situaciones de violencia en sus diversas manifestaciones busquen asistencia, protección o reparación. Y, luego, qué se requiere de las políticas públicas y sociales para que esa búsqueda de justicia se vea satisfecha.

Para determinar el déficit de acceso a la justicia es preciso conocer en qué medida las personas pueden, cuando así lo deciden, activar los mecanismos institucionales disponibles para reclamar una reparación. Esto requiere la satisfacción de una cantidad de presupuestos, independientes pero relacionados entre sí: el conocimiento del derecho y la percepción de que el planteamiento del problema puede obtener una respuesta jurídica o una solución regulada legalmente, la posibilidad de acceder al sistema de reclamo y de sostenerlo, y las condiciones para hacerlo efectivo[11].

En los últimos años se han dedicado importantes esfuerzos a promover el debate del acceso a la justicia en contextos nacionales,

[10] Véase, en general, Birgin y Kohen (2006) y las investigaciones publicadas en ELA (2009).

[11] Sobre las definiciones de acceso a la justicia, véase, en general, Birgin y Kohen (2006), y Anderson (2000), entre otros muchos.

RECUADRO I.1
¿VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, VIOLENCIA DE GÉNERO O VIOLENCIA DOMÉSTICA? ELECCIONES TEÓRICAS Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un debate recurrente en la región, manifiesto tanto en la elección del marco teórico y normativo que justifica las intervenciones del Estado como en el diseño de las políticas públicas, gira en torno a la conceptualización de la violencia hacia las mujeres de forma autónoma, como violencia de género o a partir de su incorporación en el contexto de la violencia doméstica o intrafamiliar.

Al diseñarse las primeras herramientas legales de intervención, en algunos países de la región (como la Argentina, Chile, el Perú y, en general, los países del Caribe) se ha optado por una ley sobre la violencia familiar desde una perspectiva integral, es decir, la que puede afectar tanto a mujeres como a varones, ya sean menores o de edad avanzada. El poder legislativo dicta normas para todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su sexo o edad, y será a través de las políticas públicas sectoriales como se organizarán las acciones particulares.

Con el impulso de una importante corriente del movimiento feminista, se comenzó a plantear la necesidad de una ley sobre la violencia que afecta específicamente a las mujeres. Siguiendo el modelo de la Ley orgánica de protección integral contra la violencia de género vigente en España, la Argentina aprobó en 2009 la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales. En muchas de sus disposiciones esa ley no incluye específicamente a los niños ni a otras personas vulnerables de sexo masculino entre los sujetos protegidos[a]. En 2008, Colombia aprobó la ley contra la violencia hacia la mujer.

La información disponible señala que, más allá del ámbito en que se produzca la violencia, lo cierto es que son las mujeres las principales víctimas. Por ese motivo, aparte de la conceptualización de la violencia como de género —que tiende a explicar la violencia como la manifestación brutal de la desigualdad entre varones y mujeres en la sociedad— poner el foco en la comprobación empírica de las violencias que se ejercen sobre las mujeres tiene una importancia fundamental, ya que orienta las políticas públicas sectoriales necesarias para hacerles frente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[a] Es confuso, sin embargo, si la ley llamada “de protección integral de las mujeres” incluye o no a los niños, ya que en varios artículos se hace referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño y a la ley de protección integral de la niñez vigente en la Argentina (ambos instrumentos, aplicables a niños y niñas indistintamente). Por lo tanto, hay buenas razones para sostener que la Ley 26.485 se aplica también a los menores de sexo masculino, a pesar de su exclusión en algunos artículos, ya que no hay argumentos sólidos que justifiquen la distinción negándoles el alcance de la protección de esta ley.

regionales e internacionales, con distintos alcances y propósitos[12]. En esa dinámica se han discutido acciones, estrategias, métodos, procedimientos e instituciones tan diversos como la creación de servicios públicos de asesoramiento y patrocinio jurídico a cargo del Estado; la educación de la población en los derechos que la ley reconoce a los habitantes y las formas de protegerlos; la responsabilidad social de la corporación de abogados que generalmente tiene el monopolio del acceso a los tribunales; las políticas públicas necesarias para la superación de obstáculos y dificultades por parte de ciertos grupos a través de la creación de organismos especializados, y la pertinencia de extender el alcance de los métodos alternativos para la resolución de conflictos. Las reformas del poder judicial y de las normas que regulan el desarrollo de los procesos judiciales también se cuentan entre las estrategias desplegadas con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia de una determinada comunidad[13].

Si son escasas las investigaciones empíricas sobre el acceso a la justicia en la región que puedan arrojar luz acerca de la medida en que las disputas actuales o potenciales se dirimen a través de las herramientas legales y los procedimientos jurídicos[14], las investigaciones enfocadas en el acceso a la justicia para las víctimas de violencia son casi inexistentes[15].

C. Las formas de la violencia

En los instrumentos internacionales que sirven de marco a las legislaciones nacionales se distinguen varias formas de violencia contra las mujeres. En el informe de las Naciones Unidas sobre las formas de violencia contra la mujer (2006) se identifica una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia contra las mujeres y se diferencian los

[12] En el ámbito regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó informes vinculados con problemáticas específicas de acceso a la justicia (CIDH, 2007a, 2007b y 2007c). También organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo incluyeron el tema del acceso a la justicia entre sus preocupaciones. Más recientemente, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) ha instado a los gobiernos a adoptar medidas urgentes para erradicar las injusticias que mantienen a las mujeres en la pobreza y con menos poder que los hombres en todos los países del mundo, y que agudizan las dificultades para su acceso a la justicia (ONU-Mujeres, 2011).

[13] Véase en Gherardi (2006) una breve descripción de la evolución del concepto de acceso a la justicia y su recepción en diversas legislaciones comparadas.

[14] Véase en Genn (1999) una investigación muy interesante realizada en Inglaterra y Gales sobre la base de una encuesta y entrevistas detalladas que indagan acerca de las experiencias y percepciones de las personas en relación con la solución de problemas jurídicos de naturaleza civil.

[15] Se han llevado a cabo trabajos interesantes a partir de estudios de caso en la Argentina, el Perú y Trinidad y Tabago. Véase el capítulo 3 más adelante.

ámbitos en que esta se desarrolla: violencia en las relaciones de pareja, prácticas tradicionales nocivas como la mutilación genital, aborto selectivo de niñas, matrimonio forzado, violencia vinculada con la dote, delitos contra las mujeres cometidos en nombre del "honor", maltrato de mujeres viudas, feminicidio, violencia sexual contra mujeres fuera del ámbito de las relaciones de pareja, acoso sexual y violencia en el trabajo, y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual o laboral.

Cuadro I.1
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 dentro de la pareja	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

(continúa)

Cuadro I.1 (continuación)

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
Violencia contra la mujer en la comunidad	Feminicidio	Homicidio de la mujer por razones de género
	Violencia sexual infligida fuera de la pareja	Actos perpetrados por parientes, amigos, conocidos, vecinos, compañeros de trabajo o extraños
		Incluye iniciación sexual forzada y violencia en citas
	Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, en instituciones educativas o en 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 diferentes, incluidos 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 libertad	Actos de violencia sexual, acoso sexual, atentados al pudor
		Vigilancia inadecuada en la intimidad de las mujeres privadas de libertad
		Acoso sexual verbal
		Torturas, tratos o penas cueles, inhumanos o degradantes
	Esterilización forzada	Uso de la esterilización para controlar el comportamiento reproductivo de la población femenina o un subgrupo determinado

(continúa)

Cuadro I.1 (conclusión)

Escenario de la violencia	Ámbito en que se produce	Caracterización de hechos de violencia
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: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General* (A/61/122 y Add.1), Nueva York, 2006.

Al requerir información a los Estados parte, el MESECVI (2008) indaga sobre diversas manifestaciones de violencia según el contexto en que se ejerce contra las mujeres. En ese sentido, se solicita información sobre la violencia en el ámbito intrafamiliar (violencia doméstica o intrafamiliar, violación sexual en el matrimonio); violencia en el ámbito comunitario (prostitución forzada, políticas contra el femicidio o feminicidio[16], trata de personas, acoso sexual) y violencia en el ámbito

[16] Véase la sección 2.4.6. sobre el uso específico o indistinto de los términos femicidio o feminicidio.

estatal (violación de los derechos sexuales y reproductivos y violencia contra las mujeres privadas de libertad[17]).

Sin embargo, la sistematización de las respuestas recibidas pone de manifiesto que muchos Estados parte no presentaron información respecto de las diversas manifestaciones de violencia, sino que, en numerosas ocasiones se limitaron a casos identificados como de violencia intrafamiliar o doméstica. Por ese motivo, el Comité de Expertas del MESECVI sugirió de modo expreso que en el futuro los Estados proporcionasen información más completa respecto de la violencia en sus diversas manifestaciones[18].

Reconocer y nombrar las distintas expresiones de violencia hacia las mujeres no implica necesariamente que se deba promover legislación diferenciada para cada una de ellas, ni crear figuras penales específicas para su sanción a través de las herramientas del derecho penal. Sin embargo, sí es preciso reconocer las diferencias que presentan, con el fin de brindar respuestas de políticas públicas acordes con las particularidades que sean necesarias, en servicios de apoyo o contención, recursos legales y posibilidades efectivas para que las mujeres ejerzan su autonomía, activando los mecanismos disponibles para poner fin a la violencia.

La respuesta a algunas formas de violencia puede requerir esfuerzos similares en materia de establecimiento de políticas públicas de apoyo social y económico, mecanismos de protección y procesos judiciales locales. Sin embargo, ante otras formas de violencia se precisan esfuerzos coordinados a escala internacional, en particular el tráfico de personas (que conlleva desplazamientos a través de fronteras internacionales, aunque también dentro de los países).

En todos los casos, en la medida en que la violencia contra las mujeres constituye la expresión más brutal de la desigualdad entre varones y mujeres, que se profundiza en función de las condiciones de vulnerabilidad de partes importantes de la población, cualquier estrategia dirigida a erradicar la violencia contra las mujeres (en todas sus manifestaciones) deberá incluir necesariamente mecanismos para asegurar su autonomía física, económica y política.

---

[17] El informe del MESECVI (2008) señala que el cuestionario no indagaba de un modo específico sobre este tema, que sin embargo fue abordado en algunas respuestas del Estado al cuestionario y en los informes de algunas expertas.

[18] Para más detalles, véase el cuadro 4 del informe hemisférico, MESECVI (2008).

Recuadro I.2
LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONTEXTO DE CONFLICTOS ARMADOS: EL CASO DE GUATEMALA

Tras el enfrentamiento armado interno que produjo miles de muertos, desaparecidos y hechos de violencia en Guatemala (1962-1996) la Comisión para el Esclarecimiento Histórico establecida como parte de los Acuerdos de Paz consideró que el saldo de muertos y desaparecidos fue de más de 200.000 personas (CEH, 1999).

El liderazgo de las mujeres dentro de organizaciones campesinas y de derechos humanos fue una de las causas principales de sus ejecuciones arbitrarias, además de las actividades de sus esposos y familiares. El 12% de las desapariciones forzadas fueron de mujeres que contaban entre 18 y 35 años. De los casos de tortura, solamente se identificaron el 57%, y de estos, el 23% correspondieron a mujeres. Entre las torturas a infantes de entre 0 y 5 años, las niñas fueron las víctimas en más del doble de los casos. Un patrón similar se registró entre niños y niñas de 6 a 11 años (CALDH, 2006).

En el informe se reconoce que, en los casos registrados, la violencia sexual se dirigió en un 99% contra mujeres ancianas, adultas, jóvenes y niñas (CEH, 1999). Sin embargo, *"las cifras de violencia sexual, muestran un subregistro en términos absolutos, en relación a otras violaciones de derechos humanos"* (CEH, 1999, pág.23). Este subregistro se debió a que no se diseñaron instrumentos específicos para obtener los testimonios de violencia sexual y a que las mujeres no socializaron su dolor como otras víctimas del conflicto, sino que lo asumieron con sentimientos de culpa, aislamiento y marginalidad[a].

Fuente: Elaboración propia.

[a] Ante la ausencia descrita, algunas organizaciones sociales se interesaron a partir de 2006 por visibilizar la violencia sexual ejercida sobre las mujeres durante el enfrentamiento armado interno. Producto de ello, se han realizado investigaciones que dan cuenta de las causas y efectos de dichos delitos en la vida de las mujeres y en la reconstrucción del tejido social dentro de las comunidades y la sociedad guatemalteca en general.

Capítulo II

Cuando los datos hablan: Información sobre la violencia contra las mujeres

En este capítulo se presenta, en primer lugar, un panorama general de la información disponible en América Latina y el Caribe sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, hasta ahora insuficientemente documentadas, basado en diversas investigaciones realizadas por órganos encargados de dar seguimiento a los tratados sobre derechos humanos y otros del sistema de las Naciones Unidas. En segundo lugar, se identifican las diversas dimensiones y las fuentes de información existentes para recabar evidencia empírica sobre la violencia contra las mujeres: encuestas representativas de población, registros administrativos y estudios de evaluación e impacto. A partir de esta identificación general de las fuentes, se aborda la revisión de la información compilada, con particular énfasis en la situación de los cinco países en cuyos estudios nacionales se funda este documento. El capítulo concluye con una presentación de las iniciativas identificadas en algunos países mediante las cuales se procura unificar los registros administrativos con vistas a posibilitar un seguimiento completo de los eventos que vive una persona y que, de lo contrario, permanecen dispersos en la burocracia estatal. Con tal propósito se describirán los retos y desafíos que implica el esfuerzo por crear un registro unificado de información.

A. Una región con déficit de información

La violencia contra las mujeres permanece solapada en muchos países de la región aun cuando las personas involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas necesitan permanentemente información de la mejor calidad, con múltiples finalidades: guiar reformas legislativas y de política pública, asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para responder a la demanda, monitorear las tendencias y progresos logrados en materia de violencia contra las mujeres y evaluar el impacto de las medidas que se adopten. La disponibilidad de datos precisos e inclusivos es de crucial importancia para dar mayor fuerza a la condena social generalizada de todas las formas de violencia contra las mujeres y ampliar el consenso sobre su indispensable erradicación desde todas las esferas de acción posibles. Lo que no se contabiliza no se nombra, y sobre aquello que no se nombra, no se actúa.

En un estudio de las Naciones Unidas (2006) se señala que, a pesar de los avances logrados en los últimos años, sigue habiendo una urgente necesidad de fortalecer la base de conocimientos sobre todas las formas de violencia. En él se señalan dificultades de diferente orden. Por un lado, "(e)n numerosos países se sigue careciendo de datos confiables y gran parte de la información existente no puede ser objeto de una comparación significativa" (Naciones Unidas, 2006, párr. 65), lo que resulta particularmente preocupante para las organizaciones internacionales que pretenden contribuir mediante la identificación de buenas prácticas y experiencias a partir de la cooperación entre Estados. Por otra parte, "muy pocos países recogen datos sobre la violencia contra la mujer en forma periódica, lo cual podría permitir que se midieran cambios a lo largo del tiempo" (Naciones Unidas, 2006, párr. 65). Este segundo aspecto resulta central no solo para la identificación de tendencias internacionales o regionales, sino sobre todo para que el propio país pueda llevar adelante la evaluación y monitoreo de las políticas implementadas.

Este déficit de información queda en evidencia cada vez que los órganos de seguimiento de los tratados sobre derechos humanos, tales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer o el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) requieren que los Estados parte provean información.

En las últimas dos décadas se ha avanzado en ciertas iniciativas que promueven la elaboración de información desagregada por sexo a fin de contar con datos que ilustren la situación socioeconómica de mujeres y hombres. Sin embargo, las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer habitualmente incluyen una recomendación explícita sobre la necesidad de que los Estados sigan

esforzándose en pro de la producción de información desagregada por sexo en general y, en particular, sobre el efecto de las políticas relativas a la violencia contra las mujeres. Si se analizan las observaciones finales de este Comité en los períodos de sesiones celebradas en 2010, surge claramente el hecho de que subsiste una considerable insuficiencia de información. En su revisión de la mayoría de los Estados considerados en ese período, el Comité señala expresamente su preocupación por la falta de información sobre violencia (en algunos casos reclama datos sobre la incidencia de la violencia en la población, pero en otros se remite a las condenas, la resolución de situaciones planteadas ante las cortes o a la asistencia a servicios de salud).

Como se muestra en el siguiente cuadro, es frecuente que exista una correlación entre falta de información sobre violencia contra las mujeres y ausencia de información desagregada por sexo en términos generales, aunque una consideración no presupone la otra.

En todas las observaciones finales planteadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2010 se dedican algunos párrafos a la situación en cuanto a la violencia de que son objeto las mujeres, a la trata de personas o a ambos temas. Además, en la mayoría de los países revisados en 2010 se dictaron medidas especiales de seguimiento a las observaciones sobre violencia, lo que da cuenta de la relevancia de este tema para el Comité.

Cuadro II.1
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: OBSERVACIONES FINALES EN SUS PERÍODOS DE SESIONES 45º, 46º Y 47º, CELEBRADOS EN GINEBRA Y NUEVA YORK, 2010

País	Recomendación respecto de producción de información sobre violencia	Recomendación respecto de producción de información por sexo	Medidas especiales de seguimiento en materia de violencia
Período de sesiones 45º (18 de enero al 5 de febrero de 2010)			
Botswana	✔	✔	
Egipto	✔	✔	✔
Malawi		✔	
Países Bajos			✔
Panamá		✔	

(continúa)

Cuadro II.1 (conclusión)

País	Recomendación respecto de producción de información sobre violencia	Recomendación respecto de producción de información por sexo	Medidas especiales de seguimiento en materia de violencia
Ucrania		✔	✔
Emiratos Árabes Unidos	✔	✔	✔
Uzbekistán	✔	✔	✔
Período de sesiones 46º (12 al 30 de julio de 2010)			
Albania	✔		✔
Argentina	✔		✔
Australia			✔
Fiji	✔	✔	
Papua Nueva Guinea	✔	✔	✔
Federación de Rusia	✔		✔
Turquía	✔		✔
Período de sesiones 47º (4 al 22 de octubre de 2010) [a]			
República Checa	✔		✔
India	[b]	[b]	✔
Malta	✔	✔	
Túnez	✔		✔
Uganda	✔		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [en línea] http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm. [fecha de consulta: 25 de enero de 2011].

[a]La situación de Burkina Faso también fue analizada en el período de sesiones 47º del Comité, pero no se incluye en este listado debido a que en la página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no se incluye el informe de sus observaciones finales.

[b]En el caso de la India, el Comité consideró un informe extraordinario y, por lo tanto, no incluye todas las materias abordadas en los informes ordinarios. En las observaciones finales se recuerda al Estado que los informes cuarto y quinto combinados deberán presentarse durante 2010 y que los temas considerados en las observaciones finales entregadas al Estado en este período de sesiones tendrán que ser abordados dentro de un plazo que no exceda el año, es decir, hasta octubre de 2010.

El MESECVI, por su parte, en el ejercicio de sus funciones también otorga un papel preponderante a la producción y sistematización de información vinculada al seguimiento de la Convención de Belém do Pará, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 8, inciso (h), de la Convención[1]. En sus rondas de evaluación, la revisión de la información empírica que elaboran y proveen los Estados es uno de los cuatro ejes fundamentales del examen, en el que también se considera el panorama normativo, las condiciones de acceso a la justicia y la asignación presupuestaria. Los reportes de los Estados deben incluir normas, programas implementados, información empírica y sobre acceso a la justicia, en una clara muestra del papel central que cabe a estas dos últimas dimensiones en los esfuerzos efectivos por prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Una de las principales observaciones planteadas en el informe hemisférico del MESECVI, sin embargo, es que aquellos países que presentaron datos estadísticos "lo hicieron sobre casos denunciados ante el sistema judicial o casos de mujeres usuarias de los servicios de salud que declararon ser víctimas de violencia." En el informe se señala que "esta información es mínima comparada con la incidencia de la violencia según aparece de los informes preliminares de país, lo cual da cuenta de un importante subregistro que puede dar una visión parcial de la dimensión del problema en el país y, consecuentemente, en la región" (MESECVI, 2009, cap. 4).

Si bien en este punto la preocupación expresada en el informe del MESECVI apunta a las causas del subregistro (recopilación estadística rudimentaria por falta de presupuesto, personal que por escasa preparación o por prejuicio no identifica o no atiende adecuadamente a casos presentados, mujeres que guardan silencio por vergüenza o desconfianza), lo cierto es que al responder los países solo sobre la base de servicios prestados, el universo de casos posibles siempre acusará, necesariamente, un nivel de incidencia de la violencia en la comunidad inferior al real. Las razones de esa diferencia no deben buscarse exclusivamente en los sistemas de registro o en la capacitación de los prestadores de servicios, sino en el uso de un instrumento de recolección de datos que únicamente puede dar cuenta de servicios brindados. Son las encuestas a la población en general las únicas que identifican la incidencia de esta problemática en la sociedad.

El MESECVI rescata el hecho de que la mayoría de los Estados ha aportado información general sobre la situación socioeconómica de las

[1] Los Estados parte deben "…. Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios necesarios."

mujeres en sus respectivos países, basada en datos compilados en censos, encuestas demográficas o de salud. Esto daría cuenta de "una capacidad aceptable para recopilar, elaborar y analizar estadísticas demográficas sobre las mujeres en general" (MESECVI, 2008, pág. 75), aun cuando persistan ciertos vacíos en la información entregada. Sin embargo, a pesar de los avances en la desagregación de los datos por sexo, en el informe se señala que, en general, los países no elaboran la información según otras variables, como etnia, edad o procedencia urbana y rural.

En el siguiente cuadro se sistematiza los problemas identificados en el informe del MESECVI con respecto a la recolección de información estadística sobre la violencia contra las mujeres en la región.

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER SEGÚN ANÁLISIS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ (MESECVI), 2008

Problemas relativos a la producción de información	• Los países carecen de mecanismos para enfrentar el subregistro de casos de violencia contra las mujeres
Problemas relativos a la falta de datos consolidados	• La gran mayoría de los países no cuenta con información estadística consolidada sobre denuncias, detenciones y sentencias • No existe un sistema integrado y centralizado de información estadística, sino esfuerzos aislados por parte de algunas instituciones • No disponen de información consolidada sobre atención brindada a mujeres víctimas de violencia • La mayoría de los países no cuenta con investigación y recopilación estadística consolidada sobre feminicidios.
Problemas relativos a la accesibilidad pública de la información	• La mayoría de los países carece de mecanismos para poner la información estadística al alcance del público. • No es clara la disponibilidad de información específica para el público en general o las personas interesadas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Informe hemisférico (MESECVI-II/doc.16/08rev.1), Washington, D.C., Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)/Organización de los Estados Americanos (OEA), 2008.

Es posible identificar algunos problemas subyacentes que no se señalan en esta parte del informe del MESECVI. En primer lugar, la falta de una institución responsable de la generación de datos, con capacidad técnica y financiera para hacerlo de un modo sostenible, a la

que corresponda coordinar la pericia estadística con el enfoque de género. En segundo lugar, en los países de la región existen deficiencias generales en cuanto a acceso a la información pública que no se circunscriben a la información y registros en materia de violencia[2].

En diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución de carácter general en la que se exhortaba a intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y se pedía al Secretario General que dispusiera la creación de una base de datos coordinada sobre el grado, la naturaleza y las consecuencias de todas las formas de violencia contra la mujer, así como sobre el efecto y la eficacia de las políticas y los programas contra ese tipo de violencia, incluidas las mejores prácticas al respecto.[3] Esta base de datos se nutre de las respuestas enviadas por los Estados miembros al cuestionario de septiembre de 2008 sobre la violencia contra la mujer y sus sucesivas actualizaciones. También se recurre a otras fuentes, en particular a los informes presentados por los Estados parte a los órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos, a la información que proporcionan sobre el seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) para ser incluida en los informes del Secretario General y en declaraciones formuladas por las Naciones Unidas y, finalmente, a la información obtenida de los organismos competentes de las Naciones Unidas.

En un estudio reciente se sistematiza la información disponible en la base de datos del Secretario General, aunque complementándola con otras fuentes (Fríes y Hurtado, 2009). Como señalan estas autoras, aunque esta base de datos constituyó el punto de partida para indagar sobre la información con que cuentan los países, esto no implica que toda la que existe en cada uno de ellos se haya ingresado a esa base. Para elaborar un panorama global y regional sobre la información disponible en materia de violencia contra las mujeres también se consultaron los sitios de Internet oficiales de las oficinas nacionales de estadística, de los ministerios del interior, justicia y salud, y de los mecanismos institucionales en pro de la igualdad de la mujer. De acuerdo con la investigación de Fríes y Hurtado (2009), de un universo de 192 países, 114 —el equivalente de un 59,4% del total— no consignan información alguna sobre violencia contra las mujeres en la base de datos del Secretario General.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, Oceanía es la región con menos información registrada (14,3%) seguida de África (20,8%). Europa, por su parte, exhibe el máximo de información, ya que un 64,4%

---

2 El problema del insuficiente acceso a la información pública se aborda más adelante.

3 La base de datos está en línea, en http://webapps01.un.org/vawdatabase/home.action?request_locale=es aunque la información aparece solo en inglés.

Recuadro II.1
OBJETIVOS DE LA CAMPAÑA DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS "ÚNETE PARA PONER FIN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES"

La campaña del Secretario General para prevenir y dar respuesta a todas las formas de violencia contra las mujeres en el mundo, denominada "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres", se articula en torno a cinco objetivos concretos, los que se espera alcanzar en 2015.

Estos objetivos son los siguientes: i) Adoptar y hacer valer las leyes nacionales para tratar y castigar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; ii) Adoptar e implementar planes nacionales de acción multisectoriales, que pongan énfasis en la prevención y estén dotados de los debidos recursos; iii) Establecer sistemas de recolección y análisis de datos sobre las diversas formas de violencia contra mujeres y niñas; iv) Aumentar la conciencia del público y la movilización social mediante campañas nacionales y locales que involucren a un amplio rango de actores de la sociedad civil, con el fin de prevenir la violencia y apoyar a las víctimas, y v) Emprender esfuerzos sistemáticos para tratar la violencia sexual en situaciones de conflicto y proteger a mujeres y niñas de la violación como táctica de guerra, a partir de la plena implementación de políticas y leyes pertinentes.

La campaña del Secretario General refuerza la importancia de los ejes centrales sobre los cuales deberá montarse toda estrategia que intente prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre estos figura la producción de información estadística sobre la base de sistemas de recolección y análisis de datos, así como la debida implementación y cumplimiento de las leyes vigentes. Sin nombrarlo, el acceso a la justicia también es parte fundamental de esta estrategia y está comprendido de un modo transversal en sus diversos puntos.

Fuente: Naciones Unidas [en línea] http://www.un.org/es/women/endviolence/index.shtml.

de los países de esa región ha ingresado algún tipo de información sobre violencia contra las mujeres en la base de datos del Secretario General. En América Latina y el Caribe este porcentaje alcanza al 48,5%.

Cuadro II.3
INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DISPONIBLE EN LA BASE DE DATOS DEL SECRETARIO GENERAL, POR REGIÓN

	Con información		**Sin información**	
Región	Por país	Porcentaje	Por país	Porcentaje
África	11	20,8	42	79,2
Asia	18	40,0	27	60,0
Europa	29	64,4	16	35,6

(continúa)

Cuadro II.3 (conclusión)

Región	Con información		Sin información	
	Por país	Porcentaje	Por país	Porcentaje
América Latina y el Caribe	16	48,5	17	51,5
América del Norte	1	50,0	1	50,0
Oceanía	2	14,3	12	85,7

Fuente: Lorena Fríes y Victoria Hurtado, "Estudio de la información sobre violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe", serie Mujer y desarrollo, Nº 99 (LC/L.3174-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

Es posible afirmar que el registro y la actualización de la información que aportan los Estados a la base de datos es, cuando menos, indicativa de su nivel de compromiso con los objetivos trazados por las Naciones Unidas. Refleja también la relevancia de esta temática a nivel nacional, en cada una de las regiones y subregiones. El hecho de que Europa y América Latina y el Caribe ocupen los primeros lugares parece reflejar una preocupación y la inclusión de estas cuestiones en las agendas estatales.

En todo caso, la información que se recoge, elabora o sistematiza en materia de violencia es muy variada. De acuerdo con las categorías de análisis establecidas en el estudio de Fríes y Hurtado (2009), en todas las regiones y subregiones, salvo en Asia, predominan los estudios, seguidos de las encuestas o, en el caso de Europa, de los registros administrativos. En Asia prevalecen las encuestas, seguidas de los estudios y, finalmente, de los registros administrativos.

El mayor número de estudios elaborados en los países podría indicar que los esfuerzos por producir información se encuentran aún en un estado inicial de desarrollo y que se concentran en la caracterización de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. Por el contrario, las encuestas requieren de un trabajo nacional sistemático dirigido a dimensionar la violencia contra las mujeres y a hacer posible la definición, implementación y ajuste de las políticas públicas. Por último, los registros administrativos corresponden a la forma rutinaria en que los órganos del Estado dan cuenta de su actividad en cuanto a prestación de servicios, lo que permitiría evaluar la demanda existente de estos servicios y su grado de satisfacción. La recolección sistemática de datos provenientes de registros administrativos se relaciona también con la práctica de los Estados de rendir cuentas respecto de los servicios que prestan.

En América Latina y el Caribe, de un total de 33 países solo 16 han consignado información en la base de datos del Secretario General. En el caso de 10 de los 17 que no registran entradas, Fríes y Hurtado (2009)

lograron identificar información en diversos sitios de Internet, mientras que en los 7 restantes no se ha podido obtener dato alguno por este medio[4].

Aun con las limitaciones de las fuentes de información identificadas, las cifras dan cuenta de una diferencia significativa entre los países de la región: los de América Latina disponen de más información que los del Caribe[5].

Cuadro II.4

INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DISPONIBLE EN LA BASE DE DATOS DEL SECRETARIO GENERAL Y EN PÁGINAS OFICIALES DE ALGUNOS ESTADOS, POR SUBREGIÓN

	Con información		Sin información	
Subregión	**Por país**	**Porcentaje**	**Por país**	**Porcentaje**
Caribe	7	63,6	4	36,4
América Latina	19	86,4	3	13,6
Total	26	100	7	100

Fuente: Lorena Fríes y Victoria Hurtado, "Estudio de la información sobre violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe", serie Mujer y desarrollo, Nº 99 (LC/L.3174-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

De acuerdo con el estudio realizado por Fríes y Hurtado, hay diferencias entre las fuentes de información disponibles en los países de la región. En el Caribe predominan las encuestas seguidas, en similar porcentaje, de estudios y datos administrativos. En América Latina, en cambio, predominan los estudios, seguidos de las encuestas y los datos administrativos. Además, en el Caribe parece haber un bajo grado de institucionalización de la producción de información, puesto que la mayoría de las encuestas allí llevadas a cabo han sido financiadas e implementadas por organismos internacionales o como resultado de acuerdos de cooperación entre Estados.

[4] Las autoras destacan que Colombia concentra el 20,2% de la información consignada sobre el número total de casos registrados en América Latina y el Caribe, lo que podría explicarse por el conflicto armado que sufre el país desde hace años.

[5] En muchos países la falta de información publicada en Internet no implica necesariamente que no exista, pero sí guarda relación directa con su disponibilidad pública. Por otra parte, es importante mencionar que en aquellos casos en que los países cuentan con información que no ha sido entregada para su incorporación en la base de datos del Secretario General, esto puede relacionarse con la superposición de instancias regionales e internacionales a las que se han comprometido a brindar información, más bien que a un desinterés en los mecanismos de control.

En los estudios referidos queda en claro que existen grandes dificultades en torno a la complementariedad de los datos, tanto en el plano nacional como internacional. Dentro de los países son pocas las ocasiones en que es posible compatibilizar la información compilada por instituciones de distinta naturaleza (policías, servicios de salud, órganos judiciales, entidades para el adelanto de la mujer), y en diversos ámbitos geográficos (ciudades, país, regiones). Aún más, a la hora de intentar hacer un análisis regional de las tendencias y avances en materia de violencia contra las mujeres, también se vuelven evidentes las dificultades en cuanto a comparabilidad. Por ese motivo, tanto gobernantes como activistas demandan que se elabore un conjunto completo de indicadores internacionales sobre violencia contra la mujer. Estos indicadores tendrían que basarse en datos generalmente accesibles y fiables recabados a nivel nacional, utilizando métodos comparables para definir y medir la violencia.

La Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas aprobó, en febrero de 2009, una serie de indicadores que en su conjunto permiten dar cuenta del estado de cosas (prevalencia e incidencia) en cuanto a la violencia contra las mujeres en el mundo. Los indicadores propuestos por 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 son los siguientes:

i) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;

ii) 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;

iii) 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;

iv) 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;

v) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en los últimos 12 meses, por frecuencia;

vi) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas

de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.

La comparabilidad de la información nacional es un tema de suma relevancia para cualquier investigación en la que se pretenda hacer un análisis regional y establecer tendencias y desafíos comunes a los países que comparten ciertas características similares. Sin embargo, ha resultado difícil superar este desafío también en otro tipo de encuestas, como las de victimización, muy difundidas en la región[6]. En ese sentido, la comparabilidad de los datos entre países es una preocupación distintiva y propia para los organismos regionales e internacionales, pero más lejana para las instituciones nacionales. A nivel de país, es más importante contar con datos confiables que reflejen la diversidad dentro del territorio nacional, que asegurar su comparabilidad con otros países.

Si se considera la dispersión, la poca comparabilidad y las interrupciones temporales en el registro de datos que se constatan en la región (expuestos con mayor detalle en las siguientes secciones), queda de manifiesto la debilidad institucional de los organismos encargados de producir información. Sin embargo, en algunos ámbitos, esta afirmación es aún más cierta. Al cerrar la sección dedicada a la caracterización de las diversas formas de violencia contra las mujeres, en el estudio de las Naciones Unidas (2006) se reafirma la necesidad imperiosa de avanzar en la documentación de formas de violencia que, hasta el momento, han sido insuficientemente registradas:

> "si bien todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer requieren más atención, algunas han sido particularmente desatendidas, el abuso y la violencia de carácter psicológico y emocional pueden asumir distintas formas, que es preciso hacer más visibles y abordar explícitamente. A este respecto, actos como la reclusión de mujeres en hospitales psiquiátricos o en prisiones por no ajustarse a las expectativas sociales y culturales, las restricciones impuestas a las mujeres, como encerrarlas o imponerles el aislamiento y limitar su interacción con otros, han sido documentados de manera anecdótica pero siguen siendo en gran medida invisibles. También sigue siendo muy limitado el conocimiento acerca de la violencia contra la mujer en escenarios institucionales, en particular en las escuelas y los hospitales, así como en las prisiones y distintos establecimientos de detención. El abuso económico y la explotación, que comprende actos tales como la retención de los ingresos, la

[6] Este tipo de encuestas será considerado en los próximos capítulos, en las que se expondrán las dificultades que presentan, en particular por la tipificación de ciertas conductas como delictivas, según la definición de la figura del delito en los correspondientes códigos penales (Dammert y otros, 2010).

> usurpación del salario de las mujeres y la privación de artículos de primera necesidad, son manifestaciones a las que se debe dar un mayor grado de visibilidad y atención, en especial en el contexto de una creciente participación femenina en la fuerza de trabajo en todo el mundo. El abuso de las mujeres de edad puede llegar a ser más prevalente con los cambios demográficos. Si bien el feminicidio está obteniendo reconocimiento, aún no se comprende suficientemente la dinámica subyacente de la desigualdad de género que impulsa los asesinatos de mujeres en distintos contextos. También se necesitan más investigaciones acerca del uso de la tecnología, como las computadoras y los teléfonos celulares, para desarrollar y ampliar las formas de violencia. Es preciso dar nombre a las formas de violencia cambiantes e incipientes, para que sea posible reconocerlas y enfrentarlas mejor" (Naciones Unidas, 2006, párr. 155).

En América Latina y el Caribe la muerte violenta de mujeres ha cobrado triste celebridad, en particular por la sucesión de hechos en Ciudad Juárez (México), que llevó a la resolución del primer caso de feminicidio por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[7]. A pesar de las dificultades para establecer un registro oficial unificado al respecto, existen varias iniciativas de los órganos de la justicia, la policía, las entidades para el adelanto de la mujer y la sociedad civil tendientes a visibilizar esta expresión brutal de la violencia hacia las mujeres y exponer sus alarmantes estadísticas. De estas iniciativas se informa más adelante.

Respecto de los otros temas, como el de la violencia contra mujeres privadas de libertad, la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, la información estadística es francamente escasa. Existen, sin embargo, algunos estudios que iluminan ciertos aspectos de la problemática particular de esas formas de violencia. Por ejemplo, la situación de las mujeres privadas de libertad ha sido materia de interés para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[8] y se han elaborado algunos estudios específicos que contribuyen a la formulación de un diagnóstico de la situación, si bien no agotan los elementos que es preciso investigar y analizar[9].

---

7 El caso Campo Algodonero.

8 En el período de sesiones 126º se incluyó una audiencia especial sobre el tema. Véase el recuadro II.2 sobre mujeres privadas de libertad.

9 Véase el estudio de CEJIL (2007).

Recuadro II.2
MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD. INFORME REGIONAL: ARGENTINA, BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE), CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY

La situación de las mujeres privadas de libertad en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Paraguay y Uruguay debe ser analizada en el contexto del sistema penitenciario en general. Los casos presentados ante el sistema interamericano son solo una muestra del estado de cosas. La crisis del sistema penitenciario no es exclusiva de los centros de reclusión de los varones, sino que también afecta drásticamente a las mujeres. Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Penal Miguel Castro Castro v. Perú, cuando se trata de las mujeres encarceladas, las condiciones del encierro adquieren una dimensión propia.

La pena privativa de la libertad es en sí misma violenta, pero para las mujeres la cárcel se convierte en un ámbito especialmente discriminador y opresivo, hecho que se manifiesta en la desigualdad del régimen penitenciario, que no solo está basado en ideas estereotipadas sobre las mujeres que infringen la ley penal, sino que, al haber sido diseñado para los varones, no presta atención a la problemática específica de las mujeres.

La violencia ejercida contra las mujeres es un modo de penalizarlas y controlarlas, dado que su propósito es mantenerlas, tanto en lo individual como en lo grupal, en una posición de sumisión y subordinación. Dentro de las cárceles, las mujeres están expuestas a agresiones físicas y sexuales que, dependiendo de la severidad del sufrimiento, pueden ser calificadas como tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las estrategias de violencia no son iguales a las que se registran en los centros penitenciarios masculinos. Por ejemplo, el marco dentro del cual son agredidas en los planos físico y emocional también comprende situaciones de humillación que apuntan a su intimidad, a lo relacionado con la limpieza, el cuidado del cuerpo y el temor a los contagios y la enfermedad.

Fuente: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Mujeres privadas de libertad. Informe regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay,* Buenos Aires, 2007. [En línea] http://cejil.org/sites/default/files/mujeres_privadas_de_libertad_informe_regional_0.pdf.

La trata de personas es uno de los fenómenos más recientemente nombrados como uno de los problemas, producto del mundo globalizado, que viene surgiendo a la par con las inmensas facilidades para la circulación de capitales, bienes, servicios y personas. Se manifiesta en la aparición de organizaciones criminales que trafican con personas para explotarlas comercialmente.

En respuesta a esa problemática, la comunidad internacional sancionó, y los países de la región han ratificado, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), siguiendo la línea del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación para la prostitución ajena. Como en todo tratado internacional, en estos se establecen estándares mínimos, por lo que corresponde a los Estados avanzar en la formulación de normas locales para penalizar a los tratantes. En consonancia con las obligaciones asumidas internacionalmente, muchos países han promulgado disposiciones nacionales con el objeto de prevenir y sancionar la trata de personas y a asistir y proteger a sus víctimas[10].

A nivel regional, la información sobre la evaluación de las políticas y normas vigentes respecto de la trata de personas es insuficiente. Del mismo modo, hay escasos estudios sobre la colaboración efectiva entre los países que funcionan como lugares de destino, de reclutamiento o de tránsito de las personas sometidas a esta forma de violencia. Según estudios de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la trata de personas, sea con fines de explotación sexual o laboral, tiene significativas manifestaciones en algunos países de la región. En un informe comparado de la situación en la Argentina, Chile y el Uruguay, elaborado por la OIM en el período 2000 a 2006 se indica que:

> "En América Latina, las organizaciones criminales transnacionales y las redes internas involucradas en la trata han encontrado un escenario ideal para su desarrollo dado lo poco que se conoce sobre su dinámica y dimensión. El escaso conocimiento no sólo torna imperceptible a la trata como problema para la ciudadanía sino que la invisibiliza a nivel institucional, propiciando altos índices de impunidad ya que lo que no se ve, no se puede perseguir ni castigar, porque simplemente no existe" (OIM, 2006, pág. 4)11.

Es notable el contraste entre la disponibilidad de información relacionada con la trata de personas y el número de investigaciones

---

[10] De acuerdo con el informe hemisférico del MESECVI (2008), 22 de los 28 Estados evaluados han aprobado normas sobre la trata de personas y (según la información proporcionada), solo uno de ellos, el Ecuador, a la fecha de la evaluación no contaba con legislación acorde con los acuerdos internacionales.

[11] El estudio de la OIM es interesante porque en él se señala la existencia de trata de personas con fines de explotación sexual en los tres países considerados (la Argentina, Chile y el Uruguay), y se informa sobre el grado de incorporación del tema en la agenda pública. La metodología aplicada en la investigación denota claramente la falta de información oficial sobre el tema, ya que en lo principal se recurrió a noticias periodísticas aparecidas en medios gráficos de los países investigados, respecto de las cuales se hizo luego un seguimiento, tanto del hecho como de la causa judicial reseñada periodísticamente, con trabajo de campo, observaciones y entrevistas a actores clave.

emprendidas por los más diversos actores sobre algunas otras formas de violencia (en particular las que se dan en las relaciones interpersonales, pero también en el ámbito laboral), además de aquellas en que las complicidades institucionales tienen una relevancia mucho mayor.

En ese sentido, en el estudio de la OIM sobre los países del Cono Sur se advierte sobre la falta de legislación adecuada, la inexistencia de estudios, la escasa capacitación y la desidia de los funcionarios, que no investigan seriamente los casos de trata. En el informe se señala que, en ocasiones, la connivencia policial y política dificulta las investigaciones y los procedimientos. En particular, respecto de la tendencia de los países de la región de aceptar legislativamente obligaciones que luego no son siempre acompañadas de las debidas políticas y presupuestos, la OIM señala que:

"Se debe tener en cuenta que la adecuación de las legislaciones nacionales es un elemento que por sí solo es insuficiente para combatir la Trata de personas. Una ley adecuada debe ser complementada por la voluntad política de instrumentarla y la capacitación específica de quienes tienen algún tipo de responsabilidad en su aplicación" (2006, pág. 310).

Esta afirmación, indiscutiblemente aplicable a problemáticas complejas como la trata de personas, ha probado ser también cierta en los casos de otras formas de violencia en que la vigencia de las normas no garantiza su aplicación.

B. Dimensiones y fuentes de información

En tanto fenómeno complejo, la violencia contra las mujeres es difícil de asir mediante una única estrategia de investigación empírica. De allí que se recurra cada vez más al análisis combinado de diversas fuentes sustentadas en técnicas de producción cuantitativa y cualitativa de datos. A medida que el problema fue adquiriendo visibilidad pública y política y se empezó a considerar específicamente en las legislaciones (al principio, por lo general, atendiendo solo a la violencia intrafamiliar), se hizo evidente la necesidad de contar con datos confiables que permitieran conocer su magnitud y características.

Las primeras experiencias en la medición del fenómeno fueron estudios exploratorios, tanto de tipo cualitativo como cuantitativo. Estos contribuyeron al logro de una mayor comprensión e identificación de los factores intervinientes, a la vez que coincidieron en señalar que su carácter multidimensional, su origen sociocultural y la dinámica relacional lo convertían en un problema altamente complejo. Su cuantificación, por lo tanto, requería que se desarrollaran e implementaran estrategias,

instrumentos y metodologías específicas, pertinentes a esta problemática y al contexto en que ocurre.

Hay diversas maneras de obtener datos sobre las múltiples formas de violencia contra las mujeres. Se trata de métodos que no son mutuamente excluyentes, sino que, por el contrario, deben complementarse como único modo de aproximación posible con capacidad para captar sus dimensiones, características y formas.

En América Latina y el Caribe se han llevado adelante considerables esfuerzos para comenzar a aproximarse a estos elementos de diagnóstico, imprescindibles para la acción, aunque aún presentan distintos grados de sofisticación, alcance, periodicidad y método.

En un estudio de la CEPAL se mostró la centralidad de la información para la región, así como también las tareas pendientes:

"…muchos países de la región aún no disponen de datos básicos para medir la magnitud de la violencia y construir indicadores y, en aquellos que ya disponen de datos, no se cuenta con un conjunto de indicadores que pueda representar la magnitud de la violencia sobre una base homologable y comparable en el tiempo, al interior y entre los países. Además, las mediciones realizadas a la fecha utilizan criterios diferentes que dificultan la comparabilidad de los resultados. Estas diferencias se explicarían tanto por los distintos contextos socioculturales de cada país, como por las metodologías empleadas en dichas mediciones" (Alméras y otros, 2002).

Las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres pueden capturarse a partir de distintas fuentes de información. Se puede describir el proceso de documentación como una pirámide. En la base se encuentran los variados hechos de violencia estimados en la sociedad en sus múltiples expresiones, sea por el ámbito en que suceden (familia, relaciones interpersonales, comunidad), o por la modalidad que asumen (violencia física, sexual, psicológica). El total de los hechos de violencia contra las mujeres que ocurren en una sociedad solamente puede ser estimado a partir de encuestas representativas aplicadas a la población en general, ya que muchos de estos hechos no serán nunca denunciados por sus víctimas.

En el segundo nivel de la pirámide se sitúan los hechos de violencia efectivamente registrados, ya sea por haber sido denunciados (e ingresados en los sistemas de información de la policía o fuerzas de seguridad, clasificados bajo un tipo penal o figura contravencional específica, según sea el caso), o porque sus víctimas buscaron asistencia (en servicios de salud o servicios sociales, caso en que se tratará de registros hospitalarios o de otra naturaleza). Estos hechos de violencia pueden ser detectados por

los registros administrativos de las instituciones prestadoras de servicios, según corresponda.

En el tercer nivel se ubican las causas ingresadas al sistema de justicia. Cuando las normas vigentes contemplan procedimientos para disponer medidas de protección a favor de las víctimas de violencia, para condenar al agresor o ambas cosas a la vez, los hechos de violencia pueden ser sometidos al sistema de justicia por la denuncia de la propia mujer involucrada o por la de terceras personas. Las normas de muchos países de la región (entre ellos, la Argentina y Guatemala), permiten que personas no directamente afectadas por los hechos de violencia interpongan denuncias ante el sistema de justicia y soliciten medidas de protección para la víctima o sanciones para el agresor[12]. En estos marcos, las instituciones de la administración de justicia (ministerio público, poder judicial), llevan registros de las demandas ingresadas y de su seguimiento, aunque solo sea para cuantificar el flujo de casos y litigios que maneja el sistema.

Finalmente, en el vértice de la pirámide están los casos que llegan a una definición, sea por la adopción de medidas de protección de las víctimas, por el dictado de sentencia (absolviendo o condenando a la persona agresora), o por el cumplimiento de las penas de las personas condenadas, cuando se trata de privación de libertad. En estos casos, corresponde a los registros judiciales y penitenciarios brindar información sobre los casos resueltos.

Cuadro II.5
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: DIMENSIONES Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Dimensiones		Fuentes de información
Causas Terminadas	→	Poder judicial/Registros penitenciarios
Causas ingresadas	→	Ministerio público/Poder judicial
Hechos de violencia registrados	→	Registros administrativos (sistema de salud, policía)
Hechos de violencia estimados	→	Encuestas representativas

Fuente: Elaboración propia.

[12] Estas personas pueden ser integrantes de la familia, conocidos o extraños, profesionales involucrados o funcionarios públicos. Más adelante se tratará este tema en particular a fin de analizar la efectividad de este tipo de disposiciones, el uso que se les da y las dificultades que estas opciones normativas pueden acarrear en relación con el respeto de la autonomía de mujeres adultas y en uso de sus facultades mentales.

La documentación del recorrido de los hechos de violencia desde que ocurren hasta su fin excede la experiencia de los países de la región. En ningún caso es posible trazar la trayectoria completa entre el hecho violento y el término del proceso al que hubiera dado lugar. La información disponible es, en la mayoría de los casos, parcial y desagregada. Las instituciones que registran datos de los servicios generalmente no se vinculan entre escalones de la pirámide. Y sin embargo, solo la identificación del proceso completo permite tener una idea acabada respecto de la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres, del funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicios, del insuficiente acceso a la justicia que enfrentan las mujeres y de las respuestas institucionales en efectivo funcionamiento.

A continuación se describen las experiencias de los países de América Latina y el Caribe en cuanto a elaboración y aplicación de encuestas de distinto tipo, así como a la sistematización de información proveniente de registros administrativos a partir del trabajo de instituciones prestadoras de servicios, incluidos datos provenientes de registros judiciales sobre procesos iniciados por hechos de violencia contra las mujeres.

C. Encuestas representativas

Las encuestas son el único instrumento de recolección que brinda información sobre la prevalencia de la violencia en la sociedad. Los objetivos de una encuesta pueden ser diversos. En primer lugar, en la medida en que la muestra sea representativa de la población nacional, permite medir la "cifra negra", es decir, los hechos de violencia contra las mujeres que no son denunciados en ningún espacio público y por los cuales las mujeres no buscan asistencia en servicios de salud, de seguridad o de justicia. En segundo lugar, en tanto sean aplicadas de un modo sistemático y periódico, las encuestas hacen posible establecer series temporales para observar la evolución de la ocurrencia de los hechos de violencia. Por último, posibilitan la caracterización de los hechos de violencia, las víctimas, los perpetradores y los lugares donde estos hechos ocurren, de modo que contribuyen al diseño informado de políticas públicas adecuadas para enfrentar tales hechos.

Para registrar la incidencia de la violencia contra las mujeres pueden implementarse diversos tipos de encuestas como, por ejemplo, instrumentos específicos para recabar exclusivamente información sobre violencia contra las mujeres. En forma alternativa, pueden incluirse módulos específicos sobre violencia contra las mujeres en instrumentos generales destinados a compilar —también— información sobre otros temas. Las encuestas

generales que incluyen preguntas sobre violencia contra las mujeres son, habitualmente, indagaciones sobre salud, salud sexual y reproductiva o victimización (vinculadas a la criminalidad en general).

Los organismos más idóneos para realizar encuestas representativas son los gobiernos, no solo porque son los beneficiarios principales, ya que les permiten medir el efecto de las acciones en curso, sino también porque las encuestas proporcionan información indispensable para diseñar y monitorear políticas públicas. Sin embargo, al revisar las encuestas realizadas en la región resulta evidente que los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil también desempeñan un papel preponderante en la producción de información. Se constata claramente que, si bien las encuestas nacionales son las más idóneas para posibilitar la comparabilidad a nivel regional e internacional, pueden no ser siempre las más habituales en un país por diversos motivos, como su elevado costo o la distribución de competencias entre gobiernos locales y nacionales, en particular en Estados federales, o porque pueden no ser las más indicadas para medir el efecto de de iniciativas locales relacionadas con temas de violencia.

Como se ha señalado, uno de los problemas que se enfrenta al intentar una comparación de la situación de la violencia en los países de la región es el de las diferencias metodológicas en la elaboración de las preguntas, su aplicación y su alcance.

En un estudio específico basado en el análisis de datos secundarios sobre violencia sexual en América Latina y el Caribe (Contreras y otros, 2010), se presenta la diversidad de definiciones operativas utilizadas para indagar sobre experiencias de violencia sexual, a lo que se suma el hecho de que no siempre se trataba de encuestas específicas. En el cuadro II.6 se muestra el porcentaje de las mujeres que declararon haber sido obligadas a mantener relaciones sexuales, cifras que difieren en forma significativa de los hallazgos de estudios específicos dirigidos exclusivamente a indagar sobre situaciones de violencia. En efecto, las encuestas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) realizadas en el Brasil y el Perú, así como la encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, mostraron cálculos de prevalencia más altos, lo que probablemente se debe a que se trataba de instrumentos dirigidos solo al tema de la violencia contra las mujeres, por lo que es posible que las personas encargadas de aplicar las encuestas hayan estado mejor capacitadas.

Cuadro II.6
MUJERES (DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD)[a] QUE DECLARARON HABER SIDO OBLIGADAS A TENER RELACIONES SEXUALES[b] POR UNA PAREJA ÍNTIMA DE SEXO MASCULINO, ALGUNA VEZ O EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
(En porcentajes)

País y año	Tipo de encuesta	Números no ponderados	Relaciones sexuales forzadas por pareja íntima (porcentaje)[c]		Definición operativa	Fuente
			Alguna vez	Últimos 12 meses		
Bolivia (Estado Plurinacional de) 2003	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)	12 005	15	n/a	La obligó a sostener relaciones sexuales no deseadas a menudo o a veces	Instituto Nacional de Estadística (INE) 2004
Colombia 2005	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)	25 669	12	7	La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas o a realizar actos sexuales no deseados	Profamilia 2005
República Dominicana 2007	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)	8 421	5	4	(Solo la última pareja) La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas/la obligó a realizar actos sexuales no deseados	Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) 2008
Ecuador 2004	Encuesta de salud reproductiva	7 217	12	4	La obligó a sostener relaciones sexuales no deseadas	Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable (CEPAR) 2005
El Salvador 2008	Encuesta de salud reproductiva	7 349	12	3	La obligó a sostener relaciones sexuales no deseadas	Asociación Demográ-fica Salvadoreña (ADS) 2009
Guatemala 2008-2009	Encuesta de salud reproductiva	11 357	10	3	La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas	Univ. del Valle de Guatemala

(continúa)

Cuadro II.6 (conclusión)

País y año	Tipo de encuesta	Números no ponderados	Relaciones sexuales forzadas por pareja íntima (porcentaje)[c]		Definición operativa	Fuente
			Alguna vez	Últimos 12 meses		
Haití 2005-2006	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)		11	11	La forzó a sostener relaciones sexuales no deseadas o a realizar actos sexuales no deseados	Cayemitte y otros, 2007
Honduras 2005	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)	15 479	n/a	9	La ha obligado a sostener relaciones sexuales no deseadas	Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Estadística, Macro International, 2006
Jamaica 2008-2009	Encuesta de salud reproductiva	7 222	8	3	La obligó a sostener relaciones sexuales no deseadas	National Family Planning Board (NFBP)
México 2006	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)		18	n/a	Le ha exigido sostener relaciones sexuales no deseadas o realizar actos sexuales no deseados	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2006
Nicaragua 2006	Encuesta de salud reproductiva	11 393	9	3	La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) 2007
Paraguay 2008	Encuesta de salud reproductiva	4 414	5	2	La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas	Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) 2009
Perú 2005	Encuesta nacional de demografía y salud (ENDESA)	2 867	16	6	(Solo la última pareja) La forzó físicamente a sostener relaciones sexuales no deseadas/la obligó a realizar actos sexuales no deseados	Instituto Nacional de Estadística e Informática(INEI) 2005

Fuente: J.M. Contreras y otros, Violencia sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de datos secundarios, Iniciativa de Investigación sobre la Violencia Sexual, 2010.
[a] El grupo etario en Paraguay fue de 15 a 44 años.
[b] Como se muestra en las definiciones operativas, algunas encuestas midieron solo las “relaciones sexuales”, mientras que otras midieron las “relaciones sexuales forzadas” y “otros actos sexuales forzados”.
[c] Todos los porcentajes han sido ponderados.

Cuadro II.7
MUJERES (DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD) QUE EN EL ESTUDIO REALIZADO POR LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) EN MÚLTIPLES PAÍSES DECLARARON HABER SIDO OBLIGADAS A TENER RELACIONES SEXUALES POR UNA PAREJA ÍNTIMA DE SEXO MASCULINO, ALGUNA VEZ O EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
(En porcentajes)

País, lugar y año	Tipo de encuesta	Número	Alguna vez	En los últimos 12 meses	Definición operativa
Brasil, Pernambuco, 2002	OMS	1 188	14	6	La forzó físicamente a tener coito sexual no deseado
Brasil, São Paulo, 2002	OMS	940	10	3	Tuvo coito sexual no deseado por temor a lo que él pudiera hacer
Perú, Departamento de Cusco, 2002	OMS	467	47	23	La forzó a hacer algo sexual que usted consideró degradante o humillante
Perú, Lima, 2002	OMS	1 086	23	7	

Fuente: Claudia García Moreno (coord.), *Addressing Violence against Women and Achieving the Millennium Development Goals* (WHO/FCH/GWH/05.1WHO), Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS), 2005.

Como se verá, aunque con diferencias significativas, las encuestas adquieren creciente importancia en los países de la región y ya son pocos los casos en que no existen iniciativas del gobierno para medir la incidencia de la violencia en la población en general. Más adelante se presenta una compilación de la información disponible en América Latina y el Caribe proveniente de encuestas específicas y generales que indagan sobre la prevalencia de la violencia.

1. Perú: Prevalencia de la violencia

El caso del Perú es interesante para ilustrar la medida en que se cumplen las obligaciones sobre producción de información establecidas en la Convención de Belém do Pará y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Aun cuando en el país no se produce información sobre todas las formas de violencia con la misma amplitud, lo cierto es que la continuidad y extensión de los datos recopilados permite conocer con un grado razonable de detalle la magnitud y las formas de la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja. Además, el cruce de la información surgida de las encuestas con la de los registros administrativos indica que solo el 16,1% de las mujeres que ha sufrido violencia física acuden a una institución en busca de ayuda (Llaja, 2010). Esto demuestra que el porcentaje de casos que se registran en

las diversas instituciones prestadoras de servicios (de salud, seguridad o justicia) representa solo a una pequeña porción del total.

En el Perú, la institución rectora del sistema estadístico del país es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Entre los estudios que realiza en forma habitual figura la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), una investigación estadística llevada a cabo en el marco del programa mundial de encuestas de demografía y salud que, a partir del año 2000, incorporó la violencia familiar, con una distinción entre la violencia contra la mujer y la violencia contra los hijos. Respecto de las mujeres, la ENDES indaga sobre episodios de violencia física, sexual y mental cometida por la pareja (esposo o compañero) contra la mujer, tanto en los últimos 12 meses como alguna vez a lo largo de su vida. No existe en el Perú, hasta el momento, un sistema de recolección de información que permita conocer la incidencia de otras formas de violencia contra la mujer.

De acuerdo con la información de la ENDES 2009, en los últimos 12 meses la más alta proporción de violencia física se registró entre las mujeres de 15 a 19 años de edad (22,2%), casadas/unidas (14,6%), pobres (16,6%), y con bajo nivel educativo (16,1%). Además, la proporción de mujeres víctimas de violencia en áreas urbanas fue de un 14,3%, y de un 13,8% entre las rurales. Esto indica que actualmente este tipo de violencia prevalece más en las ciudades. Por otro lado, entre las formas de violencia reciente resaltaron actos como "la empujó, sacudió o le tiró algo" (11,2%), "la abofeteó o le torció el brazo" (8,2%), "la golpeó con el puño o con algo que pudo hacerle daño" (6,9%) y "la ha pateado o arrastrado" (4,6%).

Cuadro II.8
PERÚ, ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR, 2009: MUJERES SOMETIDAS A VIOLENCIA FÍSICA POR SUS COMPAÑEROS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
(*En porcentajes*)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (porcentaje)
Edad	15-19	22,2
	20-24	19,3
	25-29	17,5
	30-34	14,5
	35-39	12,3
	40-44	12
	45-49	8,4
Estado civil	Casada o unida	14,6
	Divorciada, separada o viuda	11,2

(continúa)

Cuadro II.8 (conclusión)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (porcentaje)
Área de residencia	Urbana	14,3
	Rural	13,8
Región natural	Lima Metropolitana	12,5
	Resto costa	11,9
	Sierra	15,6
	Selva	17,4
Nivel de educación	Sin educación	16,1
	Primaria	13,1
	Secundaria	16,8
	Superior	10,8
Quintil de pobreza	Quintil inferior	14,6
	Segundo quintil	16,6
	Quintil intermedio	15,7
	Cuarto quintil	13,9
	Quintil superior	9,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2009.

La ENDES 2009 recoge información sobre violencia física contra la mujer cuando el perpetrador fue su última pareja (esposo o compañero), u otra persona de su familia.

De acuerdo con las ENDES publicadas, la violencia física (que incluye la sexual) contra las mujeres perpetrada por su última pareja (cónyuge o compañero) ha ido disminuyendo durante los últimos 10 años, aunque esta tendencia no es consistente entre áreas urbanas y rurales. En 2000, el 41,2% de las mujeres manifestó haber sufrido violencia física por parte de su última pareja alguna vez en su vida, mientras que ese número disminuyó a un 38,8% en 2009.

Según los datos de 2009, las más altas proporciones de violencia física se presentaron entre las mujeres divorciadas, separadas o viudas (58,1%) y las de 45 a 49 años de edad (44,2%). Por nivel educativo, el mayor porcentaje correspondió a las mujeres con educación secundaria (42,5%) y, en menor proporción, a las con educación superior (30,1%). Por quintil de riqueza, el porcentaje más alto se registró entre las mujeres ubicadas en el quintil intermedio (43,9%). Según área de residencia, las mujeres de áreas urbanas (39,3%) experimentaron violencia física en mayor proporción que las de áreas rurales (37,7%).

Cuadro II.9
PERÚ, ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR, 2009: PREVALENCIA DE LA VIOLENCIA FÍSICA EN LA PAREJA, 2000-2009
(*En porcentajes*)

ENDES	2000	2004-2006	2007-2008	2009
Violencia física alguna vez en la vida	41,20%	40,90%	39,50%	38,80%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2009.

Como ya se vio, las encuestas aplicadas en el Perú detallan la forma que asume la violencia física. En este marco, es importante mencionar otras formas de violencia que representaron proporciones menores (3,6% o menos), dado que son peligrosas y podrían conducir a la muerte. Estas fueron: "tratar de estrangularla o quemarla" (3,6%), "amenazarla con cuchillo u otra arma" (2,3%) y "atacarla con cuchillo, pistola u otro tipo de arma" (1,5%). Apurímac fue el departamento que presentó los mayores porcentajes (11,4%, 4,1% y 4,2%, respectivamente). Esta información es relevante para analizar las tasas de muerte de mujeres en relaciones violentas.

Estas formas de extrema violencia fueron declaradas por mujeres divorciadas, separadas o viudas (9,9%, 6,7% y 4,7%, respectivamente), y por mujeres con educación primaria o sin educación (4,8%, 3,3% y 2%, en promedio, en cada una de estas formas de extrema violencia). Para estos casos es evidente que las políticas deben concentrarse en prestar medidas de protección idóneas que permitan superar los riesgos implícitos en este nivel de violencia.

Cuadro II.10
PERÚ, ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR, 2009: MUJERES SOMETIDAS A VIOLENCIA FÍSICA POR SU ÚLTIMA PAREJA ALGUNA VEZ EN SU VIDA
(*En porcentajes*)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (porcentaje)
Edad	15-19	29,4
	20-24	33,6
	25-29	38,3
	30-34	37,7
	35-39	39,1
	40-44	41,4
	45-49	44,2
Estado civil	Casada o unida	36,1
	Divorciada, separada o viuda	58,1

(continúa)

Cuadro II.10 (conclusión)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (porcentaje)
Área de residencia	Urbana	39,3
	Rural	37,7
Región natural	Lima Metropolitana	37,2
	Resto costa	35,3
	Sierra	40,9
	Selva	42,3
Nivel de educación	Sin educación	40,5
	Primaria	40,7
	Secundaria	42,5
	Superior	30,1
Quintil de pobreza	Quintil inferior	36,1
	Segundo quintil	42,3
	Quintil intermedio	43,9
	Cuarto quintil	39,1
	Quintil superior	30,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2009.

De acuerdo con los datos recopilados en la ENDES 2009, la quinta parte de las mujeres de 15 a 49 años de edad (20,3%) han sido maltratadas físicamente por personas de su círculo familiar, distintas de su pareja o ex pareja. Esto fue declarado en mayor proporción por el grupo de mujeres de entre 35 y 39 años de edad (22,3%), divorciadas, separadas o viudas (21,8%), y con educación secundaria (23, 4%), ubicadas en el cuarto quintil de riqueza (25%).

La violencia sexual también es registrada por las encuestas que se aplican en el Perú. La ENDES 2009 informa sobre la prevalencia a nivel nacional de la violencia sexual contra las mujeres alguna vez unidas por parte de su última/actual pareja (esposo o compañero), en relación concretamente con dos conductas: "Obligar a tener relaciones sexuales pese a que la mujer no quería" y "Obligar a tener relaciones sexuales que la mujer no aprueba", ambas consideradas como formas de violencia física. De acuerdo con la encuesta, un 2,8% de las mujeres del Perú fueron obligadas a tener relaciones sexuales sin su consentimiento, y un 1,6% a tener relaciones sexuales que no aprueba durante los últimos 12 meses. La primera de estas formas de violencia sexual se registró, en mayor

proporción, entre las mujeres sin educación (4,2%), de 40 a 44 años de edad (3,5%), ubicadas en el segundo quintil (3,5%), y en el quintil inferior de riqueza (3,4%). Por estado civil, el porcentaje fue muy similar en los casos de casada/unida (2,8%) y divorciada, separada o viuda (2,7%). La violencia sexual se presentó en menor proporción en el área urbana que en la rural (2,5% y 3,3%, respectivamente).

En cuanto a la prevalencia a nivel nacional de la violencia sexual cometida por el esposo o compañero actual o el último que tuvo, alguna vez en la vida, la ENDES 2009 informa que el 8% de las mujeres alguna vez unidas declararon haber sido obligadas por su esposo o compañero a tener relaciones sexuales contra su voluntad. El mayor porcentaje se registró entre mujeres divorciadas, separadas o viudas (20,2%), de 45 a 49 años de edad (13,3%), y sin educación o con educación primaria (10% y 9,7%, respectivamente). No se advierten diferencias significativas entre las áreas urbana (7,8%) y rural (8,4%).

Finalmente, la ENDES indaga también sobre la violencia psicológica que pudieran haber sufrido las mujeres por parte de sus parejas actuales o pasadas, tanto en los últimos 12 meses como en algún momento a lo largo de sus vidas. Es interesante dar cuenta de que la proporción de mujeres que manifiesta haber enfrentado esta forma de violencia es mayor que la de las sometidas a las diversas formas de violencia sexual y física. De las entrevistadas, el 68,4% afirmó que su última pareja (esposo/compañero) ejerció en algún momento alguna forma de control sobre ella, situación que se presentó en mayor proporción en el grupo de mujeres de 15 a 19 años de edad (75,1%), y en el de mujeres divorciadas, separadas o viudas (83,3%). La prevalencia de esta violencia es menor en el caso de las mujeres con educación superior. Las mujeres de áreas rurales (55,5%) son más afectadas que las urbanas.

Entre las formas de control más frecuentes figura "la insistencia en saber a dónde va la mujer", que presentó el mayor porcentaje (51,5%), y predominó entre las mujeres jóvenes. Además, una de cada cinco mujeres entrevistadas (19,9%) declaró haber sido amenazada por su esposo o compañero con "irse de la casa" o "quitarle a los hijos o la ayuda económica"; la mayoría de estas víctimas (43,3%), son actualmente mujeres adultas divorciadas, separadas o viudas, con educación secundaria (20,6%), y primaria (20,1%). Las mujeres adultas más pobres, con nivel de educación más bajo y principalmente de la selva son las más afectadas por las amenazas de sus parejas o ex parejas.

En el caso del Perú, los resultados reseñados dan cuenta de la diversidad de la información que es posible recabar a partir de encuestas. Estas permiten trazar líneas de base, identificar tendencias, mostrar diferencias regionales y por condición socioeconómica de las personas.

Sin embargo, la extensa información con que se cuenta en el Perú no está disponible en muchos de los otros países de la región.

2. Paraguay: Prevalencia de la violencia

El volumen de información disponible en el caso del Perú y, en particular, la continuidad de la tarea de recabar datos consistentes y comparables durante 10 años, contrasta con la situación imperante en otros países de la región.

En el Paraguay, la relevancia política de la problemática de la violencia contra la mujer se manifiesta en la propia Constitución Nacional, que incluye un artículo dedicado a la protección contra la violencia en el que se alude a la obligación del Estado de promover políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar "y otras causas destructoras de su solidaridad"[13]. La información sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el Paraguay proviene de preguntas específicas incluidas en encuestas dedicadas a temas de salud sexual y reproductiva. Las últimas encuestas fueron realizadas en 2004 y en 2008, en ambos casos por la organización privada Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP), con la asistencia financiera de la cooperación internacional[14].

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR) fue aplicada en 2004 por el CEPEP con la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF) y la asesoría técnica de la División de Salud Reproductiva de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Atlanta (Estados Unidos)[15].

La ENDSSR 2004 fue la quinta de una serie de encuestas realizadas a nivel nacional por el CEPEP con el objeto de mantener una evaluación periódica y actualizar los principales indicadores de fecundidad, planificación familiar, nupcialidad, preferencia por número de hijos, salud materno-infantil, acceso a servicios de salud, comportamiento de adolescentes y adultas jóvenes y violencia contra las mujeres. La encuesta de ese año fue ampliada con respecto a las anteriores. En sus versiones

13 Véase el artículo 60 de la Constitución Nacional del Paraguay.

14 En ambos casos, es destacable el acceso público a la información obtenida de las encuestas del CEPEP, que incluye el informe completo y un resumen ejecutivo en su sitio de Internet.

15 El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social designó un comité ad-hoc para revisar el cuestionario utilizado en la encuesta.

previas[16] se había incorporado un módulo sobre violencia que solo consideraba la violencia física y verbal en el ámbito familiar. En 2004 se incluyó la violencia sexual fuera del ámbito privado y, además, un registro del tipo de violencia, la relación con el perpetrador y la edad de la víctima.

El objetivo de la ENDSSR 2004 fue evaluar la incidencia de la violencia contra las mujeres ejercida por una pareja o ex pareja, alguna vez en la vida, y la ocurrida en los últimos 12 meses anteriores a la encuesta. En total, participó en la encuesta una selección aleatoria de 7.321 mujeres paraguayas de entre 15 y 44 años de edad, con una tasa de respuesta del 97%.

Más recientemente, el CEPEP realizó la ENDSSR 2008, con la cooperación de la USAID, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la IPPF, con la asesoría técnica de la División de Salud Reproductiva de los CDC, de Atlanta (Estados Unidos).

Al igual que en las encuestas de 1995, 1998 y 2004, se incluyó el tema de la violencia verbal, física y sexual contra la mujer, junto con preguntas sobre relaciones de género y salud mental. Sin embargo, en la ENDSSR 2008 el cuestionario utilizado para medir y caracterizar la violencia se modificó con respecto al aplicado en 2004 para lograr una mayor comparabilidad con los instrumentos internacionales emanados de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aunque esto significó sacrificar parcialmente la comparabilidad con los datos de la encuesta de 2004.

El nuevo módulo indaga sobre las relaciones de género y percepciones de las mujeres. Ofrece la oportunidad de profundizar en los siguientes temas: opiniones de las mujeres acerca de la equidad en las relaciones de pareja; identificación de violencia física de los hombres contra las mujeres y experiencias de abuso físico durante la niñez o la adolescencia; comportamiento dominante de la pareja hacia la mujer; prevalencia y tipos de violencia de pareja (emocional, física y sexual) contra la mujer alguna vez en la vida y durante el último año de vida marital; experiencias de violencia sexual por parte de otras personas distintas del esposo/compañero de vida; servicios más utilizados por las mujeres que sufren violencia; principales características sociales y demográficas de las mujeres que sufren violencia y sus consecuencias emocionales y físicas; relación entre las experiencias de violencia y otros problemas de salud o condiciones de riesgo (CEPEP, págs. 313 y 314).

Como en años anteriores, los resultados más relevantes se refieren a la violencia física entre mujeres de menos de 15 años de edad por parte de sus padres, violación sexual en el caso de todas las mujeres y mujeres

[16] En la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva 1995/1996 y en la ENSMI 1998 ya se habían incluido preguntas sobre violencia verbal y física contra las mujeres.

casadas/unidas abusadas por alguna pareja alguna vez en su vida y en los 12 meses previos a la entrevista.

De todas las mujeres entrevistadas, el 20% reportó haber visto o escuchado a sus padres maltratarse físicamente antes de los 15 años de edad, y el 17%, que fueron víctimas de violencia física por parte de sus padres. De todas las mujeres casadas, el 36% declaró haber sido víctima de abuso verbal, el 18%, de abuso físico, y un 5%, de abuso sexual en algún momento de su vida, por parte de su pareja actual o pasada. En los últimos 12 meses, el 18% había sido objeto de abuso verbal, el 7%, de abuso físico y el 2%, de abuso sexual contra su voluntad, por su pareja actual o pasada. En este período, los reportes de violencia verbal y física fueron más frecuentes entre mujeres divorciadas/separadas (23% y 12%, respectivamente), mientras que el abuso verbal resultó estar inversamente relacionado con la edad.

De todas las mujeres, un 4% declaró haber sido violada por lo menos una vez en la vida, y otro 4%, ser víctima de otros tipos de abuso sexual, siendo el sexo forzado el más frecuente entre mujeres separadas o divorciadas (12%). La gran mayoría de las violaciones sexuales fueron cometidas por personas conocidas por la víctima: un 24% por el esposo, un 16% por el ex esposo y un 12% por el novio o ex novio. Otro 35% de estas violaciones fue perpetrado por vecinos, amigos, empleadores (jefes), familiares y padrastros. Un 13% de las mujeres violadas informó haber sido víctima de un agresor desconocido.

Un tercio (35%) de las víctimas de violación buscaron ayuda la última (o única) vez que sucedió, en comparación con una de cada cuatro mujeres (25,5%) en 2004. Más de la mitad (59%) de aquellas que buscaron ayuda acudió a algún miembro de la familia y un 14%, a un vecino. Una de cada cinco mujeres (21%) solicitó ayuda a la policía o jefe de la comunidad.

En la encuesta ENDSSR 2008 se incorporaron preguntas nuevas (no incluidas en el módulo de 2004), con respecto a las actitudes y creencias de las mujeres sobre aspectos de las relaciones entre parejas íntimas y en la familia. A todas las mujeres se les preguntó si estaban de acuerdo o no con las siguientes afirmaciones: i) Los problemas familiares deben ser conversados solamente con personas de la familia; ii) Si el hombre maltrata a su esposa, otras personas que no son de la familia deben intervenir; iii) Una buena esposa debe obedecer a su esposo aunque no esté de acuerdo con él; iv) El hombre tiene que mostrar a su esposa/pareja quién es el jefe, y v) Es obligación de la esposa tener relaciones sexuales con su esposo aunque ella no quiera.

En total, un 86,8% declaró estar de acuerdo con la primera afirmación, un 69,2%, con la segunda, un 34%, con la siguiente, un 26,3%, con la cuarta y un 7,5%, con la última.

Con las cinco preguntas se creó un índice de "creencias tradicionales", con tres categorías: i) menos tradicional: mujeres que no respondieron afirmativamente a ninguna de las preguntas; ii) de alguna forma tradicional: mujeres que consignaron de una a tres respuestas afirmativas, y iii) más tradicional: mujeres que dieron de cuatro a cinco respuestas afirmativas. La mayoría de mujeres se situó en la categoría "de alguna forma tradicional" (82%), un 10%, en la "más tradicional" y un 8%, en la "menos tradicional". Las mujeres comprendidas en la categoría "más tradicional" son de áreas rurales (15%), de la región norte (19%), mayores, de 40-44 años de edad (18%), con menos educación, de 0 a 5 años de estudio (28%), de muy bajo nivel socioeconómico (21%), y hablan solamente guaraní en el hogar (19%).

Los datos recabados en Paraguay entregan mucha información relevante que permite un acercamiento a la idiosincrasia de la sociedad en la que es necesario intervenir para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En ese sentido, las políticas públicas y las campañas de sensibilización de la sociedad deberán, sin duda alguna, apuntar a cambiar la idea generalizada de que los problemas de pareja deben enfrentarse solo en la familia, así como a habilitar socialmente la intervención de las instituciones públicas.

3. Guatemala: Prevalencia de la violencia

Si bien los alarmantes índices de violencia en Guatemala son ampliamente conocidos, la información disponible sobre prevalencia de la violencia contra las mujeres en esa sociedad es escasa y parcial, aunque se están haciendo grandes esfuerzos para mejorar esta situación.

Desde 1999 el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha recabado y procesado información sobre violencia intrafamiliar en respuesta a lo establecido en su ley orgánica y en el reglamento de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (Ley VIF), sancionada en 1996. Sin embargo, como se verá más adelante, estos esfuerzos se dirigen más a la centralización de los registros administrativos que a la producción de información estadística basada en la aplicación de encuestas representativas[17].

[17] La información recopilada a partir de los registros administrativos que coordina el Instituto Nacional de Estadística (INE) se presenta en el capítulo 4.

Para iniciar una aproximación al problema de la violencia contra las mujeres en Guatemala se puede recurrir a la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, aplicada por última vez en el período 2008/2009 (ENSMI-2008/09). En su quinta edición[18] al igual que en las anteriores, tuvo por objetivo reflejar las condiciones de salud de la población infantil y de las mujeres, con resultados desagregados por departamentos. El universo considerado comprendió a las mujeres guatemaltecas en edad reproductiva (de 15 a 49 años de edad), los hombres de entre 15 y 59 años de edad y todos los niños y niñas nacidos a partir de enero de 2003.

La encuesta 2008/09 fue realizada por la Universidad del Valle de Guatemala, en coordinación con el Centro de Estudios en Salud (CES), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), con la asistencia técnica de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Atlanta (Estados Unidos), y el apoyo técnico y financiero de organismos de cooperación internacional[19].

De acuerdo con lo señalado en el informe preliminar de la ENSMI 2008/09, la encuesta recogió información sobre violencia intrafamiliar (incluida la violencia verbal, física y sexual), tanto en la encuesta a mujeres como a hombres. Con respecto a la violencia contra las mujeres, las preguntas estuvieron dirigidas a identificar los eventos de violencia en algún momento de sus vidas y también en los últimos 12 meses.

Los resultados presentados indican que el 45% de las mujeres alguna vez unidas han experimentado algún tipo de violencia en algún momento de sus vidas. Ese porcentaje es levemente superior en áreas urbanas, en comparación con las rurales; también en el grupo no indígena y con educación secundaria es mayor que en el indígena.

Asimismo, manifestó haber sufrido violencia verbal un 42,2% de las mujeres de 15 a 49 años de edad, proporción que resultó más alta en el área urbana, en el grupo no indígena y con educación secundaria o superior. La violencia física no muestra diferencias por área de residencia, grupo étnico o nivel de educación de las mujeres. Sin embargo, varía levemente según grupos de edad, ya que aumenta a medida que las mujeres tienen más años.

---

[18] La anterior se realizó en 2002.

[19] Los costos locales de la ENSMI-2008/09 se financiaron con fondos proporcionados por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/ Guatemala), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), la USAID/Calidad en Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Por otra parte, casi una cuarta parte de las mujeres en edad reproductiva manifestó haber sufrido algún tipo de violencia intrafamiliar en los últimos 12 meses previos a la encuesta. En el mismo período, 3 de cada 10 mujeres sufrieron violencia sexual, 8 de cada 10 fueron objeto de violencia física y un 21%, de violencia verbal.

De acuerdo con la encuesta realizada en Guatemala, en los últimos 12 meses previos a su aplicación, la violencia verbal y física contra las mujeres fue mayor en áreas urbanas, mientras que la violencia sexual mostró ser levemente superior en las rurales. Por grupo étnico, el no indígena presenta los mayores porcentajes en las tres formas de violencia.

Finalmente, las mujeres con nivel de educación superior sufren más violencia física, las con educación secundaria, mayor violencia verbal y las sin educación, mayor violencia sexual.

En el caso de Guatemala, el mandato legal que encarga al Instituto Nacional de Estadística la producción de información sobre violencia intrafamiliar se conjuga con una coordinación de esfuerzos públicos y privados para llevar esta tarea adelante con el apoyo financiero de la cooperación internacional.

4. Argentina y Trinidad y Tabago: Carencia de información proveniente de encuestas

Si bien con limitaciones, desplegando variadas estrategias y coordinando múltiples esfuerzos para llevar a cabo esta labor, el Perú, el Paraguay y Guatemala cuentan con fuentes de información de relativa actualidad que ofrecen un panorama cierto de la base de la pirámide: los hechos presuntos de violencia contra las mujeres.

Sin embargo, esta no es una situación generalizada en la región. Aun en países que exhiben importantes avances en otros sentidos, como un proceso de unificación de registros administrativos (el caso de Trinidad y Tabago y otros en la subregión del Caribe), o iniciativas novedosas para mejorar el acceso de la población a las herramientas legales de protección en caso de violencia doméstica (la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la Argentina), o incluso la promulgación de normas integrales para la protección de las mujeres frente a todas las formas de violencia (los casos de la Argentina, Colombia y México), esto no implica que se hayan dado los pasos necesarios para obtener la información básica que solo las encuestas representativas pueden ofrecer. Información que, por otra parte, será fundamental para responder a los avances que puedan producirse a partir de las restantes

iniciativas de políticas públicas, servicios y registros. Este es el caso de la Argentina y de Trinidad y Tabago.

La Argentina cuenta con una de las legislaciones más completas de la región en materia de violencia contra las mujeres. Luego de una primera etapa, iniciada en 1994 con la sanción de la Ley núm. 24.417 de Protección contra la violencia intrafamiliar[20], a la que siguieron normas sustantivamente similares aplicables en las provincias del país[21], en el año 2009 se aprobó una ley que, sin derogar las mencionadas, busca poner en marcha una política integral frente a las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. La Ley núm. 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, promulgada el 11 de marzo de 2009, incluye numerosos conceptos y avanza en la definición de diversas formas de violencia. Sin embargo, a pesar de establecer la obligación de generar registros administrativos tanto en el ámbito del Consejo Nacional de las Mujeres (organismo sindicado como rector en el diseño de las políticas públicas para la aplicación de la Ley), como del Ministerio de Salud y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no incluye referencias expresas a la necesidad de producir encuestas representativas para construir la línea de base a partir de la cual se deberán diseñar, aplicar y monitorear las políticas derivadas de la norma.

Como se verá en el próximo capítulo, la ausencia de encuestas que provean datos oficiales sobre la violencia contra las mujeres en la Argentina contrasta con la existencia de encuestas sobre victimización, que apuntan a identificar la criminalidad en términos amplios. No se han destinado los mismos recursos técnicos y financieros a la generación de información sobre la prevalencia de diversas formas de violencia, la cual difiere marcadamente entre los varones y las mujeres de la sociedad argentina[22].

---

[20] Incluso antes, sin embargo, la provincia de Tierra del Fuego había aprobado la ley núm. 39, en virtud de la cual se creó un procedimiento judicial especial para la protección de víctimas de violencia familiar.

[21] En la Argentina, la organización federal del Estado añade complejidad al esquema de competencias para regular distintos aspectos de las políticas públicas. En materia de violencia contra las mujeres hay competencias concurrentes de la nación y de las provincias, lo cual hace que la coordinación de los esfuerzos de distintos organismos y jurisdicciones sea fundamental.

[22] De modo generalizado, los hombres son más afectados por los hechos de criminalidad ocurridos en la vía pública o entre personas no relacionadas, mientras que las mujeres son desproporcionadamente más afectadas por los hechos de violencia en el interior de sus hogares o perpetrados por personas de su círculo íntimo. Sin embargo, la comparación es difícil de establecer dada la ausencia de indagaciones específicas. Justamente por este motivo cobra relevancia la experiencia del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público del Perú, que se comenta más adelante (véase Villanueva Flores, 2010).

El caso de Trinidad y Tabago es un claro exponente de la situación en los países del Caribe, donde se constata una ausencia de encuestas representativas que contribuyan a configurar un panorama de la incidencia y prevalencia de la violencia contra las mujeres, en sus diversas manifestaciones. No se han realizado investigaciones cuantitativas para dimensionar el fenómeno, ni tampoco encuestas de victimización que incluyan módulos en ese sentido[23]. Existen, sin embargo, registros administrativos de diversas fuentes (policiales, judiciales, gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil), que a partir de los casos denunciados ofrecen una visión somera de las mujeres que buscan asistencia al enfrentar situaciones de violencia. El tema de la extensión y las características de estos registros administrativos será abordado más adelante.

5. Las encuestas sobre victimización y su indiferencia frente a la violencia contra las mujeres

Las encuestas sobre victimización pueden ser una herramienta alternativa o complementaria para recabar información sobre diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres.

En América Latina, debido a una preocupación creciente por los índices de criminalidad, han proliferado los esfuerzos por contar con información sistematizada sobre los delitos ocurridos en los países de la región. Es así que, en los últimos años, las encuestas sobre victimización han tenido una relativa difusión. En el marco de esas iniciativas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó el Observatorio Hemisférico de Seguridad: Criminalidad y Violencia (OIS), como un instrumento de medición y análisis para recopilar información cuantitativa y cualitativa[24]. El propósito del Observatorio es divulgar datos estadísticos relevantes sobre seguridad ciudadana para el monitoreo de las políticas públicas en los respectivos países, aunque no con fines comparativos entre estos, ya que las diferencias metodológicas dificultan la concreción de esta posibilidad. La información estadística presentada por el Observatorio es recopilada de fuentes oficiales y nacionales.

En un estudio reciente sobre crimen e inseguridad en América Latina y el Caribe (Dammert y otros, 2010), se muestra que en la región hay un volumen importante de información disponible proveniente de encuestas sobre victimización, aunque considerablemente condicionada

[23] En Trinidad y Tabago existe una encuesta piloto aplicada por una organización de la sociedad civil en 1998 (CAFRA, 1998).

[24] Disponible [en línea] http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp.

por los aportes de organismos internacionales e instituciones privadas, incluidos centros educativos y organizaciones de la sociedad civil. Si bien la dependencia del financiamiento externo determina la periodicidad de los estudios y su adecuación a la realidad nacional, también es cierto que llama la atención el compromiso de algunos Estados con la generación de información sobre violencia criminal de un modo que no siempre incluye datos desagregados por sexo y por diversas formas de violencia contra las mujeres. Este es el caso del Uruguay (a partir de 1999) y de Chile (a partir de 2003). En ambos casos, son los ministerios del interior los que realizan una encuesta anual.

Cuadro II.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): ENCUESTAS NACIONALES SOBRE VICTIMIZACIÓN Y ORGANISMOS RESPONSABLES

País	Institución	Periodicidad	Año
Argentina	Universidad Torcuato Di Tella	Mensual	2008 (40 centros urbanos)
Belice	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)a	Única	2008
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Única	2006
Brasil	Pesquisa Social Brasileira	Única	2006
Chile	Ministerio del Interior	Anual	2003 en adelante
Costa Rica	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Única	2006, 2008
Ecuador	Plan de Seguridad Ciudadana	Única	2008
El Salvador	Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)	Anual	2003 en adelante
Guatemala	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Semestral	2004-2007 (Ciudad de Guatemala)
México	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)	Semestral	2002 en adelante
Nicaragua	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	Bienal	2004, 2006, 2008

(continúa)

Cuadro II.11 (conclusión)

País	Institución	Periodicidad	Año
Panamá	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	Bienal	2004, 2006, 2008
Paraguay	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)	Bienal	2006, 2008
Uruguay	Ministerio del Interior	Anual	1999-2004 y 2007
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio de Justicia, Instituto Nacional de Estadística (INE)	Única	2001, 2006

Fuente: L. Dammert y otros, *Crimen e inseguridad: Indicadores para las Américas*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

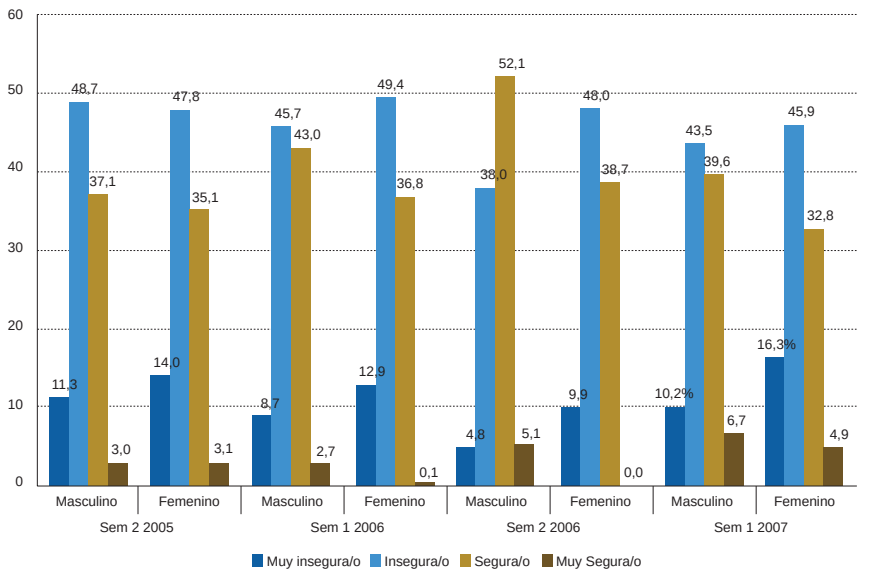
a Véase [en línea] http://www.vanderbilt.edu/lapop/.

De modo similar a lo que ocurre en la aplicación de encuestas específicas sobre violencia o, incluso, de encuestas de salud (o salud sexual y reproductiva), también en el caso de las encuestas sobre victimización los países buscan alianzas con organismos internacionales y otras entidades debido a las dificultades financieras y organizativas que enfrentan para implementarlas. Este es lo que sucede en el Paraguay y en Colombia con las encuestas sobre salud sexual y reproductiva, o en Guatemala con las encuestas sobre salud materno infantil. Para aplicar encuestas sobre victimización, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, entre otros, han establecido acuerdos con el PNUD.

Por otra parte, si bien las encuestas nacionales tienen el valor de la representatividad de la población en diversos contextos geográficos, lo cierto es que también las ciudades se han constituido en actores importantes en la generación de información. Los servicios de atención son muchas veces organizados localmente, con más razón en el caso de países con una estructura federal del Estado. Ciudades como Lima (1998), Buenos Aires (1997-2003 y 2007)[25], el Área Metropolitana de Caracas (2007) y Bogotá (desde 1996 a la fecha) han puesto en práctica instrumentos diseñados para indagar sobre la situación de la ciudad en materia delictual. Sin embargo, son pocas las ocasiones en que estas encuestas han servido como fuente de información sobre temas de violencia contra las mujeres debido, en general, a que esta problemática específica queda fuera del terreno de análisis.

[25] Entre los años 1997 y 2003 la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) realizó numerosas encuestas de victimización en el país, incluyendo la ciudad de Buenos Aires (Cafferata y Flom, 2008). En 2007 la encuesta fue encargada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y realizada por la Universidad de San Andrés.

Gráfico II.1
GUATEMALA: PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD POR SEXO, 2007
(en porcentajes)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Encuestas de victimización y percepción de inseguridad en el municipio de Guatemala", Ciudad de Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, 2007.

Esta tendencia creciente a mantener una vigilancia activa del fenómeno de la criminalidad, que a su vez permite diseñar políticas mejor informadas para abordar esa problemática, debiera por lo menos equipararse con los esfuerzos de esos mismos países por conocer y monitorear las expresiones de violencia que afectan de un modo desproporcionado a las mujeres.

En la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas aprobada por la XLI Asamblea General de la OEA, celebrada en El Salvador el 7 de junio de 2011, hay muestras del vínculo que existe entre la idea de seguridad y el derecho a una vida libre de violencia.[26] Una preocupación genuina por la seguridad integral de todas las personas no puede ignorar que hay distintas formas de violencia que se manifiestan en espacios diversos y que afectan de manera diferenciada a varones y mujeres.

[26] Véase [en línea] http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37.

En esa línea, la Declaración sobre Seguridad Ciudadana en las Américas incluyó referencias explícitas a la violencia contra las mujeres, el espacio doméstico, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la explotación sexual:

- CONVENCIDOS de que la eliminación de la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en la sociedad; así como de la importancia de incorporar una perspectiva de género en las políticas de seguridad;
- REAFIRMANDO que la prevención, sanción y erradicación del tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la explotación en todas sus formas, incluida la explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes, son un compromiso de los Estados Miembros que debe ser abordado de conformidad con los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia y, cuando corresponda, en cooperación con la sociedad civil.

Los países incorporaron en sus declaraciones, como un punto específico, un llamado a reconocer la importancia de fortalecer la capacidad del Estado para fomentar políticas de seguridad pública de largo plazo, integrales y con una perspectiva de género. Esto exige tener presente las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad, incluir la promoción y protección de los derechos humanos y adecuar, cuando sea necesario, los respectivos marcos jurídicos, estructuras, programas, procedimientos operativos y mecanismos de gestión. Además requiere, en particular, la determinación de formular políticas públicas y programas educativos cuyo objetivo sea lograr una transformación cultural que posibilite la erradicación de la violencia intrafamiliar.

La violencia contra las mujeres se explica por razones particulares, asentadas en la discriminación contra ellas en distintos planos de la sociedad, y no se resolverá sin un cambio cultural profundo. A pesar de sus significativas diferencias con respecto a las iniciativas agrupadas bajo el concepto de "seguridad ciudadana", un dato relevante es que estas últimas acciones, que gozan en la actualidad de un espacio destacado en la agenda política y social de la región, incluyen ahora nociones más complejas. La Declaración sobre Seguridad Ciudadana en las Américas habilita la problematización de los significados de la "seguridad" para distintos grupos, en espacios diversos, tanto públicos como privados. Esto no significa, sin embargo, que bajo el concepto de "seguridad ciudadana" deban alinearse las políticas dirigidas a la violencia contra la mujer.

D. Información sobre servicios: La relevancia estratégica de los registros administrativos

Los registros administrativos permiten formarse una idea acerca de los hechos de violencia contra las mujeres que llegan al sistema, una vez que las mismas víctimas u otra persona involucrada requiere la prestación de algún tipo de servicio. Este puede ser de salud, seguridad, justicia o asistencia social, incluida la búsqueda de soluciones de vivienda, subsidios económicos y acceso a refugios, entre otros.

La información que reúnen en forma rutinaria las entidades públicas y privadas de prestación de servicios en el curso de su labor no permiten medir la prevalencia de la violencia en una comunidad. Es sabido que la proporción de las mujeres afectadas que busca ayuda es muy baja en relación con aquellas que padecen en silencio y que, además, tienden a ser las más severamente afectadas por los hechos de violencia. Aun así, los datos provenientes del registro de servicios prestados son sumamente relevantes para otros fines. En primer lugar, contribuyen a un mejor conocimiento de la respuesta de las distintas instituciones ante la violencia y de la medida en que satisfacen la demanda y las necesidades manifestadas por las mujeres. En segundo lugar, son útiles para monitorear las políticas del Estado en sus diversas instancias, cuantificar sus costos y afinar la evaluación de sus efectos.

En el Perú existe una gran diversidad de instituciones que registran los servicios que prestan en relación con la violencia contra la mujer. Los casos son reportados al Estado desde los diferentes servicios públicos (incluido el sistema de administración de justicia), y en los registros se distingue entre los múltiples tipos de violencia de género, aunque la información sobre violencia familiar, violencia sexual y, desde el año 2009, el feminicidio, es mayoritaria. Sin embargo, como se verá más adelante, los conceptos bajo los cuales se registra la información no son uniformes y tampoco lo son los indicadores que se utilizan. Por ese motivo, la información proveniente de las diversas fuentes disponibles en el Perú no resulta compatible o comparable entre sí.

En América Latina y el Caribe la información proveniente de las entidades de servicio predomina sobre la obtenida de encuestas. En los países del Caribe, en particular, la información de registros administrativos (sobre todo de fuentes policiales) es prácticamente la única con que se cuenta para captar alguna dimensión del problema de la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos emprendidos en algunos países, la falta de coordinación y sistematización entre los registros de las diversas entidades prestadoras de servicios (públicas y privadas) impide,

Recuadro II.3
INGLATERRA Y GALES: ENCUESTA SOBRE CRIMINALIDAD, UNA HERRAMIENTA IDÓNEA PARA MONITOREAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

En la experiencia de otros países, el monitoreo de la criminalidad mediante encuestas permite aprovecharlas también para indagar acerca de las diversas formas de violencia contra las mujeres.

En la British Crime Survey (BCS) aplicada en 2001 se incorporó un módulo auto-administrado sobre violencia interpersonal, diseñado para medir las experiencias de violencia doméstica, violencia sexual y hostigamiento. Los hallazgos de esta encuesta configuraron el panorama nacional más confiable jamás logrado para identificar la naturaleza y extensión de la violencia interpersonal en Inglaterra y Gales.

Al incluir en un mismo cuestionario preguntas relacionadas con violencia doméstica, violencia sexual y hostigamiento, por primera vez fue posible hacer un análisis cruzado de estas formas de violencia y de las variables entre ellas.

El método de auto-administración vía una computadora ofrecida a la persona encuestada en el momento de responder a este módulo constituye una garantía de confidencialidad, lo que permitió la documentación de hechos sensibles que, de otro modo, podrían no haber sido informados al entrevistador que actúa cara a cara en los módulos iniciales.

De acuerdo con los hallazgos, la violencia en las relaciones interpersonales se encuentra muy extendida y afecta aproximadamente a un tercio de la población, en algún momento de la vida. De cada 20 mujeres, una ha experimentado violencia sexual, mientras que una de cada cinco mujeres ha sido víctima de violencia doméstica.

La violencia en las relaciones interpersonales es un fenómeno concentrado, en el sentido de que se registran casos de victimización repetida extrema. Por ejemplo, un tercio de las mujeres víctimas reportó haber sufrido más de tres episodios de violencia a manos de la persona que sindican como el autor de la peor experiencia de violencia que hayan vivido.

La encuesta fue aplicada a una muestra representativa de 22.463 mujeres y varones de entre 16 y 59 años de edad. Como metodología para obtener respuestas se recurrió a un sistema computarizado con un cuestionario auto-administrado. La parte central de la BCS se realiza cara a cara y el entrevistador va ingresando las respuestas en una computadora portátil. Una vez que se ha completado esta primera parte, entrega la computadora a la persona entrevistada, quien debe ingresar las respuestas eligiendo las opciones disponibles con el cursor. El 82% de los encuestados pudo completar el módulo sin asistencia, mientras que una pequeña minoría requirió ayuda del entrevistador en algunas partes de la encuesta.

Fuente: S. Walby y J. Allen, Domestic Violence, Sexual Assault and Stalking: Findings from the British Crime Survey, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2004.

en general, que estos datos puedan ser leídos de un modo que ofrezca una idea acabada de la situación imperante en un país o región determinada. El instrumento de recolección de información, los datos consignados, su desagregación y la conceptualización misma de los hechos que se consideran para el registro (violencia contra las mujeres, violencia doméstica, violencia de género), difieren de modos muy significativos. Salvo contadas excepciones, no es posible derivar de los registros administrativos un panorama de la situación nacional en los países de América Latina y el Caribe.

En las próximas secciones se presentarán algunas experiencias vinculadas a los registros de entidades prestadoras de servicios que, por la forma en que operan, su integración con otras instituciones públicas y privadas y la confiabilidad de sus fuentes, pueden servir de inspiración para otros países. Asimismo, debido a la centralidad de los registros administrativos en los países del Caribe en tanto constituyen la principal fuente de información, los datos disponibles en esta subregión se presentan sobre la base de dicho tipo de registros.

1. Servicios de atención de salud

Los servicios de salud ofrecen una buena oportunidad para identificar diversas situaciones de violencia (sexual, psicológica, física), cuando se recurre a ellos en busca de tratamiento, atención o apoyo. En los últimos años se ha difundido el enfoque de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la salud y como problema de salud pública, vistas las consecuencias de largo plazo que conlleva para el bienestar físico y psíquico de sus víctimas, por lo que se favorece su identificación, tratamiento y documentación a partir de las prestaciones en los servicios de salud existentes en los distintos contextos locales (OPS, 2003; OMS/LSHTM, 2010).

A partir de los registros de los servicios de salud es posible obtener estadísticas interesantes en términos de la demanda generada por las mujeres víctimas de violencia. Como administrador del sistema nacional de salud del país, el Ministerio de Salud de Belice montó un sistema de seguimiento de la violencia de género fundado en el registro unificado de las personas que reciben atención sanitaria por causa de violencia[27]. Sobre la base del formulario único creado a tal efecto, los prestadores de servicios de salud recaban información desde los puntos locales de atención. Esta información es luego transmitida a los seis distritos en que está dividido

[27] El Ministerio de Salud centraliza la información que corresponde al Sistema Nacional de Información de Salud (NHIS), y los datos sobre seguimiento de la violencia de género son parte integrante de ese sistema.

el territorio nacional, para después ser centralizada en la oficina que reúne los datos de todo el país.

Tras algunos años de implementación, en 2003 el formulario que se utilizaba para recopilar la información fue evaluado, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud, y modificado con vistas a acortar su extensión e incluir otras formas de violencia, como el abuso sexual infantil y la violación. El formulario de registro se llena en triplicado en los puntos locales de atención: un ejemplar se entrega a la víctima de violencia, uno queda en el centro de atención al que recurrió y el tercero es enviado a uno de los seis distritos, según corresponda[28]. Allí se reúne la información pertinente a esa jurisdicción, que luego se consolida con la información nacional en la oficina central[29]. El volumen de información que se maneja (se recibe un total de aproximadamente 320 casos por trimestre de los seis distritos), permite a la oficina central llevar un control de los datos enviados, identificar la superposición de información y solicitar su revisión a las unidades locales o distritales[30]. Con la información recabada se elaboran informes y tablas estadísticas por períodos trimestrales.

El registro de la violencia de género es parte del sistema nacional de información de salud (*National Health Information System,* NHIS). Aunque hasta 2010 la información se recopilaba manualmente, se espera que a partir de 2011 se implemente un sistema sistematizado de recolección de información que permita acceder a ella en línea a nivel nacional.

La información que produce el registro nacional es utilizada por varias instituciones. Los principales usuarios son el Ministerio de Salud, la policía y el organismo para el adelanto de la mujer en el Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social[31]. Este sistema de registro abarca exclusivamente los centros públicos de atención de salud. Un

---

[28] El envío se hace actualmente por correo electrónico y CD-ROM. A partir de la implementación del sistema informático en 2011 la información estará disponible en línea de modo automático.

[29] Los informes producidos por cada una de las unidades locales *(District Health Information Unit)* son luego consolidados en el registro nacional central localizado en la ciudad capital de Belmopan.

[30] Un problema habitual es el doble registro: por un mismo hecho de violencia, una persona puede requerir atención médica en un servicio de salud y, pocos días más tarde, en un hospital. En ese caso, se completarán dos formularios distintos, indicando dos situaciones de violencia. Sin embargo, en el momento de consolidar la información la duplicación podrá ser advertida (por el nombre o por la descripción del hecho). En ese caso se solicita su corroboración a la unidad que tomó el dato y eventualmente se rectifica el registro. En un ámbito geográfico más extenso, que comprenda mucho más población y un mayor número de casos, este método no sería practicable.

[31] En Belice hay un Departamento de Asuntos de la Mujer *(Women's Department)* en el Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social.

desafío pendiente es la incorporación de los prestadores privados de servicios de salud, sin los cuales se excluye al segmento de población que busca atención en ese ámbito.

En registro de la violencia de género que lleva el Ministerio de Salud de Belice constituye una experiencia interesante que puede servir de inspiración no solo para otros países del Caribe (similares en situación geográfica y demográfica[32]), sino también para las unidades políticas de países federales, divididos en regiones que administran los recursos locales de salud.

2. Servicios de atención prestados por los mecanismos para el adelanto de la mujer

Los mecanismos para el adelanto de la mujer habitualmente incluyen entre sus áreas principales de trabajo el tema de la violencia contra las mujeres, ya sea limitada a la violencia doméstica o ampliando sus intervenciones a violencia sexual, trata y explotación de mujeres y violencia laboral, entre otras figuras. En muchos casos, son también los propios mecanismos (de nivel nacional o local), los que prestan servicios en forma independiente o articulando esfuerzos con otras instituciones del Estado[33]. A continuación se revisa la información originada por los servicios que prestan algunas de estas entidades de carácter nacional en los países de la región.

En el Perú, las medidas políticas para combatir la violencia contra la mujer se han centrado en la violencia familiar y la violencia sexual en conjunto. Este enfoque queda de manifiesto en diversas iniciativas implementadas en el país. Tanto el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), a cargo de los centros de emergencia mujer (CEM), como el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 incluyen acciones para abordar la violencia en el ámbito interfamiliar y la violencia sexual. Asimismo, para la implementación del mecanismo de presupuesto por resultados se ha creado el Programa Estratégico de Violencia Familiar y Sexual en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Sin embargo, esta prioridad política no ha conllevado una profundización del enfrentamiento de la violencia sexual contra las mujeres y menos si estas son adultas. Una consecuencia de ello es la limitada información existente. En el caso del MIMDES, porque se pierde entre los

[32] Belice tiene una población de 300.000 personas.

[33] En el informe sobre los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer realizado por Fernós (2010), se señala que el tema de la violencia contra la mujer es una de sus principales áreas de trabajo en los países de la región.

datos de carácter general, mayoritariamente referidos a violencia familiar, y en el Ministerio Público, porque no existe información a nivel nacional en el registro disponible. Aun con sus limitaciones, es la Policía Nacional del Perú la que brinda la información más detallada sobre esta problemática.

Los centros de emergencia mujer (CEM) son los únicos servicios especializados en la atención de casos de violencia familiar y sexual en el Perú. Actualmente existen 114 CEM a nivel nacional, 25 de los cuales fueron creados durante 2010, ubicados en su mayoría en las capitales de departamento o en ciudades importantes.

Ante la ausencia de un registro unificado de casos y de los diversos servicios de atención existentes en el Perú, no se puede responder a la siguiente pregunta: ¿cuántos de los casos reportados obtuvieron una respuesta judicial favorable? Por lo tanto, no es posible evaluar la eficacia de las intervenciones.

También en el Paraguay el Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR), dependiente de la Secretaría de la Mujer, Presidencia de la Nación, ofrece información sobre los servicios de apoyo que brinda. De acuerdo con sus registros, durante 2009 se atendieron 2.409 casos de violencia física, psicológica, económica y sexual. La tendencia para el año siguiente apuntaba a un claro incremento de casos, ya que en abril de 2010 el SEDAMUR había registrado 812, más del doble de los anotados en el mismo período de 2010.

Cuadro II.12
PARAGUAY: CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES ATENDIDOS POR EL SERVICIO DE APOYO A LA MUJER (SEDAMUR) EN 2009

Mes	Tipo de violencia				Total de casos asistidos
	Física	Psicológica	Económica	Sexual	
Enero	89	181	123	23	416
Febrero	56	130	88	18	292
Marzo	34	97	61	12	204
Abril	49	102	64	14	229
Mayo	25	78	50	4	157
Junio	36	101	75	13	225

(continúa)

Cuadro II.12 (conclusión)

Mes	Tipo de violencia				Total de casos asistidos
	Física	Psicológica	Económica	Sexual	
Julio	17	53	39	7	116
Agosto	40	81	55	11	187
Septiembre	25	53	38	5	121
Octubre	42	83	53	10	188
Noviembre	31	59	41	11	142
Diciembre	33	54	39	6	132
Total	477	1072	726	134	2 409

Fuente: Elaboración propia.

En Argentina, el organismo nacional para el adelanto de la mujer, el Consejo Nacional de las Mujeres, no presta servicios en materia de violencia contra las mujeres de modo directo, como lo hacen algunas de las entidades con similar competencia a nivel provincial o municipal[34]. Sin embargo, el gobierno federal sí lo hace y en forma directa por intermedio de un servicio conocido como Programa Las víctimas contra las violencias, coordinado por la Brigada Móvil para la atención y asistencia a víctimas de violencia familiar, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación[35]. Este servicio, disponible solo en la ciudad de Buenos Aires, reúne información proveniente tanto de las llamadas telefónicas recibidas solicitando orientación, contención, información y ayuda, como de las intervenciones domiciliarias efectivamente llevadas a cabo en respuesta al pedido de la víctima o de un tercero. Los últimos datos disponibles se remontan a diciembre de 2009.

Los datos recabados por los organismos para el adelanto de la mujer, al igual que los procedentes de otras instituciones públicas, presentan el problema de su falta de comparabilidad con la información empírica de otras fuentes. Por ese motivo, y concientes de la debilidad que

[34] El carácter federal del Estado argentino determina que las instancias provinciales sean las encargadas de la prestación de servicios.

[35] Véase [en línea] http://www.jus.gov.ar/media/53409/graficos%20diciembre%2009%20web.pdf.

estas discrepancias metodológicas implican, varios de estos organismos están llevando adelante iniciativas tendientes a unificar la producción de información sobre violencia contra las mujeres.

Este es el caso de Guatemala, país en el que, por mandato de las normas vigentes[36], el Instituto de Estadística (INE) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), están articulando los esfuerzos de varias instituciones interesadas. De modo similar, también en Trinidad y Tabago se avanza en la creación de un registro centralizado de información sobre violencia contra las mujeres en el que participa la entidad para el adelanto de la mujer.

3. Información de fuentes policiales

La policía es habitualmente la institución a la que primero recurren las mujeres frente a una situación de violencia. Esto se constata en distintas regiones y jurisdicciones. La explicación más probable se relaciona con la presencia que tienen las fuerzas policiales en distintos lugares, lo que las convierte en un recurso del Estado más cercano y de fácil acceso que el poder judicial u otras instancias de atención.

Según una encuesta realizada en 2006 en los tres principales centros urbanos de la Argentina, la policía es la primera instancia a la que las mujeres manifestaron que recurrirían en caso de encontrarse ante una situación de violencia, o que sugerirían a alguien conocido en las mismas circunstancias[37]. Esta información es consistente con la obtenida de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), que brinda atención a víctimas de esta violencia en la ciudad de Buenos Aires, según la cual la gran mayoría de los casos llegan derivados por la policía[38]. De modo similar en el Perú, de acuerdo con la información disponible, la mayoría de las mujeres que requieren servicios por situaciones de violencia inician su periplo por intermedio de la policía.

---

[36] El sistema nacional de información sobre violencia contra la mujer (SNICVM) fue definido en el artículo 20 de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia, que establece la creación de este registro unificado bajo la coordinación del INE y la CONAPREVI. Se volverá sobre este punto en la sección dedicada a la creación de registros centralizados.

[37] En una encuesta aplicada a 1600 mujeres de los tres principales centros urbanos de la Argentina, el 53% de ellas manifestó que recurriría a la policía en caso de sufrir violencia por parte de su pareja o ex pareja. Véase ELA (2007).

[38] La experiencia de la OVD, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, se analiza con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

En la medida en que las fuerzas policiales trabajan en conjunto con el poder judicial en la documentación o investigación de algunos delitos o faltas[39], tienen la posibilidad de registrar la mayoría de los hechos de violencia que llegan a conocimiento de las autoridades públicas, tanto vía pedidos de protección como para su investigación y eventual sanción cuando el hecho configura un delito previsto en las leyes locales. En todo caso, para la policía es posible contar con información de primera mano que, volcada en un registro con el debido detalle, potencialmente puede ofrecer información valiosa para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

A pesar de encontrarse en un lugar privilegiado para sistematizar información sobre la violencia contra las mujeres, las instituciones policiales de la región no siempre reúnen datos sobre estas intervenciones, ni avanzan en la recopilación de información desagregada por sexo en los hechos de violencia intrafamiliar en los que intervienen.

Como se verá más adelante, en los países del Caribe los registros policiales son los más utilizados en comparación con otras fuentes posibles de información, a pesar de ciertas persistentes deficiencias.

Los registros policiales disponibles en Trinidad y Tabago dejan en claro que el fenómeno de la violencia contra las mujeres afecta a todas las etnias y clases sociales[40]. Aunque la información no es de acceso público[41], es posible ver ciertos datos, aunque no desagregados por sexo, edad o vínculo entre víctima y perpetrador. No es mucho lo que puede concluirse a partir de esta información, ya que no es posible determinar cabalmente el número de víctimas ni de hechos. En los registros policiales hay un informe por cada tipo de daño, lo que multiplica el número de registros por víctima (aun cuando se trata de la misma persona que denuncia un nuevo hecho cometido en su contra).

Las insuficiencias de los registros policiales en Trinidad y Tabago contrastan con el detalle de la información que recoge y publica anualmente la Policía Nacional del Perú (PNP).

Durante los últimos cuatro años, según la PNP ha aumentado paulatinamente el número de denuncias recibidas por violencia

---

[39] La función de las fuerzas policiales en las investigación de ciertos delitos depende del sistema procesal vigente en cada país. La tendencia actual, sin embargo, es relevar a la policía de labores investigativas, que pasan a ser función de los fiscales, dentro de los ministerios públicos.

[40] Véanse en la sección 6, donde se examina la información sobre femicidio/muerte violenta de mujeres, datos específicos sobre Trinidad y Tabago, años 2001 a 2009, basados en registros de la división *Crime and Problem Analysis Branch del Trinidad and Tabago Police Service.*

[41] Las estadísticas oficiales no se publican, sino que deben solicitarse en forma fundamentada.

familiar que se registran en sus anuarios estadísticos. Además, la PNP documenta estas denuncias por número y tipo de agresión (violencia física, psicológica u otra.

Cuadro II.14
PERÚ: DENUNCIAS POR VIOLENCIA FAMILIAR PRESENTADAS A LA POLICÍA , 2006-2009

Año	2006	2007	2008	2009
Número de denuncias	77 400	87 292	91 929	95 749

Fuente: Policía Nacional del Perú (PNP), *Anuario estadístico 2009*, sobre la base de datos de las direcciones territoriales de la PNP.

En 2009, la PNP registró un total de 95.749 denuncias de violencia familiar, de las cuales más de la mitad (57,75%) correspondía a violencia física.

Cuadro II.15
PERÚ: DENUNCIAS POR VIOLENCIA FAMILIAR PRESENTADAS A LA POLICÍA, SEGÚN TIPO DE VIOLENCIA, 2009

Tipo de agresión	Física	Psicológica	Otra no especificada	Total
Número de denuncias	55 291	29 326	11 132	95 749

Fuente: Policía Nacional del Perú (PNP), *Anuario estadístico 2009*, sobre la base de datos de las direcciones territoriales de la PNP.

La información provista por la PNP se presenta desagregada según características de la víctima, del agresor y del hecho de violencia familiar. Como se muestra en el siguiente cuadro, aunque la legislación sobre violencia familiar protege a mujeres y varones, indistintamente, durante 2009 la gran mayoría de las personas afectadas por episodios de violencia familiar en el Perú fueron mujeres, en particular dentro del grupo de 18 a 51 años de edad[42]. Aunque el mayor número de denuncias se presentó en el departamento de Lima, esto puede estar condicionado por el hecho de que este tiene más población y también porque allí las instituciones policiales se están más próximas para la población urbana.

Las denuncias por violencia familiar corresponden en su mayoría a violencia perpetrada por la pareja o ex pareja (85,32% de los casos).

[42] Los casos de violencia contra niños y niñas no necesariamente se procesan como denuncias por violencia familiar. Lo contrario significaría que esta última tiene menor incidencia.

Cuadro II.16
TRINIDAD Y TABAGO: DENUNCIAS POR VIOLENCIA PRESENTADAS AL SERVICIO DE POLICÍA, 2000-2009

HECHOS	2000	2001	2002	2003[a]	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Homicidio	24	17	17	12	18	26	33	18	37	23
Abuso sexual	92	37	24	2	25	53	43	42	67	64
Lesiones	48	42	37	7	29	7	12	34	61	38
Lesiones por golpes	775	904	560	244	470	491	421	545	859	568
Daño malicioso	0	0	0	1	10	1	1	18	24	26
Amenazas	214	217	133	203	245	379	498	437	422	405
Abuso verbal	94	60	91	29	60	18	15	3	0	0
Violencia psicológica	59	61	55	34	49	33	25	0	0	0
Violencia económica	4	0	1	0	12	0	0	0	0	0
Abuso de menores / abandono	4	25	9	0	28	31	5	2	3	5
Incumplimiento de orden de protección	16	28	30	30	26	19	13	72	83	127
TOTAL	1 330	1 394	957	562	972	1 058	1 066	1 171	1 556	1 256

Fuente: Elaboración propia.

a Corresponde al período de enero a agosto.

Aunque en los registros de la PNP no se diferencia por sexo la totalidad de la información consignada, los datos que proveen permiten una lectura interesante del fenómeno de la violencia que llega a conocimiento de las autoridades públicas.

Cuadro II.17
PERÚ: DENUNCIAS POR VIOLENCIA FAMILIAR PRESENTADAS A LA POLICÍA, SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LA VÍCTIMA, EL AGRESOR Y EL HECHO DE VIOLENCIA, 2009

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo
Sexo de la víctima	Femenino Masculino	Se registraron 95 749 denuncias por violencia familiar, de las cuales el 89,94% (86 112) correspondía a violencia contra mujeres y un 10,06% (9 637) a violencia contra varones
Edad de la víctima	Menor de 11 años De 11 a 17 años De 18 a 51 años De 51 años y más	El mayor número de casos de violencia familiar denunciados involucra a personas de 18 a 51 años de edad. El 83,87% corresponde a denuncias por violencia familiar contra mujeres
Tipo de agresión	Física Psicológica Otras	Del total de denuncias presentadas, 55 291 casos correspondieron a violencia física (57,75%); 29 326 a violencia psicológica (30,63%), y 11 132, a otro tipo de violencia (11,63%)
Departamento en el que se registró la violencia familiar	25 departamentos	La mayor incidencia se registró en el departamento de Lima, con 40 235 denuncias (42,02%), seguido de Arequipa, con 11 832 (12,36%), Cuzco, con 5 450 (5,69%), Callao, con 3 993 (4,17%), la Libertad, con 3 937 (4,11%) y Lambayeque, con 3 352 (3,5%)
Motivo de la agresión[a]	Problema conyugal, familiar, económico, alcohol, sexual, salud, trabajo, incompatibilidad de caracteres, drogadicción, irresponsabilidad, otros	El principal motivo desencadenante de la agresión fue el problema conyugal, con 31 610 casos denunciados (33,01%), seguido del problema familiar, con 18 716 (19,55%), el factor económico, con 10 325 (10,78%), el alcohol, con 7 973 (8,33%), el problema del trabajo, con 4 511 (4,71%), la irresponsabilidad, con 1 596 (1,66%), y otros, con 6 362 (6,64%)
Parentesco con el agresor	Esposo, conviviente, padre, hijo, padrastro, abuelo, ex esposo, ex conviviente, familiares, otros	En 40 721 (42,53%) de los casos denunciados el agresor fue el conviviente, en 27 376 (28,59%), el esposo. Asimismo, en 8 911 de los casos la violencia fue perpetrada por el ex conviviente (9,31%), en 4 679 (4,89%), por el ex esposo, en 3 504 (3,66%, por el padre, en 3 875 (4,05%), por otros familiares y en 2 819 (2,94%), por otros

(continúa)

Cuadro II.17 (conclusión)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo
Ocupación de la agraviada	Profesional, comerciante, mando medio, su casa, estudiante, informal, policía, fuerzas armadas, otros	En 39 191 (40,93%) de los casos denunciados las personas agraviadas fueron mujeres dedicadas a su casa, 20 420 (21,33%), realizaban labores de comercio, 12 343 (12,89%), trabajos de mando medio y 8 164 (8,53%), labores profesionales. Del resto, 7 441 (7,77%) se dedicaban a actividades informales, 4 049 (4,23%) estudiaban y 258 eran policías (0,27%)
Estado del agresor[b]	Ecuánime, ebrio, drogado, enfermo/ alterado, otros	Con respecto a la condición anímica del agresor se puede observar que 60 949 (63,65%) de los casos corresponden a personas en estado ecuánime, 25 766 (26,91%), estaban ebrios, 3 241(3,38%), alterados, 1 136 (1,19%), drogados y 4 657 (4,86%) en otro estado
Ocupación del agresor	Profesional, comerciante, mando medio, estudiante, informal, policía, fuerzas armadas, otros	El mayor número de agresores denunciados eran comerciantes (28 277), seguidos de mandos medios (22 372), informales (19 699), profesionales (9 711), estudiantes (3 198), miembros de la PNP (764) y de las fuerzas armadas (462)
Destino del hecho	Fiscalía, juez, comisaría de mujeres, otras autoridades, pendiente de investigación, desistimiento	De las 95 749 denuncias, el 46,1% fue remitido a la fiscalía (ministerio público), el 34,85% está pendiente de investigación, el 10,37% fue derivado al juez, el 4,24% se desistió, el 1,78% se remitió a las comisaría de mujeres y el 2,62% a otras autoridades.

Fuente: Elaboración propia.

[a] Los criterios que configuran esta variable no son claros ni se explican en el Anuario Estadístico. Por ejemplo, pueden superponerse o, en el caso de "incompatibilidad de caracteres", transmitir el mensaje de "corresponsabilidad del hecho", lo que no resulta adecuado.

[b] Los criterios considerados en esta variable no se explican en el Anuario Estadístico. El lector del registro podría interpretar el concepto de "alterado" de diversas maneras.

La información presentada por la PNP no diferencia en todas sus variables por sexo de las víctimas; sin embargo, al ser estas mayoritariamente mujeres, se infiere que las tendencias mostradas son representativas de ellas.

Del total de denuncias sometidas a la PNP en 2009, casi la mitad (46,1%) fueron derivadas a la fiscalía. Un número considerable de causas se encuentra pendiente de investigación (34,85%), y otro muy menor corresponde a desistimientos por parte de las víctimas (menos del 5%).

Al no señalarse cuánto demora la PNP en derivar los casos a la fiscalía, no se puede evaluar su intervención, la oportunidad de sus derivaciones o la calidad de su articulación con otras instituciones públicas del Perú.

En la Argentina, el Paraguay y Guatemala no es posible acceder a información como la consignada en el Perú, que es de cobertura nacional, sino solo en algunos casos a información parcial referida a determinadas regiones del país[43].

4. La información proveniente del poder judicial

Como administrador de justicia, el poder judicial también puede desempeñar un papel fundamental en la producción de información. Al ser el encargado de aplicar las normas, seguir los procesos y, eventualmente, dictar las medidas de protección que contemplan las leyes, dictar sentencias e imponer las sanciones correspondientes en el caso de comisión de delitos, el poder judicial tiene la posibilidad de cerrar el círculo de información requerido para identificar las brechas en cuanto a acceso a la justicia para las personas que enfrentan distintas formas de violencia.

La información que elabora el poder judicial puede tener el propósito limitado de facilitar la administración de casos, analizar la carga de trabajo de cada una de sus reparticiones y la proporcionalidad entre los recursos humanos, técnicos y estructurales de cada tribunal y el trabajo que le cabe desempeñar. Sin embargo, esta información puede perseguir un propósito más ambicioso, como constituir la base para el análisis de su contribución en materia de acceso a la justicia.

Pese a tener este potencial, la información del poder judicial en la región no es siempre útil para estos propósitos. En general, los datos no permiten evaluar las respuestas institucionales que se ofrecen a las mujeres víctimas de violencia. Cuando existe, esta información no es comparable con la producida por otras instituciones públicas o privadas.

Aun con estas limitaciones, en el caso de la Argentina la información más completa sobre denuncias relacionadas con violencia contra las mujeres es la que se obtiene de los registros de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD).

La OVD es una institución dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que opera en la ciudad de Buenos Aires como un centro único receptor de consultas y posterior derivación. Ubicada en le

[43] Es el caso de la Argentina, donde es posible acceder a cierta información de la provincia de Buenos Aires emanada de la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género (Gherardi, 2009).

centro de la ciudad, la OVD se encuentra abierta las 24 horas, los 365 días del año. Toda persona víctima de violencia (mujer o varón de cualquier edad) es recibida por un equipo interdisciplinario[44] que, después de escuchar el caso, emite un diagnóstico de riesgo y lo deriva (según corresponda) a la justicia civil para lograr medidas de protección (exclusiones del hogar, órdenes de no acercamiento) o a la justicia penal (para la investigación y sanción de los delitos que se pudieran haber cometido). El diagnóstico de riesgo elaborado por la OVD evita que la persona damnificada deba reeditar todo su relato ante los juzgados civiles o penales.

Desde su puesta en funcionamiento en septiembre de 2008, la OVD registra los datos más confiables y generales que existen sobre violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales en la jurisdicción de la ciudad de Buenos Aires[45]. Antes, con un alcance un poco menor, ya que se circunscribía a casos iniciados ante los juzgados civiles con competencia en asuntos de familia de la ciudad de Buenos Aires (excluyendo otros fueros), esta información era recabada por la Cámara Nacional en lo Civil de la Nación[46].

El nivel de detalle de la información elaborada por la OVD se explica por la especificidad de la misión. Los datos que revela la dirección de estadística del Poder Judicial de la Nación no permiten hacer un seguimiento de la cantidad de casos, los tiempos para su resolución ni la forma de terminación del proceso. Tampoco es posible establecer ninguna relación entre la evolución de los casos que reciben una derivación múltiple (fuero civil y penal, por ejemplo), en que no hay instancias previstas para la coordinación de los procesos.

Una situación similar respecto de la información del poder judicial se presenta en Trinidad y Tabago, el Paraguay y Guatemala. Cuando se registran datos, están más relacionados con la administración de casos que con el seguimiento detallado de las causas iniciadas.

En Trinidad y Tabago las estadísticas de fuentes policiales no registran información desagregada por sexo ni por edad que permita el seguimiento de las causas relativas a violencia sexual. Sin embargo, dada la alta prevalencia de las denuncias de hechos perpetrados contra mujeres,

---

44 El equipo incluye abogadas/os, psicólogas/os, médicas/os y trabajadoras/es sociales.

45 Si bien se han comenzado a gestar iniciativas parecidas en otras provincias como Salta y Santiago del Estero, cada una de estas oficinas depende de la máxima jerarquía del poder judicial de la jurisdicción correspondiente y por lo tanto son autónomas e independientes.

46 Quedaban excluidas las denuncias presentadas ante tribunales de otras competencias (por ejemplo, competencia penal cuando el hecho de violencia constituía un delito, como las lesiones o el asesinato, o la violencia en el ámbito de las relaciones laborales, que pudiera denunciarse como causa para considerar el despido de una persona por injurias graves en el trabajo.

la escasa información sobre su seguimiento da una idea aproximada del nivel de impunidad.

La experiencia del Ministerio Público del Perú constituye una excepción muy interesante a la falta de información estadística producida por las instituciones de la justicia, que podría permitir un seguimiento particular de los casos de violencia contra las mujeres, las respuestas institucionales y sus resultados[47]. Con su Observatorio de la Criminalidad, el Ministerio Público del Perú comenzó el registro de muertes de mujeres en circunstancias definidas a estos efectos como feminicidio íntimo, no íntimo o por conexión[48].

Como uno de los poderes del Estado, en el judicial también recae la obligación derivada de los principios que nutren el sistema democrático y republicano, según los cuales los actos del gobierno deben ser públicos, lo que implica facilitar el acceso a la información pública. Aparte de aquellos países que cuentan con legislación específica sobre el tema, es preciso seguir impulsando una toma de conciencia general sobre la necesidad de poner énfasis en la obligación del poder judicial de responder a estos estándares de transparencia, información y rendición de cuentas, íntimamente asociados a la recolección de información estadística y su divulgación.

E. Servicios jurídicos: Contribuciones para mejorar el acceso a la justicia

Según varias investigaciones, uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres a la hora de activar los mecanismos de protección establecidos en las normas vigentes es la dificultad para atravesar los procesos judiciales sin la asistencia de profesionales del derecho (CIDH, 2007a; Birgin, 2005; ELA, 2009).

En el informe hemisférico del MESECVI (2008) se señala que 25 de los 28 Estados participantes en la ronda de evaluación informaron que contaban con distintos tipos de servicios de asesoría legal gratuita para las mujeres víctimas de violencia, entre los que se mencionaron consultorios jurídicos gratuitos en las procuradurías públicas, acompañamiento legal en algunos o en todos los casos de violencia doméstica que así lo requirieran y asesoría legal en las fiscalías. Sin embargo, en el informe también se

[47] De acuerdo con la Constitución del Perú, el Ministerio Público tiene a su cargo la investigación del delito y ejerce la acción penal de oficio o a petición de parte. Véase Villanueva Flores (2010).

[48] Como se explicará con mayor detalle en la sección 6, en la República del Perú no hay una figura penal de feminicidio, sino que se aplica el delito de homicidio (previsto en el Código Penal), con los agravantes en la penalidad establecidos para determinados casos, como el asesinato por parte de parejas o ex parejas. Sobre este punto se volverá más adelante.

destacan algunos problemas persistentes en la implementación de estos servicios: su escasez o inexistencia en zonas rurales o alejadas de las ciudades, la falta de prestación en lenguas indígenas, el desconocimiento de las mujeres acerca de la existencia de tales servicios y el hecho de que algunos consultorios brinden servicios jurídicos en general, sin especialización en temas de violencia.

La centralidad de la asistencia jurídica gratuita se tratará con mayor detalle en el próximo capítulo, al abordar los problemas que se vinculan a un déficit de acceso a la justicia en el contexto de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, como muestra de los ámbitos en los cuales se prestan estos servicios, en los párrafos siguientes se informa sobre la asistencia que se brinda en Perú y en Guatemala, donde ha sido posible acceder a estos datos.

En Guatemala, la Coordinación Nacional de Asistencia Legal Gratuita a la Víctima y a sus Familiares (la "Coordinación"), surgió en 2008 como iniciativa de la CONAPREVI, en virtud de un convenio tripartito entre esta institución, el Instituto de Defensa Pública Penal y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). El interés en crearlo nació de la constatación de que eran los agresores los que tenían derecho a defensa gratuita y no las sobrevivientes de la violencia.

La Coordinación trabaja en tres áreas: prevención, atención y derivación. Respecto de la primera, se ha instalado un centro de atención de llamadas de emergencia (el número 1571), que funciona las 24 horas y los 365 días del año. De noviembre de 2008 a noviembre de 2010 se han recibido 94.832 llamadas, de las que entre un 60% y un 70% corresponde a pedidos de asesoría y consultas, mientras que el porcentaje restante remite a emergencias por violencia contra las mujeres. En el área de atención, la Coordinación brinda a sobrevivientes de la violencia asistencia gratuita, que incluye apoyo de abogado y los gastos administrativos requeridos que la sobreviviente no pueda cubrir. En estos casos, se asigna una trabajadora social que se encarga de coordinar y solicitar el apoyo de otras instituciones para cumplir dichos requerimientos. Trabajan casos de violencia contra las mujeres en todas sus ramas. La gratuidad del servicio incluye, cuando es necesario, los costos administrativos.

De acuerdo con la información publicada por el Instituto de la Defensa Pública Penal, la Coordinación atiende más de 10.000 casos por año, aunque no se consigna información sobre la amplitud de los servicios prestados: si se limita a la atención de consultas sobre pensiones, medidas de seguridad, juicios de paternidad y otros, o si, por el contrario, abarca hasta la representación del caso en juicio. De todos modos, en un país como Guatemala donde la población de origen indígena es muy considerable, resulta fundamental que este servicio de asistencia jurídica haya sido

concebido en coordinación con la DEMI, lo que permite asegurar cierta cobertura en lenguas indígenas para las personas que así lo requieran.

Cuadro II.18
GUATEMALA: CASOS ATENDIDOS POR LA COORDINACIÓN NACIONAL DE ASISTENCIA LEGAL GRATUITA A LA VÍCTIMA Y SUS FAMILIARES, INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL, 2008, 2009 Y 2010

Tipo de casos atendidos	Año y total de casos		
	2008	2009	Enero – junio 2010
Asesorías verbales	6351	7354	n/d
Pensión alimenticia	1350	1826	354
Medidas de seguridad	1337	1331	474
Asesorías documentadas	757	1.300	516
Ejecutivo en vía de apremio	135	433	113
Modificación de pensión alimenticia	133	139	35
Oposición a medidas	99	126	68
Casos penales	88	276	111
Juicio ordinario de filiación de paternidad	79	135	37
Otros casos	730	178	28
Total	11142	13375	6116

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en el Perú el Ministerio de Justicia informa de los casos que atiende anualmente por medio del sistema de atención legal gratuita (ALEGRA), que incluye servicios en centros de conciliación extrajudicial, defensores de oficio, consultorios jurídicos populares y una línea de orientación legal gratuita.

En el *Anuario estadístico 2009* (Ministerio de Justicia del Perú, 2009), se indica que los centros de conciliación atendieron 539 consultas de violencia familiar, de las cuales 403 fueron casos planteados por mujeres y

136 por varones[49]. Asimismo, según el anuario, los abogados asignados de oficio a los juzgados de familia en que se tramitan algunas causas relativas a violencia familiar prestaron 1.692 atenciones (1.592 de ellas, a mujeres), y que en los consultorios jurídicos populares se atendieron 482 casos (452 de ellos presentados por mujeres). Lamentablemente, en el anuario no se proporciona más información sobre los efectos de la intervención de estos abogados y abogadas en los casos asistidos.

Si bien no es posible establecer en qué medida los servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito prestados en Guatemala y el Perú llegan a satisfacer las necesidades jurídicas de la población, la relación entre casos atendidos y número de denuncias ofrece algunos indicios en ese sentido. Teniendo en cuenta que las denuncias por violencia familiar recibidas en todo el año 2009 por la PNP totalizaron 95.749, de las cuales casi el 90% fue interpuestas por mujeres, es evidente que los servicios de asistencia jurídica gratuita, si bien son importantes, parecen insuficientes.

Es evidente que la relación entre estos dos datos (número de denuncias presentadas a la policía y número de causas atendidas por el sistema ALEGRA) no es directa, ya que la falta de un registro unificado y la variedad de las fuentes de información no permiten establecer un vínculo entre las denuncias formuladas ante determinada instancia y el número de causas atendidas mediante diversos procedimientos judiciales o prejudiciales. Sin embargo, interesa mencionar los dos datos con el fin de mostrar los contrastes entre ellos y determinar, para la planificación futura, el déficit de servicios jurídicos, que se percibe como uno de los nudos críticos persistentes en cuanto a falta de acceso a la justicia.

F. Registro del feminicidio: Avances en la documentación de muertes de mujeres

Las muertes de mujeres de modo violento y en circunstancias particularmente crueles, muchas veces a manos de parejas, ex parejas o personas de su círculo íntimo, han llamado la atención de investigadores de todo el mundo y dado lugar a debates en torno a la conceptualización de estos crímenes.

La elaboración del "feminicidio" como una categoría de las ciencias sociales, con un marco teórico y político propio para la acción y la investigación del fenómeno, fue dando paso a las discusiones sobre

[49] Llama la atención que se consigne la atención de casos de violencia familiar en los centros de conciliación, ya que la normativa vigente en Perú no considera el tema como materia conciliable (Llaja, 2010).

la aplicabilidad de esta formulación conceptual al campo jurídico y la posterior necesidad eventual de tipificarlo en el derecho penal[50].

El término "feminicidio" proviene de la voz inglesa *femicide*, utilizada inicialmente en estudios de género y sociológicos por Diane Russel y Jane Caputi. El término fue luego traducido al español como "feminicidio" o "femicidio", acuñados como conceptos asimilables o diferentes en distintos países latinoamericanos. Aun hoy, no hay consenso teórico respecto del contenido de cada uno de estos conceptos[51].

Más allá de las distinciones conceptuales o elaboraciones teóricas, que no serán exploradas en este trabajo, lo interesante es destacar la visibilidad política que el feminicidio puede tener en tanto categoría de análisis de un fenómeno de relevancia urgente para los países de la región[52].

Si bien otras formas de violencia contra las mujeres pueden permanecer solapadas, las consecuencias fatales de esta violencia difícilmente escapan a la atención de la policía y las instituciones de la justicia, ya que la muerte de una persona en general no pasa inadvertida para los registros públicos. Más allá de las circunstancias en que ocurran y de las investigaciones a que den lugar, los decesos se integran a las estadísticas vitales. El punto será determinar en qué medida se analizan estas muertes como una forma particular de violencia, como la expresión más brutal y definitiva de violencia hacia las mujeres. Ya no será el número de muertes lo que llame la atención: en la generalidad de los casos, en

---

[50] Véase en Toledo Vázquez (2009) un buen análisis de la evolución de los debates en torno al feminicidio en América Latina y una evaluación de las leyes entonces vigentes en Costa Rica, Guatemala y México, así como de proyectos de ley en Chile y el Paraguay.

[51] Sobre la conceptualización del feminicidio/femicidio, véase Toledo Vázquez (2009, págs. 23-36), y la bibliografía allí citada. Para los efectos de este documento, los dos términos se utilizarán de modo indistinto e intercambiable.

[52] La trascendencia internacional del fenómeno de las muertes violentas de mujeres en América Latina queda de manifiesto en la resolución de octubre de 2007 del Parlamento Europeo respecto del feminicidio en México y en los países de Centroamérica, que destaca el papel de la Unión Europea en la lucha contra el flagelo. Más adelante, a propósito del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Campo Algodonero* sobre asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez (México), en junio de 2010 la Alta Representante de la Unión Europea sostuvo que "La UE alaba la labor incansable y orientada hacia el futuro realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con esta cuestión y considera un paso positivo que dicha Corte haya establecido que la violencia de género puede constituir una discriminación de género, así como que haya refrendado el concepto de feminicidio como 'homicidio basado en el género'". Asimismo, manifestó que "La UE apoyará activamente la puesta en común de las mejores prácticas y la cooperación con América Latina y está dispuesta a ofrecer su cooperación en este ámbito en la búsqueda de soluciones para erradicar la violencia contra las mujeres mediante su apoyo político, la cooperación legislativa y la adopción de medidas concretas al respecto. Entre tales medidas podría figurar la creación de una base nacional de datos, la publicación de programas y manuales educativos de género, la normalización de protocolos, la mejora de la cualificación en este ámbito o cualquier otra acción adecuada."

todos los países se producen más muertes violentas de varones que de mujeres. Sin embargo, las muertes de mujeres ocurren en determinadas circunstancias de lugar, de tiempo y de modo, además de que son perpetradas muchas veces por personas unidas por vínculos afectivos con sus víctimas. Las evidencias indican que estas circunstancias se presentan en las muertes violentas de mujeres con una frecuencia desproporcionada en comparación con las muertes de varones[53]. Por ese motivo, las políticas de seguridad que se centran en la prevención de crímenes en el espacio público beneficiarán a la población, pero no a las mujeres víctimas de feminicidios, que ocurren en otros espacios, con otros tiempos y en circunstancias particulares.

Recuadro II.4
UNA DEFINICIÓN DE "FEMINICIDIO"

En algunos países, como Guatemala y Costa Rica, existe una definición legal del feminicidio en tanto figura penal incorporada al marco normativo nacional. Sin embargo, más allá de las definiciones legal es (que pueden, incluso, limitarlo o restringirlo como categoría de análisis), es posible acordar una definición operativa del fenómeno bajo observación.

Aun cuando no existe consenso sobre la definición del feminicidio, en las investigaciones sobre el tema se hace referencia a tres tipos: íntimo, no íntimo y por conexión.

Feminicidio íntimo: se presenta en aquellos casos en que la víctima tenía o había tenido una relación de pareja con el homicida. Este tipo de feminicidio no se limita a aquellos en que existía un vínculo matrimonial, sino que se extiende a concubinos, novios, parejas sentimentales, amantes. También comprende las muertes de mujeres a manos de integrantes de la familia (ascendientes, hermanos, primos).

Feminicidio no íntimo: corresponde a las muertes en que el homicida no tenía una relación de pareja o familiar con la víctima. En esta categoría se incluye la muerte perpetrada por un cliente (en el caso de trabajadoras sexuales), por amigos o vecinos, por desconocidos, cuando se ataca sexualmente a la víctima antes de matarla, así como las muertes de mujeres en el contexto de la trata de personas.

Feminicidio por conexión: se da en los casos en que las mujeres fueron muertas en la "línea de fuego" de un hombre que pretendía matar o herir a una mujer. Por lo general, las víctimas son parientes que intentaron prevenir o evitar el homicidio o la agresión, o que se encontraban en el lugar de los hechos.

Fuente: Rocío Villanueva Flores, "El registro del feminicidio en el Ministerio Público del Perú", Lima, 2010.

[53] Este es uno de los principales hallazgos del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público del Perú, como se verá más adelante.

Es por esto que el registro de las muertes violentas de mujeres en las circunstancias que las definen como feminicidio se torna relevante: es el mejor medio para recabar elementos que permitan diseñar y aplicar políticas dirigidas a esta forma particular de violencia.

En Trinidad y Tabago, las estadísticas policiales registran las muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas (esposos o concubinos), con información desagregada por edad, etnia y área de residencia de la víctima. Según los datos correspondientes al período 2001-2009, 79 mujeres en total fueron asesinadas, en su mayoría por sus esposos o concubinos. Al comparar el número de mujeres asesinadas con el total de homicidios registrados en el mismo período (225 personas), es evidente que la mayoría de las muertes vinculadas a violencia intrafamiliar afecta a otros integrantes de la familia, y no solo a las mujeres. En todos los casos, los datos sobre origen étnico muestran diferencias irrelevantes.

Cuadro II.19
TRINIDAD Y TABAGO: MUJERES ASESINADAS POR SUS PAREJAS O EX PAREJAS SEGÚN EDAD, ORIGEN ÉTNICO Y RELACIÓN CON EL PERPETRADOR, 2009

Departamento	Víctima		Acusado		
	Edad	Origen étnico	Edad	Origen étnico	Relación
Princes Town	41	Indias orientales	42	Indias orientales	Concubino
Arima	41	Español	54	Español	Esposo
St. Joseph	46	Africano	40	Africano	Concubino
Arima	32	Indias orientales	33	Africano	Concubino
Sangre Grande	44	Indias orientales	39	Indias orientales	Esposo
Freeport	42	Indias orientales	56	Indias orientales	Esposo
Couva	30	Africano		Africano	Ex novio

Fuente: Elaboración propia.

En Guatemala, los datos muestran que a partir de 2000 se registró un marcado incremento de las muertes violentas de mujeres[54]. De acuerdo

[54] En febrero de 2010 se realizó en Madrid la presentación del estudio regional sobre femicidios *Ni olvidamos ni callamos*, elaborado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA). En dicha reunión se afirmó que los femicidios en la región centroamericana "se están disparando" hasta el punto que, en países como Guatemala, superan los 100 homicidios por 100.000 habitantes; también se resaltó el hecho de que "los niveles de homicidios de mujeres en la región están alcanzando categoría de epidemia" (González Martínez, 2010).

con la información disponible, la tasa de homicidios de hombres se duplicó entre 1990 y 2008, pero la de mujeres casi se triplicó en el mismo período (González Martínez, 2010). La violencia contra las mujeres en este país no puede analizarse sin relacionarla con el alarmante número de muertes de varones y con la impunidad que queda en evidencia en ambas expresiones de violencia[55].

De acuerdo con González Martínez (2010), la violencia contra las mujeres debe estudiarse en el contexto de un país que sufrió 36 años de conflicto armado interno, con consecuencias muy actuales respecto de la reinserción de las personas involucradas directamente en el conflicto, la cultura de violencia instalada y la falta de políticas efectivas para abordar el problema del arsenal de armas existente en la sociedad[56]. En particular, la actividad de las maras, el narcotráfico y el crimen organizado en un país con instituciones débiles e insuficientes sistemas de investigación, seguridad y justicia, se traduce en una impunidad que no termina de resolverse.

Las cifras sobre muertes violentas de mujeres en Guatemala pueden variar levemente según la fuente. De acuerdo con los datos de la Procuraduría de Derechos Humanos, en 2009, 720 mujeres fueron asesinadas en el país. Estas muertes han tenido un aumento casi sostenido en los últimos años.

Cuadro II.20
GUATEMALA: ASESINATOS DE MUJERES, 2003-2009

Años	Total casos
2003	383
2004	497
2005	517
2006	603

(continúa)

[55] Según declaraciones de Carlos Castressana, ex Comisionado de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, el índice de impunidad general en el país llega al 97% (según declaraciones en una presentación pública sobre el libro Guatemala: las violencias desbordadas, organizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Guatemala.

[56] Según datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la mayoría de las mujeres y los varones muere por armas de fuego. En 2009, de un total de 13.926 necropcias realizadas por las sedes periciales del INACIF, en 5.536 casos la muerte había sido causada con armas de fuego (4.985 varones y 551 mujeres). En 1.061 casos, la muerte se había producido por asfixia (842 varones y 219 mujeres), y en 438 casos se había utilizado un arma blanca (379 varones y 59 mujeres). Información [en línea] www.inacif.gob.gt y elaborada por González Martínez (2010).

Cuadro II.20 (conclusión)

Años	Total casos
2007	590
2008	722
2009	720
TOTAL	4 032

Fuente: Procuraduría de Derechos Humanos, *Femicidio y violencia contra la mujer. Guatemala, 2010.*

La misma tendencia, pero con datos algo distintos, muestran las estadísticas difundidas por la asociación civil Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM). Según esta información, el número total de asesinatos de mujeres en 2009 fue de 783. Los datos del GGM se basan en información proveniente de la Policía Nacional Civil, el Organismo Judicial, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses y el Ministerio Público, además de un registro de las noticias publicadas en los medios de comunicación en ese año. Si bien la diversidad de las fuentes abre interrogantes sobre la calidad de la información (como la posibilidad de evitar el doble registro), también pone de manifiesto la necesidad de contar con un registro único, que de cuenta de la totalidad de los casos de violencia extrema contra las mujeres.

En Guatemala, como en otros países de la región, fueron las organizaciones sociales de mujeres las que comenzaron a nombrar el fenómeno de las muertes violentas de mujeres como femicidio. Con la aprobación de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia, el Estado de Guatemala tipificó este delito definiéndolo como "muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres" (art. 3, inciso e).

En opinión de González Martínez (2010), esta definición ayuda a distinguir entre muertes violentas de mujeres (homicidios y asesinatos), y femicidios, lo que permite avanzar hacia una mejor comprensión de la diversidad de contextos en que se producen los hechos de violencia contra las mujeres. Para demostrar la distinción entre muertes violentas de mujeres y femicidios, el GGM ha publicado que entre los años 2000 y 2006 se registraron 2.887 muertes violentas de mujeres, correspondiendo el 32% a femicidios, el 7% a casos con sospecha de femicidio y el 8,6% a víctimas que definitivamente no entraban en esa definición. En la información producida por el GGM se destaca que un 52,3% de los casos fue catalogado como "no se sabe si es femicidio", en tanto que la precaria información obtenida sobre el proceso de investigación criminal no permitió descartarlos o incluirlos en la calidad de femicidio (GGM, 2010).

Por su parte, el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), señaló que en 2009 ingresaron 95 casos de femicidio

(93 mujeres y 2 niñas y adolescentes), lo que representó un incremento del 217% con respecto al año anterior (30 casos).

La incorporación del delito de feminicidio como una figura autónoma entre los tipos penales en Guatemala permite su visibilización estadística, demostrada en los datos del CENADOJ: en la medida en que el poder judicial registra los casos que ingresan al sistema judicial, las muertes de mujeres en las circunstancias descritas en la tipificación penal del feminicidio quedan claramente identificadas. Sin embargo, el escaso número de casos (95), ingresados bajo esa tipología en 2009 llama la atención al compararlo con el número de muertes violentas de mujeres en el mismo período (720 o 783, según datos de la Procuraduría de Derechos Humanos o del GGM, respectivamente), y abre muchos interrogantes. En otras palabras, los casos ingresados a la justicia guatemalteca como "feminicidios" en 2009 son poco más del 10% de la totalidad de las muertes violentas de mujeres. Si las estimaciones del GGM (2010) son correctas, al menos el 40% de esas muertes serían feminicidios. ¿Cómo se explica, entonces, la ausencia de esos feminicidios en las estadísticas judiciales?

Una explicación posible radicaría en las deficiencias investigativas, ya que en el 50% de los casos no se puede establecer si se trata de feminicidios debido a que no se esclarecen las circunstancias de las muertes. En segundo lugar, también es factible que ante ciertos hechos no se aplique el tipo penal por la imposibilidad de probar judicialmente las circunstancias específicas que requiere la ley guatemalteca para definir la conducta como feminicidio. En tal caso, esas muertes de mujeres quedarían registradas en el sistema de justicia bajo el tipo general de homicidio[57].

En el cuadro II.19 se muestran los datos recopilados por el CENADOJ en relación con las diversas formas de violencia contempladas en la Ley contra el feminicidio de Guatemala.

En todo caso, lo que queda de manifiesto es la dificultad para conciliar los registros de distintas fuentes y la importancia de asegurar la compatibilidad de la información para así llegar a un diagnóstico preciso sobre la prevalencia de las muertes violentas de mujeres con las características definidas como feminicidio (no por su tipificación penal, en caso de existir, sino de acuerdo con las circunstancias y perpetradores). El interrogante pendiente es cuál institución pública sería la mejor situada para encargarse de ese registro.

En la medida en que hay instituciones del Estado cuya función específica es aplicar los mecanismos de protección legal en el caso de

[57] En Toledo Vázquez (2009) se analizan las dificultades que presenta la ley guatemalteca, señalando que la indefinición del tipo penal puede dar lugar a su no aplicación efectiva por parte de la justicia.

las personas que denuncian situaciones de violencia —sobre todo en el ámbito de sus relaciones interpersonales—, esas instituciones tienen un interés particular en comprender las diversas manifestaciones de violencia sobre las cuales deberán actuar. Desde esta perspectiva, el Ministerio Público del Perú[58] comenzó a registrar las muertes de mujeres en circunstancias definidas a tal efecto como feminicidio íntimo, no íntimo o por conexión[59].

La experiencia del Ministerio Público del Perú se destaca en la región por varios motivos[60]. En primer lugar, se trata de una iniciativa enmarcada en un esfuerzo institucional más amplio, el Observatorio de Criminalidad, mediante el cual se aspira a allegar conocimientos para mejorar las políticas de protección en las que el Ministerio Público está directamente involucrado. En segundo lugar, tiene su origen en una iniciativa de la Fiscal de la Nación, que aprobó una norma[61] para registrar, sistematizar, procesar y analizar la información sobre homicidios de mujeres presuntamente cometidos por sus parejas, ex parejas o cualquiera de las personas comprendidas en las normas sobre violencia familiar[62]. En tercer lugar, el registro recopila información sobre las muertes violentas de mujeres y también de varones, ya que es la única manera de medir la magnitud de la especificidad de los crímenes cometidos, mayoritariamente, contra las mujeres.

La metodología de registro requiere la participación personal de los fiscales de todo el país (fiscales provinciales, penales y mixtos),

---

58 El Ministerio Público del Perú tiene a su cargo la investigación de todos los delitos ocurridos en el territorio. Asimismo, los fiscales que lo integran tienen competencia para dictar las medidas de protección previstas en las leyes peruanas. Véase Villanueva Flores (2010) y Llaja (2010).

59 En la República del Perú no hay una figura penal de feminicidio, sino que se aplica el delito de homicidio (artículos 106, 107 y 108 del Código Penal). Sin embargo, pueden aplicarse agravantes en la pena que corresponda a quien comete el asesinato, cónyuge o pareja (denominado como parricidio en el Perú), pero esto no significa que exista una figura penal distinta. Existen tres proyectos de ley que buscan incorporar en el Código Penal el delito de feminicidio: proyecto de ley 04119-2009/CR, proyecto de ley 3971-2009/CR y proyecto de ley 3654-2009/CR.

60 Hasta 2011 existió también un registro de feminicidios del Perú gestionado por el MIMDES y basado en información publicada en los medios de comunicación. Como se puede ver, la metodología empleada por el Ministerio Público es más precisa y confiable.

61 Se trata de la Directiva núm. 002-2009-MP-FN, aprobada por resolución núm. 216-2009-MP-FN. Véase Villanueva Flores (2010) para una descripción más completa del registro de feminicidios del Perú, su alcance y primeros hallazgos.

62 La ley se refiere a cónyuges, ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, quienes habitan en el mismo hogar sin mediar relaciones laborales o contractuales, quienes hubieran procreado hijos en común, en las uniones de hecho entre uno de los convivientes y los parientes del otro hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Cuadro II.21
GUATEMALA: CASOS INGRESADOS A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LA REPÚBLICA POR DELITOS CONTEMPLADOS EN LA LEY CONTRA EL FEMINICIDIO Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, POR REGIONES, 2008-2009

	Feminicidio		Violencia contra la mujer		Violencia física		Violencia sexual		Violencia psicológica		Violencia económica		TOTAL	
Región[a]	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	3	29	237	1 402	-	-	-	-	-	-	5	42	245	1 473
2	-	-	608	2 143	-	-	-	-	-	-	3	12	611	2 155
3	3	9	764	1 720	-	-	-	-	-	1	16	39	783	1 769
4	4	11	461	1 333	-	-	-	-	-	-	12	21	477	1 365
5	2	2	281	868	-	-	-	-	-	-	2	3	285	873
6	8	23	1 396	4 869	-	1	-	11	-	9	42	139	1 446	5 052
7	10	12	561	1 506	-	-	-	-	-	-	21	42	592	1 560
8	-	9	245	397	-	-	-	-	-	-	2	3	247	409
TOTAL	30	95	4 553	14 238	0	1	0	11	0	10	103	301	4 686	14 656

Fuente: Centro de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Informador estadístico del OJ, núm. 17.

quienes, ante la ocurrencia de una muerte de mujer, completan el formulario núm. 3 (véase el gráfico II.4); en él se anotan datos sobre el lugar y horario de los hechos; la identificación de la víctima (incluidas situación sentimental y duración de la relación de pareja); la existencia de un proceso de divorcio, si es del caso; la identificación del perpetrador y su relación con la víctima, su ocupación y lugar de vivienda; el lugar y circunstancias en que se cometió el crimen y medios utilizados; los motivos presuntos (celos, negativa a mantener relaciones sexuales, negativa a reiniciar o comenzar una relación sentimental, entre otros), e información sobre otras personas heridas.

El formulario es completado y remitido periódicamente al Observatorio de Criminalidad. En caso de contarse con posterior información adicional, se actualizan los datos remitidos originalmente, de ser necesario. Al mismo tiempo, el Observatorio monitorea los medios de comunicación para así controlar si todas las presuntas muertes de mujeres por feminicidio en ellos publicadas han sido debidamente informadas por los fiscales; en caso contrario, se contacta al fiscal y se requiere la información correspondiente.

La información sobre las muertes de varones a manos de parejas, ex parejas u otras personas del círculo íntimo no se registra con la misma metodología, sino que el Observatorio de Criminalidad recurre a la publicada en los medios de comunicación.

La información sobre feminicidios no se registra en el sistema informatizado, sino en un formulario específico. La base de datos del Ministerio Público no cuenta con un campo que permita cargar información sobre la relación entre víctima y perpetrador, ni el resto de los datos consignados en el formulario núm. 3. Los cambios que se están implementando en el sistema procesal penal del país (que también inciden en los sistemas informáticos de registro), no hacían posible introducirle una nueva modificación, dado que su aplicación ya estaba en curso. A fin de permitir la puesta en práctica del registro de feminicidios sin demorar el proceso, se evaluó este método y se decidió que resultaría eficiente.

Los datos registrados por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público desde su entrada en funcionamiento son publicados en boletines periódicos de amplia distribución. Esta información pone en claro las circunstancias en que se producen las muertes violentas de mujeres y su comparación con las de los varones[63].

[63] Todos los datos se encuentran disponibles [en línea] http://www.mpfn.gob.pe/info_estad_feminicidio.php.

Gráfico II.2
PERÚ: FORMULARIO UTILIZADO POR LOS FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA EL REGISTRO DE INFORMACIÓN RELATIVA A FEMINICIDIOS
(*Primera página*)

FORMATO N°3

INFORMACIÓN DE FEMINICIDIOS

OBSERVATORIO DE CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO

1	Fecha y hora de ocurrencia de los hechos	F		2	Fecha y hora de conocimiento por parte del fiscal	F		3	El fiscal se apersonó al levantamiento del cadáver		5	El Fiscal dispuso el levantamiento del cadáver a la PNP	
		H				H		4	Fecha y hora de levantamiento del cadáver	F			
										H			
6	Fiscal responsable												
7	Fiscalía												
8	Teléfonos	Fijo			Celular			RPM					
9	Distrito Judicial	10 Departamento			11 Provincia			12 Distrito					
13	Dirección, detallar:												

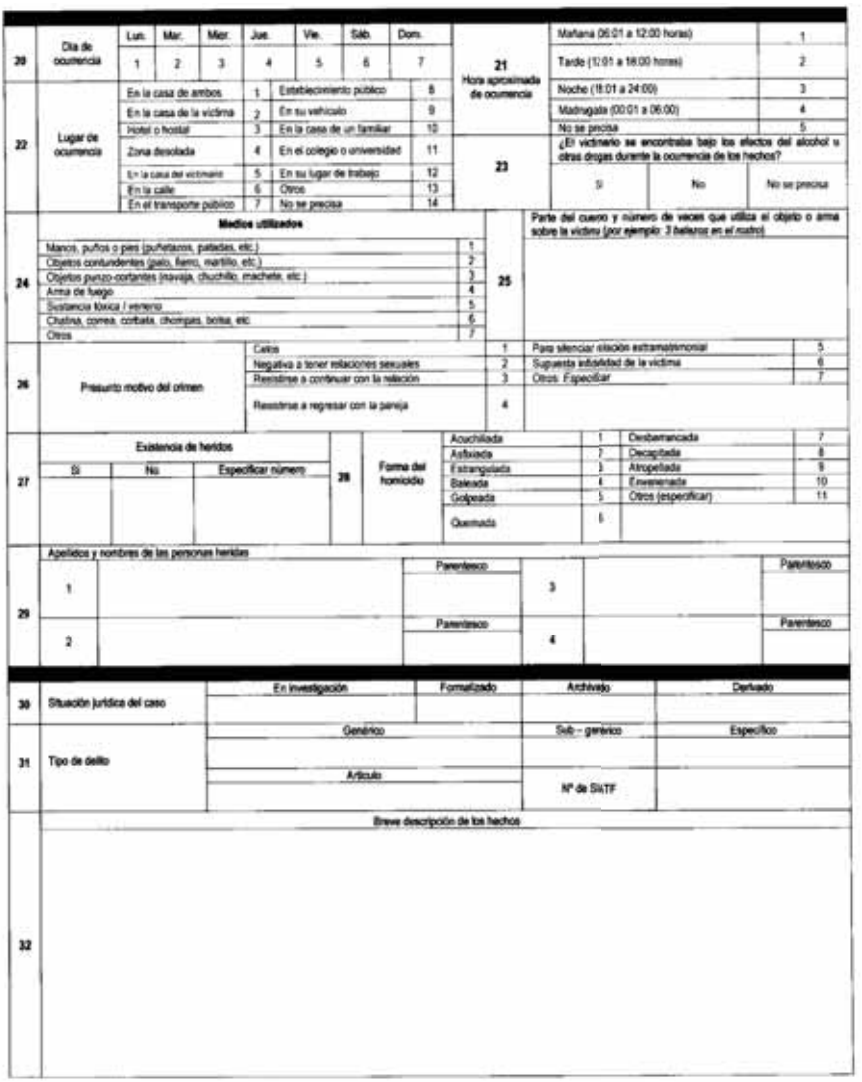
14	Edad	Embarazada SI	Embarazada NO	Nacionalidad	Hijos (colocar número) SI	Hijos (colocar número) No	Ocupación	Código	Especificar ocupación (sólo en caso de otros)	
							Ama de casa	1		
	Apellidos y nombres de la víctima						Empleada del hogar	2		
							Estudiante	3		
							Profesional independiente	4		
							Ambulante	5		
							Comerciante	6		
							Funcionaria pública	7		
	Tiempo aproximado de la relación (sólo quienes tienen pareja al momento de los hechos, por ejemplo: 2 años)						Empresaria	8		
							Policía	9		
	¿La víctima se encontraba en proceso de separación o divorcio con su pareja?	SI	No				Profesora	10		
		1	2				Otros	11		
							Se desconoce	12		

15	Edad	Nacionalidad					Relación con la víctima	Código	Ocupación	Código	
							Esposo	1	Agente de seguridad	1	
							Ex - esposo	2	Ex - agente de seguridad	2	
	Apellidos y nombres del homicida						Conviviente	3	Obrero	3	
							Ex - conviviente	4	Policía	4	
							Enamorado	5	Ex - policía	5	
							Ex - enamorado	6	Empresario	6	
							Novio	7	Ambulante	7	
	¿El homicida vivía con la víctima?		SI	1			Ex - novio	8	Comerciante	8	
							Amante	9	Profesional independiente	9	
			No	2			Otros por ejemplo (padre, padrastro, hermano, etc.) – Detallar:		Funcionario público	10	
	¿El homicida tiene otra pareja sentimental?		SI	1					Estudiante	11	
									Chofer	12	
	Especificar:		No	2					Otro	13	
									Se desconoce	14	

16	Condición del sujeto activo	Descripción (Marcar con "X")		18	¿El homicida intentó suicidarse?	SI	
		Habido				NO	
		No habido				SI	
17	Con antecedentes	SI	1	Con antecedentes por el mismo delito	19	¿El homicida logró suicidarse?	NO	
		NO	2	Con antecedentes por otro delito				

(continúa)

Gráfico II.2 (conclusión)



Fuente: Ministerio Público del Perú.

Durante 2009, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registró 1.216 casos de homicidio, con un total de 1.344 víctimas. Esta diferencia entre el número de casos y el de víctimas obedece a que en 128 casos se produjo la muerte de más de una persona. El 20,5% (276) de las víctimas correspondía a mujeres y el 79,5%, a varones (1.068). De los homicidios de mujeres, el 48,9% (135) fue feminicidio, el 39,9% (110),

homicidio no constituyente de feminicidio[64] y el 11.2% restante (31), posible feminicidio[65].

Del total de casos de feminicidio (135), el 86,7% (117), fue feminicidio íntimo y el 12,6% (17), no íntimo. Solo se ha registrado un caso de feminicidio por conexión (0,7%).

El 25,2% de las víctimas (34 mujeres), tenía entre 25 y 34 años de edad, el 23,7% (32), entre 18 y 24 años, el 14,1% (19), entre 35 y 44 años, el 11,9% (16), entre 45 y 54 años, y el 6,6% (9), era mayor de 55 años. Se han reportado 25 víctimas menores de 18 años (18,5%). La edad promedio de las víctimas es de 31 años.

El 69,6% de los feminicidios (94 casos), fue presuntamente cometido por la pareja o ex pareja, el 17,8% (24), por algún familiar, el 6,7% (9), por un conocido, el 3,7% (5), por el cliente de una trabajadora sexual y el 2,2% (3) restante, por un desconocido que atacó sexualmente a su víctima.

Las 135 víctimas de feminicidio fueron presuntamente asesinadas por personas que, en el 25% de los casos, tenía entre 25 y 34 años de edad, el 20,8% (30), entre 35 y 44 años. De los 144 presuntos victimarios, 16 se suicidaron (11,1%) luego de haber asesinado presuntamente a su pareja o ex pareja (en 12 casos) o a un integrante de su familia (en 4 casos). Esto significa que todos los victimarios que cometieron suicidio habían perpetrado un feminicidio íntimo. Otros 10 presuntos victimarios intentaron suicidarse sin conseguirlo.

En cuanto al lugar de ocurrencia de los hechos, el 56,3% de los feminicidios (76 casos), se produjo dentro de la casa y el 43,7% (59), fuera de ella. En el 34,8% de los casos (47), el presunto motivo del crimen fueron los celos. El 28,9% de las víctimas (39), fue acuchillada con algún objeto punzo-cortante, el 25,2% (34), asfixiada o estrangulada, el 18,5% (25), baleada, el 17% (23), golpeada, el 8,9% (12), envenenada y el 1,4% (2) restante, desbarrancada y quemada. El 58,5% de los feminicidios (79), se reportó en el distrito judicial de Lima (21 casos).

En síntesis, la información contenida en el registro de feminicidios del Observatorio de Criminalidad del Perú muestra que casi el 50% de las muertes violentas de mujeres corresponde a lo que se identifica como feminicidio, la amplia mayoría de los cuales (86,7%), fueron cometidos por

[64] En los casos de homicidios de mujeres que no constituyen feminicidio se han incluido, entre otras, las muertes ocurridas en robos o asaltos, en actos de terrorismo o por ajuste de cuentas. En esta categoría se ubican también las hijas que presuntamente murieron a manos de sus madres, así como las mujeres que presuntamente murieron a manos de sus primas, hermanas, amigas y vecinas.

[65] Son muertes de mujeres que tuvieron lugar en circunstancias susceptibles de sospecha de feminicidio, aunque no se contaba con información suficiente sobre el caso.

parejas, ex parejas o integrantes del círculo familiar (feminicidio íntimo). Casi la mitad de las mujeres muertas tenía entre 18 y 34 años de edad y en alrededor del 70% de los casos, las muertes fueron causadas por las parejas o ex parejas, dentro de las casas (56,3%).

Los datos del Observatorio de Criminalidad permiten establecer que de cada 10 víctimas varones, solo uno ha sido asesinado por una pareja o ex pareja, en tanto que de cada 10 víctimas mujeres, 4 fueron asesinadas por sus parejas, ex parejas o familiares y 5 murieron víctimas de feminicidio[66].

La vinculación entre esta información y los pedidos de órdenes de protección que las víctimas de violencia intrafamiliar hubieran hecho, su cumplimiento y seguimiento vía políticas sociales de apoyo y contención, es lo que permitirá modificar las respuestas institucionales que, para estas mujeres, fueron claramente insuficientes. Un primer resultado concreto de los registros que realiza el Observatorio de la Criminalidad se dio en relación con las órdenes de protección emitidas. Del análisis de la información recopilada se concluyó que aquellas mujeres víctimas de feminicidio que habían hecho una denuncia habían logrado una medida de protección en la forma de una "orden de cese de violencia". Esto es, una orden del poder judicial dirigida al agresor indicando que debe cesar en sus hechos de violencia. Claramente, esta orden no es idónea para modificar una conducta tal. En consecuencia, ante la evidencia clara de que los integrantes del Ministerio Publico daban una respuesta a todas luces insuficiente e inadecuada, la Fiscal General de la Nación instruyó para que no se emitieran más órdenes de "cese de violencia" ante denuncias de este tipo. Las medidas de protección deben ser eficaces y conducir al fin buscado, pero esta orden no cumple ninguno de los dos propósitos.

El registro de feminicidios del Observatorio de Criminalidad del Perú es único en la región. La disponibilidad de información detallada y las fuentes de las que se obtiene contrasta con los casos de la Argentina y el Paraguay (entre otros países), en los que la información es recabada con metodologías más imprecisas.

Abundan en la región las iniciativas de la sociedad civil, y también institucionales, que sistematizan datos sobre muertes de mujeres en casos conceptualizados como feminicidios a partir de información periodística. Este es el caso de la Argentina, donde una asociación civil reúne y publica estos datos desde el año 2008[67]. En el Paraguay, la información es recopilada por el Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR), sobre la base

[66] Esto incluye las figuras de feminicidio no íntimo o por conexión.

[67] Se trata de la asociación civil La Casa del Encuentro, véase [en línea] www.lacasadelencuentro.com.ar que toma información de agencias de noticias y de periódicos de circulación nacional y local de todo el país.

de fuentes periodísticas[68]. Aun en Perú, hasta 2011 funcionó un registro de feminicidios gestionado por el MIMDES que recababa información sobre muertes de mujeres a partir de su publicación en los medios. La duplicación de este esfuerzo con las tareas específicas del Ministerio Público (y la mayor rigurosidad metodológica de este), llevaron a las entidades a acordar la colaboración interinstitucional y la discontinuación del registro del MIMDES.

Estos registros basados en medios de prensa cumplen la importante función de visibilizar el fenómeno del feminicidio, instalarlo en los medios de comunicación y, por esa vía, en la sociedad. Sin embargo, es necesario avanzar hacia otras fuentes de información, así como a una institucionalización de los sistemas de registro, para que estos constituyan un instrumento idóneo de orientación de las políticas públicas y, en particular, de las respuestas del sistema de justicia.

Recuadro II.5
EL FEMINICIDIO ¿CATEGORÍA DE ANÁLISIS O FIGURA PENAL?

A partir de las experiencias de Guatemala, Costa Rica y México, que incorporaron de maneras diversas la figura del feminicidio en sus legislaciones, en América Latina se ha extendido la tendencia hacia la introducción de modificaciones en la normativa penal con vistas a establecer una figura específica para el delito de muerte violenta de mujeres en razón de su género o "por el hecho de ser mujer". En este sentido hay proyectos de ley en la Argentina, el Perú y el Paraguay. Recientemente, la figura fue aprobada po en el marco de las garantías del proceso penal que toda democracia debe promover y respetar. Estos problemas pueden resumirse así:

- Las garantías constitucionales de debido proceso requieren que se respete *el principio de legalidad*, lo que significa que todas las conductas que se definen como delitos deben estar claramente identificadas por las leyes, descritas de un modo unívoco. En ese sentido, la incorporaci ciones subjetivas del tipo penal del feminicidio genera considerables dificultades.
- Hay objeciones asociadas al *derecho penal de autor*, que condena los hechos perpetrados por un grupo de personas antes que el hecho en sí mismo. Este sería el caso si el femicidio se definiera en la ley como un acto que solo puede ser perpetrado por varones contra las mujeres, pero no por mujeres contra otras mujeres, aun tratándose de parejas, por ejemplo.
- La falta de *proporcionalidad* que se puede dar en el caso de establecer una pena muy superior para las muertes de mujeres a manos de varones, pero no aplicable a muertes de varones a manos de mujeres

(continúa)

[68] Archivo de la Dirección de Comunicación y Cultura Democrática, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, recortes de los diarios Crónica, Popular, La Nación, Última Hora y ABC.

Recuadro II.5 (conclusión)

(en circunstancias similares). El principio de proporcionalidad indica que los hechos similares deben recibir penas similares y, por lo tanto, no podría existir una pena desproporcionadamente mayor para la muerte de una mujer que para la muerte de un varón, en similares circunstancias.

La experiencia del Ministerio Público del Perú prueba que no es necesario incorporar el feminicidio como tipo penal en la legislación nacional para darle peso político al tema y reivindicar la importancia del fenómeno como categoría analítica, cuya mejor comprensión es de inmensa utilidad para evaluar las respuestas del Estado y diseñar estrategias efectivas.

Por ese motivo, ante la tendencia que promueve la creación de un delito autónomo, cabe preguntarse cuál es el objetivo que se persigue con la incorporación de la figura penal y si este puede cumplirse. Si el objetivo es la visibilización política del fenómeno para generar conciencia y promover mejores políticas públicas de prevención y sanción, sería suficiente establecer una forma de registro diferenciado para los efectos estadísticos. Sin embargo, es necesario crear mecanismos de evaluación de la efectividad de las figuras penales antes de promover la expansión del derecho penal con medidas que pueden incluso a ser contraproducentes con respecto a los objetivos válidamente planteados.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro II.6
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En los últimos años, la cobertura que los medios de comunicación dedican a la violencia contra las mujeres ha cobrado relevancia. No solo porque las publicaciones periódicas son utilizadas como fuente de información para identificar y llevar un registro de las muertes de mujeres a manos de sus parejas, ex parejas o integrantes de su círculo íntimo, sino también porque hay analistas que han comenzado a revisar el lenguaje, el modo y la profundidad con que se tratan estos temas en la prensa.

Tanto en la región como en el mundo se han establecido observatorios de los medios de comunicación que realizan análisis cualitativos y cuantitativos de su cobertura de los hechos de violencia contra las mujeres.

Los analistas coinciden en que la inmediatez que requiere la preparación de información periodística hace que la reflexión sobre las noticias referidas a malos tratos en general, y a feminicidios en particular, sea escasa o nula, de modo tal que prevalecen los artículos que se limitan a relatar el hecho, sin un análisis o contextualización. Las noticias, entonces, aparecen como una sucesión de hechos violentos puntuales y discontinuos.

Si bien el tema de la violencia contra las mujeres ha ingresado en la agenda de los medios a la par con la relevancia que ha ido cobrando para la agenda pública, la cobertura que se hace de estos hechos

(continúa)

Recuadro II.6 (conclusión)

no es siempre la más adecuada y tampoco puede asegurarse que comprenda la totalidad de los actos de violencia ocurridos, lo que, de todas maneras, no es función ni está entre las posibilidades de la prensa.

Fuente: Observatorio Regional de las Mujeres en los Medios [en línea] www.observatorioregionaldemedios.org; Observatorio de la Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC); S. Chaher y S. Santoro (comps.), *Las palabras tienen sexo II. Herramientas para un periodismo de género,* 2010.

G. Registros administrativos en el Caribe

En los países de la subregión del Caribe, los registros administrativos proveen una parte importante de la información disponible sobre violencia contra las mujeres. A pesar de ciertas diferencias entre ellos, una revisión reciente indica que, en términos generales, la recolección de datos se encuentra muy descentralizada y que existe poca consistencia entre los Estados e, incluso, entre las diversas reparticiones públicas de un mismo país. Tanto la recolección de datos como su publicación son esporádicas, ya que no se cuenta con suficientes recursos técnicos, humanos y financieros[69].

En el siguiente cuadro se resume la información disponible en distintos países del Caribe, de acuerdo con la institución que la produce.

La información existente no es, por regla general, publicada. Sin embargo, la mayoría de los países indica que se encuentra disponible a pedido de las partes interesadas.

De acuerdo con la información revelada en CEPAL (2010) los países del Caribe se reconocen las limitaciones de los registros con que se cuenta y se identifican varias formas de mejorarlos. Entre estas figura el fortalecimiento del consenso, a nivel nacional e internacional, respecto de los hechos que se deben registrar y del modo de hacerlo para poder contar con datos comparables. Además, se señala la importancia de una mayor y más intensa participación de los institutos de estadística, reconocidos como los organismos técnicamente competentes para mejorar los sistemas de registro de información.

[69] La información corresponde a la revisión realizada por la CEPAL con ocasión de los seminarios efectuados en Santa Lucía (15 de junio de 2010) y en Puerto España (30 de noviembre y 1 de diciembre de 2010). Véase CEPAL (2010).

Cuadro II.22
SUBREGIÓN DEL CARIBE: INSTITUCIONES QUE PRODUCEN INFORMACIÓN A PARTIR DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS E INFORMACIÓN DISPONIBLE

País	Institución que produce información	Información disponible
Antigua y Barbuda	Directorate of Gender Affairs Police Service Citizen's Welfare Division	Abuso sexual infantil [a] Violencia sexual en adultos Causas de violencia sexual llevadas a juicio Casos de violencia de género: violencia sexual en adultos y niños de ambos sexos, violencia física y psicológica en adultos y niños de ambos sexos; violencia económica en adultos y niños de ambos sexos; violencia verbal en adultos, jóvenes y niños de ambos sexos. Casos de feminicidio íntimo (2005-2009) Número de casos de violencia en los que se pide orden de protección (desde 1997) Número de casos de violencia sexual (por tipo de ofensa) y número de arrestos (diciembre 2007- diciembre 2009) [b]
Antillas Neerlandesas	Department of Community Development, Family and Humanitarian Affairs, Women's Desk Department of Social Development	
Barbados	Welfare Department, Family Services Section Royal Barbados Police Force	Información recolectada por el sistema de salud a partir de registros de atención de pacientes
Belice	Ministry of Health, Epidemiology Unit	Violencia doméstica Abuso sexual Abuso infantil En todos los casos se registra por edad, sexo, distrito de residencia, situación ocupacional, etnia y relación con agresor, entre otros

(continúa)

Cuadro II.22 (continuación)

País	Institución que produce información	Información disponible
Dominica	Gender Affairs Bureau[c] Criminal Investigation Department	Número de mujeres víctimas de violencia y tipo de violencia. Se incluye información sobre homicidios, tentativas, lesiones graves, violación y tentativas y violencia física, entre otros Información para el período 2000-2003
Guyana	Police Women's Affairs Bureau	Número de mujeres asesinadas por parejas o ex parejas (2005-2010). Información desagregada por edad, etnia y tipo de relación Número de casos de violación sexual (2005-2009) Número de casos de violación que resultaron en muerte, en relaciones no de pareja (2005-2009)
Haití	Ministry on the Condition of Women Ministry of Justice Ministry of Education Ministry of Social Affairs	Información no disponible debido a las circunstancias actuales del país
Islas Caimán	Royal Cayman Police Service, Crime and Criminal Records Section Cayman Crisis Centre	Violencia física y sexual contra las mujeres (2008-2009) Información no desagregada por edad de la mujer, relación con el perpetrador ni gravedad de la violencia Número de mujeres y niños de ambos sexos usuarios del refugio (2007-2009) y número de pedidos de ayuda al refugio durante mismo período

(continúa)

Cuadro II.22 (continuación)

País	Institución que produce información	Información disponible
Islas Turcas y Caicos	Police Department, Domestic Violence Unit	Número de denuncias por delitos sexuales y contra la integridad física.
Jamaica	Periodic Surveys on Reproductive Health Ministry of Justice Ministry of Health Statistics Department Center for Investigation of Sexual Offences and Child Abuse Victim Support Unit	Delitos graves ocurridos desde 2009: número total de delitos, porcentaje de mujeres y varones que cometieron delitos graves, y sexo de las víctimas Tasa anual de homicidios, número de mujeres muertas, número de mujeres arrestadas por homicidio, desde 2007 Número total de violaciones y abusos sexuales, 2007-2009 [d] El Ministerio de Justicia registra el número de denuncias presentadas bajo la Ley de violencia doméstica y el número y porcentaje de casos resueltos. Disponible para los años 2003-2005, 2008 y 2009 También el instituto de estadística recoge información sobre violencia doméstica, por categorías: homicidios, lesiones y violaciones Disponible para 2005-2009 Es posible obtener información sobre violencia sexual del Ministerio de Salud (Injury and Surveillance System) Hay información sobre violencia sexual en comunidades violentas, registrada por la unidad de asistencia a la víctima (Victim Support Unit), 2007 y 2008 La encuesta sobre salud reproductiva provee información sobre violencia intrafamiliar, violencia en relaciones de pareja, por edad, recientemente o a lo largo de la vida
Saint Kitts y Nevis	Police Service Ministry of Social Services	Cuenta con estadísticas anuales sobre homicidios entre 2005-2009. Registra sexo de la víctima y número de casos resueltos. Hay información anual sobre número total de ofensas sexuales de 2004 a 2008. Indica sexo y edad de las víctimas Hay registro de número de órdenes de protección emitidas entre 2008 y 2009

(continúa)

Cuadro II.20 (continuación)

País	Institución que produce información	Información disponible
Santa Lucía	Division of Gender Affairs Royal St. Lucia Police Force	La policía provee información sobre ofensas sexuales, desagregada por sexo de la víctima y del perpetrador. Disponible para 2000-2009 Hay registros de abuso infantil (sexual, físico, emocional), y abandono (1998-2007) Existe información sobre número de casos de violencia doméstica denunciados ante la corte de familia (1997-2009) Se cuenta con un registro de homicidios resultantes de violencia doméstica (1979-2009), a partir de datos de la policía. Información desagregada por sexo Información sobre el número de mujeres víctimas de violencia que solicitó la ayuda de la división de asistencia a las mujeres, período 2005-2009 Se dispone de información sobre número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas, para el período 2001-2009
San Vicente y las Granadinas	Family Courts Police Gender Affairs	La policía reúne información sobre delitos sexuales, violencia física y homicidios. La información no está desagregada y no hay análisis de variables vinculadas a violencia doméstica Los tribunales de familia registran información sobre número de órdenes de protección emitidas
Suriname	Ministry of Justice, Department of Criminal Information Collection Police	Se dispone de información sobre violencia doméstica, número total de mujeres asesinadas por parejas o ex parejas, por sexo, origen étnico, relación con el perpetrador, duración de la pareja y tipo de delito (abuso, homicidio, tentativa) Los datos se publican en informes trimestrales

(continúa)

Cuadro II.22 (conclusión)

País	Institución que produce información	Información disponible
Trinidad y Tabago	Central Statistical Office Domestic Violence Unit, Crime and Problem Analysis Department Ministry of Health Magistrate Court High Court	Información sobre violencia física, en la vida de la mujer y en los últimos 12 meses Número de denuncias por violencia sexual presentadas ante la policía, 2003-2009, y número de casos resueltos Número de mujeres víctimas de violencia física o sexual por parejas o ex parejas, período y frecuencia Número de mujeres asesinadas por parejas o ex parejas, 2001-2010 Número de denuncias por violencia doméstica presentadas ante la policía (2004-2009); número de órdenes de protección solicitadas (1998-2009); número de órdenes de protección concedidas (1998-2003, 2008-2009)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "A situational analysis of data collection on violence against women in the Caribbean subregion", documento presentado en el seminario Registros administrativos para la erradicación de la violencia contra las mujeres en los países del Caribe, Puerto España, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2010.

[a] Se indica la existencia de estadísticas para el período 2005-2008 del Citizen Welfare Division of the Ministry of Housing and Social Transformation.

[b] Casos registrados por la Sexual Offenses Unit of the Police Force

[c] Con la creación del registro unificado para la coordinación de información administrativa se espera que la oficina de estadísticas asuma un papel más importante.

[d] El delito de violación y abuso sexual solo es aplicable a las mujeres, ya que el abuso sexual de varones se clasifica bajo otro tipo penal (buggery and indecent assault o abuso indecente).

H. Los desafíos del registro único: Experiencias de países de la región

En América Latina y el Caribe se han emprendido varios esfuerzos, con distintos grados de avance, encaminados a unificar los registros de las diversas instituciones públicas que intervienen en los casos de violencia contra las mujeres. En la subregión del Caribe, Trinidad y Tabago, Dominica y Santa Lucía han exhibido progresos en este sentido, tal vez posibilitados por el hecho de tratarse de países de pequeña extensión territorial y con poca población, lo que presupone volúmenes de información más manejables. En Trinidad y Tabago el proceso, que data de algunos años, aparece como el más consolidado y avanza hacia la prueba del diseño metodológico del registro en el año 2011.

En la subregión andina, en el Ecuador, se está llevando adelante la formulación de un registro unificado con la intervención de varias instituciones del Estado. También en Guatemala se trabaja para coordinar los esfuerzos en pro de la documentación de los casos de violencia contra la mujer, por expreso mandato de la ley contra el femicidio y otras formas de violencia.

En los próximos párrafos se presentará, en primer lugar, las experiencias de Guatemala y Trinidad y Tabago, para luego examinar algunas de las principales dificultades con que se han encontrado las experiencias de estos países y los desafíos que conlleva la implementación de registros unificados.

1. Guatemala: Experiencias y marco normativo

Desde 1999, el Instituto Nacional de Estadística (INE) recaba y procesa información sobre violencia intrafamiliar, en respuesta a su ley orgánica y a lo establecido en el artículo 5 del reglamento de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (en adelante, la ley VIF). El INE es el organismo responsable de reunir la información que proveen los diversos registros administrativos sobre los casos de violencia contra las mujeres ocurridos en Guatemala.

Todas las instituciones receptoras de denuncias por violencia intrafamiliar (especificadas en la ley y en su reglamento), deben registrarlas mediante la boleta de registro estadístico de violencia intrafamiliar, que luego tiene que enviarse al INE. Seis son las instituciones contempladas en esta norma y sujetas a la obligación de enviar la información que recogen: el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional Civil, los Juzgados de Paz y Familia, los bufetes populares y la Procuraduría de Derechos Humanos.

El objetivo perseguido con la implementación de esta boleta es conocer la cifra real de casos de violencia intrafamiliar a nivel nacional y contra las víctimas que la ley contempla: mujeres, niños, niñas, jóvenes, ancianos, ancianas y personas discapacitadas. La versión original de la boleta (escasamente utilizada entre 1999 y 2003), a partir de 2004 pasó por un proceso de rediseño encabezado por el INE y la CONAPREVI, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que se prolongó aproximadamente por dos años[70]. Hacia fines de 2006 se inició el proceso de institucionalización de la nueva boleta mediante actividades de capacitación para su uso adecuado, ya que su registro es manual.

Para garantizar la unificación de criterios y la confiabilidad de la información se elaboró un instructivo en el que se indican las formas correctas de llenado y envío de la boleta, que fue distribuido entre las instituciones pertinentes. Se acordó que cada institución implementará mecanismos internos que garanticen que la boleta sea completada y enviada aun cuando la víctima no se presente a ratificar la denuncia.

Las seis entidades que recogen información sobre violencia intrafamiliar llenan manualmente las boletas, que luego son enviadas al INE por intermedio de las sedes y delegaciones. En el estudio realizado por González Martínez (2010) se muestra que las instituciones que más han completado y enviado tal instrumento (años 2007 y 2008), fueron la Policía Nacional Civil, los juzgados de paz y de familia, y el Ministerio Público. Sin embargo, persiste el problema del subregistro de información, ya que no siempre se utilizan las boletas. Esto no significa que los casos de violencia intrafamiliar que hayan cumplido su curso legal en forma adecuada no sean registrados por las instituciones receptoras, pues estas lo hacen de diversas maneras en sus propios sistemas: tanto el Ministerio Público como la Procuraduría de Derechos Humanos, por ejemplo, cuentan con sistemas de registro, por lo que para ellos la implementación de la boleta implica una duplicación de su trabajo.

Dadas estas persistentes divergencias y el uso de metodologías diferentes para la captación, definición y clasificación de los casos de violencia contra las mujeres, lo que reduce las posibilidades de contar con información centralizada a escala nacional, surge la necesidad de crear un sistema integrado de información.

---

[70] Dicho proceso incluyó talleres de validación con administradores y auxiliares de justicia en cinco departamentos y la capital, la socialización de los resultados de validación con la Junta Coordinadora de la CONAPREVI y la promoción de acuerdos y consensos entre las instituciones presentes en ese espacio para definir los contenidos de la versión final de la boleta. Luego de dos años, en 2006 se llevó a cabo la prueba piloto en las comisarías de la Policía Nacional Civil de dos municipios del Departamento de Guatemala y, después de analizar los nuevos resultados en el seno de la CONAPREVI, se hicieron las últimas modificaciones.

En la Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer se dispuso la creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia en contra de la Mujer (el Sistema Nacional de Información), y la obligación del INE de generar para el Sistema datos estadísticos e indicadores sobre la base de la información que deben remitirle el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil, el Instituto de Defensa Pública Penal, los bufetes populares, y cualquier otra institución que conozca de los delitos contemplados en la ley[71].

Todas las entidades deben implementar los mecanismos adecuados, de acuerdo con su régimen interno, para dar cumplimiento a esta obligación. El diseño del Sistema Nacional de Información y su futura puesta en práctica ha sido el resultado de un esfuerzo coordinado entre el INE y la CONAPREVI, al que, junto con las instituciones especificadas en la ley, se sumaron el Ministerio de Gobernación, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y el Sistema Penitenciario. Las fuentes de información aumentaron a más de las previstas en la ley sobre violencia intrafamiliar, pero además se consolidó entre las instituciones participantes un cierto consenso político, lo que puede considerarse como un indicador de su futuro éxito.

Según la información recabada por González Martínez (2010), el Sistema Nacional de Información comprenderá al menos 44 indicadores, que han sido analizados y consensuados por los actores involucrados a lo largo de dos años, pues se ha procurado evaluar las posibilidades reales de cada institución de captar y procesar la información de su competencia. Aunque la definición última de los indicadores está en proceso, se puede adelantar que se incluirán datos sobre casos registrados de violencia contra las mujeres y contemplados en la ley contra el femicidio y otras formas de violencia, tales como: violencia contra la mujer, incluida violencia física, sexual y psicológica; violencia económica y femicidio, pertenencia étnica de las sobrevivientes de femicicio, víctimas de feticidio o ambas, relación de estas con los agresores, perfil social de estos y procesos legales de los casos reportados, como una forma de evaluar la efectividad de las respuestas del Estado en cuanto a acceso a la justicia para las sobrevivientes de violencia y las víctimas de femicidio.

La información contenida en el Sistema Nacional de Información será analizada cualitativamente por la CONAPREVI. El INE manejará tal sistema en su versión estadística a partir de una base de datos alimentada con las bases de datos de las instituciones productoras de información.

[71] Nótese que participan más instituciones que las inicialmente contempladas en la normativa vigente para el llenado de las boletas.

Estas bases, a su vez, se han ido modificando con la colaboración del INE y mediante un proceso de debate y formación con el personal técnico de cada una de las instituciones. Según la revisión realizada por Gonzalez Martínez (2010), en ese momento se contaba con cinco bases de datos aseguradas —de un total de 10—, y en todas se implantarán los estándares de calidad que exige el INE.

Se encuentra pendiente el debate entre las y los actores involucrados sobre la necesidad de reformar, mantener o eliminar la boleta de registro de violencia intrafamiliar, de modo de armonizar todas las disposiciones de la normativa vigente.

Otro aspecto fundamental por resolver es el de la sustentabilidad financiera de la iniciativa, ya que actualmente solo se dispone de los recursos propios de cada institución comprometida. Si bien la iniciativa cuenta con seguridad jurídica —otorgada por la ley contra el femicidio y otras formas de violencia—, legitimidad política —por el proceso de consenso entre las instituciones y el reconocimiento técnico del INE, al que la ley hizo responsable del seguimiento—, no quedan en claro las posibilidades reales de todas las instituciones, sobre todo si se consideran las dificultades financieras del Estado de Guatemala para instalar las plataformas informáticas y contar con los recursos humanos necesarios (González Martínez, 2010). De acuerdo con información divulgada por la CONAPREVI, el propio INE necesita ser fortalecido en materia de soluciones informáticas y personal técnico.

Según la fuente de información citada en el estudio (González Martínez, 2010), hasta el momento ha sido la CONAPREVI la que ha asumido los costos del proceso de implementación del Sistema nacional de información sobre violencia en contra de la mujer, gasto que ha cubierto con su presupuesto, que incluye fondos públicos y de la cooperación internacional.

2. Trinidad y Tabago: Avances hacia la implementación del registro único

Como en la mayoría de los países de la subregión, en Trinidad y Tabago la información sobre violencia contra las mujeres se encuentra dispersa en los registros de distintas instituciones. Cada organismo recopila información para sus propios fines, de acuerdo con los indicadores y detalles que considera apropiados. Entre estas entidades figura la unidad de violencia doméstica del organismo para el adelanto de la mujer, la policía, la

oficina central de estadística, el Ministerio de Educación (*Guidance Unit*), el Ministerio de Salud (*Medical Records, Injury Surveillance*), los servicios de asistencia familiar y las cortes de justicia (*Family Courts, Magistrates Courts*). En consecuencia, la información no resulta comparable, se generan dudas respecto de su calidad y confiabilidad y resulta imposible establecer parámetros de seguimiento y medición de la evolución del fenómeno de la violencia contra las mujeres, así como tampoco de la efectividad de los servicios prestados.

Los esfuerzos por establecer un registro centralizado de información sobre violencia contra las mujeres comenzaron en 1998. En esa oportunidad se creó un formulario único para la recolección de información, basado en los formularios existentes en los distintos organismos. Se intentó así contar con un instrumento de registro capaz de cumplir todas las necesidades de información de las diversas fuentes.

El formulario incluía información sobre la fuente de registro, datos demográficos de la persona denunciante, datos demográficos de descendientes y ascendientes, situación médica de la persona denunciante, información sobre situación educativa, información demográfica de la persona denunciada, características del abuso y clase de asistencia requerida. La iniciativa resultó demasiado ambiciosa y, por lo tanto, nunca llegó a implementarse[72].

En 2008, a partir de un convenio de colaboración entre la división de Asuntos de Género de la CEPAL y la universidad de West Indies se dio inicio a un proceso hacia el establecimiento de un registro único, menos ambicioso que el anterior y más factible.

Algunos aspectos del proceso emprendido a partir de 2008 se destacan. En primer lugar, se estableció un comité asesor interinstitucional, que celebra reuniones periódicas con el consultor especializado contratado para impulsar la creación del registro centralizado. En segundo lugar, se promovió no solo el compromiso de las personas involucradas en el proyecto, sino también el apoyo político de aquellas ubicadas en puestos de jerarquía, a fin de lograr la colaboración de profesionales que desempeñan cargos técnicos. Finalmente, entre los prestadores de servicios de los diversos organismos que actúan como fuentes de información se realizó un proceso de capacitación y sensibilización para crear conciencia de que la recolección de datos es también una parte fundamental de un buen servicio.

---

[72] Varios cambios políticos, incluidas tres elecciones generales entre 2000 y 2002, atentaron contra la estabilidad institucional necesaria para permitir el avance del proyecto (St. Bernard, 2010).

Recuadro II.7
EL CANADÁ Y AUSTRALIA: EXPERIENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE REGISTROS CENTRALIZADOS

Las experiencias de algunos países avanzados en la construcción de registros unificados que reúnen información de diversas fuentes en forma sistemática, pueden ayudar a vislumbrar los objetivos hacia los que deben dirigirse los esfuerzos de los países de la región, aun cuando sea aconsejable establecer metas intermedias para no frustrar los avances parciales que se vayan logrando.

En el Canadá, la Oficina de Asistencia a la Víctima del Centro de Estadísticas Judiciales *(Victims Support Agency, Canadian Center for Justice Statistics),* administra una base de datos que centraliza la información proveniente de distintas fuentes y que permite un conocimiento acabado de las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres y en el ámbito de las relaciones interpersonales.

También en la provincia de Victoria (Australia), se ha identificado una experiencia interesante en materia de registro unificado de episodios de violencia familiar, iniciada en 1999. La Oficina de Asistencia a la Víctima del Departamento de Justicia *(Victims Support Agency, Department of Justice),* administra un sistema de registro que se nutre de información proveniente de diversas fuentes.

La práctica de sistematizar y publicar la información recopilada permite el acceso público a los datos y su uso por un amplio universo de actores, que incluye no solo a las instituciones de gobierno, sino también a las organizaciones de la sociedad civil y las entidades académicas, lo que facilita las iniciativas en pro del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas implementadas.

Fuente: G. St. Bernard, "Administrative registries for violence against women", presentación en el seminario regional "Strengthening the use of administrative records to measure violence against women in the Caribbean", Puerto España, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2010.

3. Registro administrativo centralizado: Aprendizajes y desafíos

De las experiencias de los países que van en camino hacia la construcción de un registro unificado se pueden extraer algunas enseñanzas respecto de los desafíos que esto implica.

El primer punto que se debe definir es el de la conceptualización del objeto de registro: es preciso aclarar si la unidad de registro será la violencia intrafamiliar, la violencia de género o la violencia contra las mujeres. Además, en cada caso se necesita que las instituciones que sustentarán el registro con su información lleguen a un consenso acerca de cuáles son los hechos, incidentes o circunstancias que configuran un caso de violencia.

Este consenso será una de las piedras angulares para la construcción de un sistema de registro unificado, consistente y con información de calidad, sustentado en las normas nacionales e internacionales vigentes.

Los desafíos identificados para la construcción de un registro con tales características se relacionan con el compromiso político y efectivo de las instituciones que deben participar de modo continuo en la creación de la base de datos, con la confiabilidad y la calidad de la información recolectada y con la sustentabilidad de la iniciativa.

Para asegurar el compromiso permanente de los actores institucionales es preciso lograr acuerdos políticos al más alto nivel, no solo en la institución rectora encargada de la organización y puesta en funcionamiento de la iniciativa, sino también en cada uno de los organismos designados como fuentes primarias de información para alimentar la base de datos unificada. Este compromiso político será necesario para sortear obstáculos tales como las alegaciones de confidencialidad para sustraerse a la obligación de proporcionar alguna información determinada[73] y los intentos de relegar la tarea de registro debido a la habitual sobrecarga de trabajo que afecta a las instituciones prestadoras de servicios.

Asegurar la confiabilidad y calidad de la información es uno de los principales desafíos que enfrenta la construcción de un sistema sólido. A continuación se resumen algunas estrategias para abordar los diversos problemas de calidad que pueden presentarse.

La sustentabilidad de la iniciativa del registro único es fundamental para asegurar su continuidad en el tiempo y, en consecuencia, la posibilidad de contar con información orientadora respecto de las tendencias, evolución y efectos de las políticas públicas. En ese sentido, no solo el sustento normativo es importante, sino también el acceso a los fondos necesarios para financiar el sistema[74].

Dada la magnitud de los desafíos que se enfrentan, la experiencia de los países indica que es recomendable comenzar por plantear la construcción del registro único como un proceso que, eventualmente,

---

[73] En ciertas profesiones recae particularmente el deber de confidencialidad en relación con las personas atendidas. Tal es el caso de los médicos, los psicólogos y los abogados, entre otros. En atención a este deber de confidencialidad, en algunas ocasiones es posible que estos profesionales se resistan a brindar la información necesaria para el registro. Con los adecuados resguardos para asegurar la no divulgación de datos personales más allá de los fines estadísticos, deben implementarse mecanismos que garanticen el envío de información completa por parte de todos los organismos participantes.

[74] Como ya se mencionó, en Guatemala la Ley contra el feminicidio y todas las formas de violencia contra las mujeres asegura el sustento normativo del sistema nacional de información, pero no se han previsto los recursos financieros imprescindibles para su implementación y continuidad.

Cuadro II.23
PROBLEMAS RELATIVOS A LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN EN REGISTROS CENTRALIZADOS

Problema	Estrategias
Subregistro	Provisión de personal suficiente para que la tarea sea posible Capacitación del personal respecto de la importancia del registro de datos y de los hechos que son materia de registro
Doble registro de casos	Establecimiento de normas para la identificación de personas a fin de reducir los riesgos del doble registro: nombre completo, número de documento de identidad, fecha de nacimiento, número de seguro social, registros biométricos (en cada caso será importante revisar los efectos que la fórmula elegida pueda tener para poblaciones migrantes indocumentadas, o poblaciones locales que no cuenten con documentación o acceso a los sistemas formales de protección social)
Claridad en las categorías de registro	Construcción de un consenso sobre las categorías y conceptualizaciones que se aplican al registro Capacitación adecuada y continua del personal, necesaria en particular por su rotación y por las nuevas incorporaciones

Fuente: Elaboración propia.

podrá volverse más complejo con el paso del tiempo y en la medida en que se consoliden las etapas precedentes[75].

Finalmente, una cuestión central que tendrá que abordarse en el contexto de la situación imperante en cada país es la identificación de la entidad mejor situada para liderar la iniciativa. Son varios los organismos que pueden evaluarse para cumplir ese papel. Los institutos de estadística tienen la ventaja de ser órganos técnicos especializados, con la capacidad profesional necesaria para trabajar en el diseño e implementación de registros de este tipo. Los mecanismos para el adelanto de la mujer pueden, en ocasiones, ser más débiles institucionalmente, pero cuenta a su favor el interés político por impulsar la iniciativa. También podrían desempeñar esa función otras reparticiones prestadoras de servicios, como el ministerio de salud (el caso de Belice), el ministerio de justicia (la experiencia del

[75] Esta enseñanza se desprende de las experiencias de Belice, Guatemala, Trinidad y Tabago y el Ecuador. Aun cuando el objetivo sea contar con un registro más complejo, semejante a los existentes en el Canadá y Australia, es recomendable plantearse un camino gradual hacia esa meta (St. Bernard, 2010).

Canadá y Australia), o incluso la policía. En cualquier caso, todas las instituciones mencionadas deberán ser participantes necesarios (pero no exclusivos), y coordinar sus esfuerzos para lograr el objetivo planteado.

I. Estudios de evaluación, monitoreo e impacto

Los estudios de caso, investigaciones en profundidad con metodología cualitativa, aportan visiones distintas del problema en estudio y son un recurso indispensable a la hora de emprender acciones para evaluar, monitorear y medir el efecto de las políticas implementadas. Estos estudios complementan las metodologías cuantitativas de indagación y aportan datos fundamentales para matizar las tendencias identificadas mediante encuestas y registros administrativos.

En la base de datos del Secretario General de las Naciones Unidas, analizada en Fríes y Hurtado (2009), una proporción considerable de la información allí contenida corresponde a estudios, más que a encuestas o registros.

Uno de los puntos centrales es determinar cuáles son las instituciones públicas que realizan tales investigaciones y el grado en que estas son integradas en las etapas de diseño, monitoreo y evaluación de los programas que se ejecutan. En los últimos años también se ha avanzado en la documentación de los costos ocultos de la violencia contra las mujeres, de modo de cuantificar los recursos que insume este flagelo cuando es desatendido por la sociedad[76].

La colaboración interinstitucional necesaria para crear un sistema de alcance nacional y general, cuya finalidad sea prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, también es requerida en el momento de documentar los procesos administrativos (de seguridad social, servicios sociales y salud), y también los policiales y judiciales en curso, su grado de coordinación y los nudos críticos persistentes. En la próxima sección, dedicada a la identificación de los déficit de acceso a la justicia, se pretende avanzar en esa dirección.

[76] Véase el estudio de la OMS (Waters y otros, 2004).

Recuadro II.8
DOCUMENTACIÓN DE LAS CARENCIAS: PRIMER PASO PARA SUPERAR LAS BARRERAS DE ACCESO A LOS SERVICIOS

Todo intento por mejorar los servicios de atención a las mujeres víctimas de la violencia debe comenzar con un diagnóstico sustantivo y honesto de la situación existente, un estudio en el que el Estado examine críticamente los servicios que ofrece en todo el territorio nacional e identifique los déficit que es preciso abordar.

El documento *Map of Gaps 2. The Postcode Lottery of Violence Agains Women Support Services in Britain* es un informe no complaciente sobre la situación de los servicios de atención a víctimas de violencia en distintas regiones de Gran Bretaña. Realizado gracias a en un esfuerzo conjunto entre la organización *End Violence Against Women* y la *Equal and Human Rights Commission* (continuadora del mecanismo para el adelanto de las mujeres, *Equal Opportunities Commission*), en el estudio se documentan las enormes desigualdades que afectan a las mujeres según su lugar de residencia, no solo en términos de servicios de asistencia y apoyo, sino también de refugios, tribunales de justicia especializados y servicios vinculados a violencia sexual, prostitución, tráfico y explotación sexual.

En el documento se denuncia la crisis de financiamiento y la ausencia de una adecuada provisión de servicios especializados para las mujeres que atraviesan situaciones de violencia y se exhorta a los gobiernos nacionales y locales a tomar las medidas necesarias para asegurar que todas las mujeres tengan acceso a los servicios que necesitan, cuando los necesitan y en el lugar en que los necesitan.

En el resumen ejecutivo, la máxima autoridad de la *Equal and Human Rights Commission* se dirige con fuerza a los gobiernos locales: “Este es un llamado a la acción para todos aquellos que tienen interés en el tema, y un firme recordatorio para las autoridades del gobierno nacional y de los gobiernos locales, que tienen el poder para hacer una diferencia. Es preciso realizar esfuerzos urgentes para proveer financiamiento y apoyo de modo de asegurar que todas las mujeres reciban ayuda cuando quiera que la necesiten, y donde quiera que vivan… Para aquellos gobiernos locales que se encuentran entre los peores incumplidores que continúan ignorando la necesidad de organizar servicios y superar los déficit, también tenemos un recordatorio. La Comisión está preparada y dispuesta a utilizar todos sus poderes de fiscalización”.

Fuente: M. Coy, Kelly Liz y Jo Foord, *Map of Gaps 2. The Postcode Lottery of Violence Against Women Support Services in Britain,* Londres, End Violence Against Women and Equality and Human Rights Commission, 2009 [en línea] http://www.equalityhumanrights.com/key-projects/map-of-gaps/.

Capítulo III

Acceso a la justicia: Efectividad de las normas y procesos

La proliferación de estudios sobre mujeres maltratadas en las últimas décadas no solo condujo a una mayor visibilización del tema, sino que, además, tornó más complejos los significados sociales de lo público y lo privado. Cuando el maltrato era considerado propio de la vida privada de la familia no gozaba de la protección de la ley[1], pero con las reformas legales para ofrecer soluciones a las víctimas de violencia, el límite entre lo público y lo privado se ha desplazado, aunque sin desaparecer.

Si bien la dimensión pública del problema de alguna manera se ha expandido, aún no se superan las viejas ni las nuevas dificultades. Las reparticiones gubernamentales reconocen su obligación legal de involucrarse en los procesos de prevención, atención y sanción. Sin embargo, tras más de dos décadas de vigencia de la mayoría de las normas aplicables a la violencia en los países de la región, es imprescindible considerar cuáles son las dificultades persistentes que aún impiden la materialización de las promesas normativas.[2]

---

1 Véase en Mill (2000) una descripción inquietante de las relaciones violentas entre los hombres y las mujeres "que debían estar bajo su dominio" en la sociedad inglesa del siglo XIX. Véase también en Siegel (1999) una descripción del proceso de regulación de la violencia marital.

2 Las reformas legales y las políticas públicas no han dispensado la misma atención a las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. Los esfuerzos se centraron mayoritariamente en la violencia en las relaciones interpersonales y la violencia sexual, en perjuicio de la trata de personas, la prostitución forzada y la violencia en conflictos

En los estudios realizados en América Latina y el Caribe (CIDH, 2007a; CEPAL, 2007 y 2009), se señala que estas dificultades no se relacionan ya con la existencia de normas legales ni con la creación o identificación de las instituciones responsables de su aplicación. Por el contrario, se trata de indagar sobre la aplicación efectiva de las normas y de evaluar la eficacia de los procedimientos administrativos y judiciales en ellas dispuestos. Además, la falta de coordinación entre los recursos estatales dificulta el tránsito de las personas desde la denuncia hasta la respuesta efectiva a su demanda. Para aportar claridad respecto de la eficacia de estos mecanismos, la actuación de las instituciones responsables y la capacidad de los diversos actores para coordinar sus esfuerzos de implementación, es preciso revisar el grado en que los procesos legales son efectivos para acortar la brecha de acceso a la justicia.

Hay una diferencia fundamental entre reconocer la igualdad formal de toda la ciudadanía ante la ley para asegurar su aplicación "uniforme" y libre de discriminaciones, y garantizar la obligación del Estado de hacer efectivo ese derecho mediante diversos mecanismos.

En un concepto amplio de acceso a la justicia se reconocen dos dimensiones. En primer lugar, una dimensión normativa, entendida como la igualdad ante la ley. En segundo lugar, una dimensión fáctica, que se relaciona con los procedimientos tendientes a asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia (Cappeletti y Garth, 1978). Desde este punto de vista, el acceso a la justicia comprende no solo la titularidad de los derechos, sino también la facultad de reclamar su adecuada protección vía los medios institucionales existentes en la comunidad. Esto implica el acceso propiamente tal a las instituciones administrativas y judiciales competentes.

Por lo tanto, acceder a la justicia supone la posibilidad de convertir una circunstancia que puede o no ser percibida inicialmente como un problema, en un cuestionamiento de naturaleza jurídica (Birgin y Gherardi, 2011). La existencia de esta posibilidad requiere de un proceso de construcción creciente, en el que cada etapa presupone la anterior. En primer lugar, es preciso *reconocer* la existencia de un problema y, luego, *identificar* ese problema como uno de naturaleza jurídica. En tercer lugar, es necesario identificar a la persona (pública o privada) *responsable* de haber causado el problema o que hubiera incumplido su obligación de contribuir a su resolución. Luego, es necesario *convertir* el problema en una *demanda* o *reclamo* (judicial o administrativo), y *sostener* el proceso iniciado ante los tribunales o ante la administración pública. Este sostenimiento del proceso

armados. Esta sección está dedicada al análisis de los problemas persistentes aun en aquellos ámbitos en los que se han registrado relativos avances.

implica seguirlo, impulsarlo y monitorearlo, con la asistencia jurídica necesaria, si es del caso. Finalmente, una vez lograda la decisión judicial o administrativa, corresponderá *hacer efectiva* esa decisión de modo de gozar efectivamente del derecho violado o reparar tu perturbación.

El acceso a la justicia, entonces, incluye el acceso al sistema judicial o al mecanismo institucional (que puede ser de la administración pública) competente para atender el reclamo, pero no se agota ahí. El acceso a la justicia requiere, además, la disponibilidad de un servicio de justicia que brinde un pronunciamiento justo en un tiempo prudencial. Además, presupone un considerable grado de conocimiento de los derechos, y de los medios para poder ejercerlos, por parte de la ciudadanía.

El efectivo acceso a la justicia está lejos de ser una realidad para un enorme colectivo de personas de los países más diversos. Las evidencias indican que esta discriminación no es solo económica, sino también sociocultural. Por tal motivo, las condiciones que eventualmente permitan su modificación exceden los recursos disponibles. Hay barreras comunes a diversos contextos geográficos y sociales que operan como obstáculos para lograr un efectivo acceso a la justicia (Gargarella, 2004). En primer lugar, el limitado conocimiento de los ciudadanos sobre los derechos de los que son titulares y sobre los mecanismos para activar los reclamos cuando corresponda. En segundo lugar, los costos económicos vinculados a la contratación de abogados, el pago de tasas judiciales y el acceso físico a los tribunales. Se trata de costos difíciles de sortear, en particular para personas en condiciones de pobreza e indigencia. Además, por tratarse de oficinas que trabajan normalmente en horarios acotados de atención de público —desde luego incompatibles con la jornada de trabajo—, cada visita a los tribunales implica la pérdida del jornal y, eventualmente, del empleo (además de ser una complicación concreta para las personas con responsabilidades de cuidado). En tercer lugar, hay circunstancias que contribuyen a generar situaciones de temor y recelo respecto del sistema judicial, tal vez como consecuencia de una extendida desconfianza en las autoridades públicas entre personas más habituadas a sufrir la persecución penal que a recibir su protección. El formalismo excesivo de los procedimientos, acompañado de un lenguaje jurídico que se presenta como diferente y específico, lejano y desconocido para la mayoría, contribuyen a alejar los procedimientos legales del entendimiento del común de las personas.

En el mejor de los casos, el proceso para el reclamo de derechos se visualiza como un camino largo, sinuoso y de resultado incierto. Las demoras provocadas por el colapso de muchos de los sistemas de justicia en la región no hacen sino aumentar los costos económicos y también el desgaste y frustración de las personas que se han involucrado en el proceso.

Todos estos obstáculos generales al acceso a la justicia no afectan del mismo modo a toda la población. Los migrantes, las poblaciones indígenas y las rurales, las mujeres en situaciones de violencia y todo segmento cuyas condiciones sociales y económicas lo pongan en situación de desventaja, verán exacerbadas sus dificultades para hacer valer sus derechos.

Avanzar hacia un efectivo acceso a la justicia, en particular para las mujeres en situaciones de violencia, requiere entrar en un proceso de creciente comprensión de la efectividad de las normas y procesos vigentes desde hace algunas décadas. En ese proceso también es preciso identificar la necesaria interdependencia entre las políticas públicas (sociales, de salud, de empleo), y el servicio de justicia. El poder judicial por sí solo no puede responder a una problemática tan multidimensional y compleja.

Un punto de partida para caminar en esa dirección consiste en identificar las implicaciones determinadas por el carácter civil o penal de los procesos, que en ocasiones coexisten en la legislación nacional. Estas dos opciones normativas están vigentes en el marco regulatorio de muchos países de la región. Luego, es necesario analizar algunas problemáticas particulares surgidas a partir de la implementación de los procesos legales, que también plantean interrogantes interesantes. Entre ellos, las tensiones entre iniciativas dirigidas a asegurar la protección de las personas víctimas de violencia, por un lado, y el respeto por su autonomía cuando se trata de mayores de edad y en pleno uso de sus facultades, por el otro. Sin embargo, la evidencia también señala que si bien el acceso al conocimiento (sobre la existencia de un marco normativo de protección), y a los servicios de asesoramiento es central, será necesario contar con patrocinio jurídico gratuito para acompañar a las mujeres a lo largo de los procesos y evitar su desistimiento o abandono.

Finalmente, la efectividad de las iniciativas legales también requiere de competencias institucionales, su interacción y su coordinación de esfuerzos. En la medida en que la garantía de acceso a la justicia excede la mera llegada al poder judicial y se extiende hasta alcanzar el pronunciamiento legal justo y oportuno, y la posibilidad de hacerlo efectivo, resulta claro que todas las condiciones materiales y subjetivas requeridas para completar el proceso son parte de los reaseguramientos necesarios.

A. Los procesos legales: Naturaleza, problemas y prácticas

La gran mayoría de los países de la región cuenta con normas de naturaleza civil, penal o ambas para abordar las diversas manifestaciones de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica o

intrafamiliar. Menos legisladas se encuentran las manifestaciones de violencia sexual dentro del matrimonio, la trata de personas o el acoso sexual (MESECVI, 2008).

En el informe del Secretario General (Naciones Unidas, 2006), se sistematizan las prácticas consideradas promisorias en el plano jurídico sobre la base de ciertos principios orientadores: conceptualizar la violencia como una forma de discriminación contra las mujeres y una violación de sus derechos humanos; monitorear la aplicación de las reformas jurídicas para evaluar su grado de funcionamiento en la práctica; garantizar la no revictimización en los procesos judiciales, y considerar las diferencias entre mujeres según origen étnico, religión, tipo de discapacidad, cultura, pertenencia a pueblos indígenas, condición de migrantes, condición jurídica, edad u orientación sexual.

Las voces expertas coinciden en señalar que la promulgación de leyes es solo el primer paso, al que deberán seguir procesos de monitoreo para evaluar las alternativas de aplicación efectiva, acompañados de otros de capacitación y de sensibilización dirigidos a los actores involucrados (Naciones Unidas, 2006).[3] También se recurre al uso simbólico del derecho penal en relación con la violencia contra las mujeres. Es cierto que la amenaza de la persecución penal imparte señales a la sociedad que apuntan a la identificación clara de las conductas que no son aceptables. Sin embargo, en la medida en que estos hechos no sean efectivamente enjuiciados y condenados, las señales se tornan contradictorias. Además de revisar críticamente las dificultades que impiden la prosecución y continuidad del proceso penal hasta su finalización[4], también corresponde interrogarse sobre la utilidad del derecho penal para dar respuestas efectivas y temporáneas a determinadas problemáticas[5].

Los procesos enmarcados en la justicia civil ofrecen un enfoque distinto. No solo permiten dictar medidas de protección (tales como la prohibición de acercamiento y contacto impuesta al agresor, la exclusión del hogar o reinstalación de la mujer víctima de violencia), sin necesidad de acreditar los extremos de prueba requeridos por los principios y garantías

---

[3] En rigor, una buena práctica en la aprobación de una ley es que esta sea el producto de un proceso participativo, que involucre a los diversos actores institucionales y también académicos y de la sociedad civil, de modo que la ley sea fruto del consenso de la sociedad. Esto situará el marco normativo en una posición ventajosa a la hora de su implementación, para la cual necesariamente deberán interactuar todos los actores políticos, sociales e institucionales. De amplio uso en los países que integran el *Commonwealth*, los procesos de debate sobre políticas de Estado y proyectos de normas se enriquecen con documentos sometidos al escrutinio público, conocidos como *White Papers* y *Green Papers*.

[4] En los próximos párrafos se volverá sobre este punto, con particular referencia a la investigación presentada en Asencio y otros (2010).

[5] Véase Zaffaroni (2000).

procesales del derecho penal, sino que, además, permiten incluir medidas de compensación en aquellos casos en que corresponda[6].

Pocos países de la región cuentan con una ley integral que procure coordinar las instituciones y programas relacionados con la violencia contra las mujeres, como en el caso de la Argentina, Colombia y México. Pero aun en esos otros países los sistemas jurídicos disponen de normas específicas que abordan las distintas manifestaciones de la violencia y generan procesos con sus particularidades propias[7].

La coexistencia de normas de diversa naturaleza y con fines específicos (normas integrales, procedimientos civiles y penales), exige un conocimiento avanzado para identificar qué marco legal corresponderá activar para perseguir el objetivo buscado. En ese sentido, la "conciencia de derechos", necesaria en toda sociedad capaz de articular sus demandas a partir de un reclamo jurídico, necesitará de un mayor esfuerzo comunicacional para llegar a superar los laberintos legales y evitar la frustración que sigue a una denuncia que no logra un resultado satisfactorio.

En el Perú no existe una norma con rango legal que aborde la violencia de género contra las mujeres de un modo general. Existen varias leyes que definen diferentes tipos de violencia y establecen los procesos necesarios para la obtención de justicia y reparación. Si bien no consideran explícitamente a las mujeres como sujetos de protección, son ellas las principales afectadas. La Ley de protección frente a la violencia familiar[8] considera como tal "cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas, así como la violencia sexual" entre cónyuges, ex cónyuges, convivientes, ex convivientes y quienes hayan procreado hijos en común —independientemente de que convivan o no— al momento de producirse la violencia. Asimismo, esta ley establece que constituye también "violencia familiar" aquella que se da entre ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, entre los convivientes que han configurado unión de hecho y otros parientes o convivientes. Sin embargo, con prescindencia de su regulación como violencia familiar en el marco de la ley civil, cada hecho de violencia puede configurar ilícitos penales, ya sea contra la integridad

---

[6] Por ejemplo, según algunas legislaciones es posible demandar por daños y perjuicios en el caso de determinadas manifestaciones de violencia intrafamiliar y de acoso sexual en el ámbito laboral o educativo. Estos procesos, según corresponda, se seguirán ante otros tribunales de justicia, distintos de los penales o civiles (de familia), tales como los laborales o administrativos.

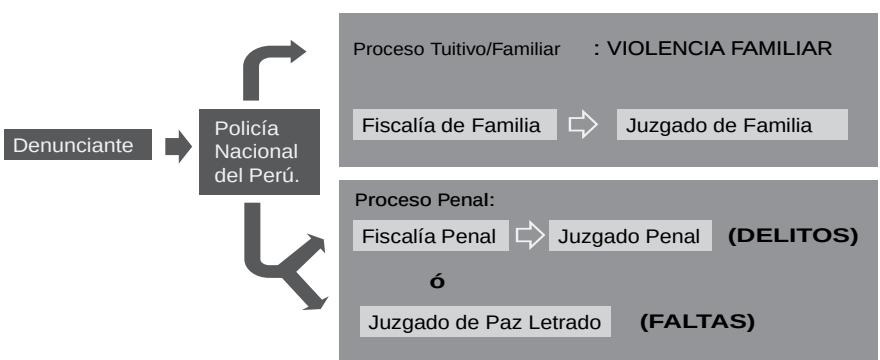
[7] En el caso de la Argentina, las normas específicas (tanto civiles como penales) eran anteriores y no fueron modificadas ni derogadas al promulgarse la ley integral de protección de las mujeres.

[8] Ley 26.260, sujeta a varias modificaciones posteriores.

personal o la libertad sexual. Con la reforma del Código Penal de 2008[9], en el Perú se crearon los tipos penales de "lesiones graves por violencia familiar" y "lesiones leves por violencia familiar", en virtud de los cuales se agravaron las penas para los delitos de lesiones si el vínculo entre agresor y agredida estaba reconocido en la Ley de protección frente a la violencia familiar. En estos delitos de acción pública se reconoce el daño a la salud física o a la salud mental de la persona afectada, que puede ser de cualquier sexo, al igual que el perpetrador[10]. El Código Penal también contempla la figura de "faltas contra la persona", ilícito penal de acción privada con penas de multa o prestación de servicio comunitario, que en sus diferentes modalidades considera el agravante de la violencia familiar (lesión dolosa), o el de ser cónyuge o concubino (maltrato). Finalmente, el Código Penal considera como agravante del tipo penal de "violación sexual" el hecho de que el agresor sea conviviente o cónyuge[11].

De acuerdo con el modelo legislativo del Perú, todos los casos de violencia contra la mujer en una relación de pareja dan origen a dos tipos de procesos: uno de naturaleza tuitiva (civil/familiar), que tiene por objeto brindar medidas de protección a las víctimas, y otro de naturaleza penal, cuya finalidad es investigar y establecer responsabilidad en los ilícitos penales.

Grafico III.1
PERÚ: PROCESOS LEGALES ANTE UNA DENUNCIA DE VIOLENCIA FAMILIAR



Fuente: Elaboración propia.

9 La ley 29.283 de noviembre de 2008 introdujo los artículos 121-B y 122-B en el Código Penal.

10 Cabe contrastar esta técnica legislativa con las objeciones relativas a "tipo penal de autor", apuntadas al tratar la figura penal de feminicidio que se debate en varios países de la región.

11 El art. 170, inciso b) del Código Penal vigente agrava la pena del delito si para su ejecución el agresor se encuentra "prevalido de cualquier posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima, o de una relación de parentesco por ser ascendente, cónyuge, conviviente de éste, descendiente o hermano, por naturaleza o adopción o afines de la víctima, de una relación proveniente de un contrato de locación de servicios, de una relación laboral o si la víctima le presta servicios como trabajador del hogar".

Las medidas de protección buscan garantizar la integridad física, psíquica y moral de la víctima de violencia familiar y, de manera no taxativa, comprenden: el retiro del agresor del domicilio; la prohibición de comunicación, acercamiento o proximidad con la víctima en cualquier forma; la suspensión temporal de visitas, o la prohibición temporal de toda clase de visitas por parte del agresor; el inventario de sus bienes y la suspensión del derecho de tenencia y porte de armas. Como en otras legislaciones, la denuncia de violencia puede hacerla la víctima o cualquier persona que conozca de los hechos, ante la Policía Nacional del Perú (PNP), o la Fiscalía de Familia del Ministerio Público. La investigación policial preliminar debe completarse en un plazo máximo de cinco días y remitirse a la Fiscalía de Familia, para que esta dicte medidas de protección en el término de 48 horas[12]. Luego se presenta una demanda judicial por violencia familiar ante el Juzgado de Familia o el Juzgado Mixto[13].

El proceso judicial por violencia familiar debe concluir con una sentencia en la que se dicten medidas de protección, se señale el tratamiento que debe recibir la víctima, su familia y el agresor, y se establezca la reparación del daño, que puede ser una pensión de alimentos para la víctima, cuando corresponda[14]. La justicia de familia no es la única que puede dictar medidas de protección, pues también están facultados para hacerlo la justicia penal y los juzgados de paz letrados, que investigan y sancionan el delito de lesiones y las faltas contra la persona.

También en Guatemala los procedimientos penales y civiles están especificados en diversas normas. En 1996 se aprobó la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar[15], que la define y regula la aplicación de medidas de protección. De estas acciones conocen los juzgados de familia, salvo en casos excepcionales, determinados por horario, distancia y urgencia, que pueden conocer los juzgados de paz. La ley sobre violencia intrafamiliar debe interpretarse en congruencia con la Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia[16], que establece que tratándose de violencia intrafamiliar contra las mujeres, el juez del orden penal que conoce del delito debe dictar las medidas de protección previstas en la ley sobre violencia intrafamiliar.

---

12 La orden de protección se dicta para que las víctimas cuenten con medidas de protección hasta que se obtenga la sentencia.

13 En los distritos judiciales donde no se han implementado juzgados especializados de familia, son los juzgados mixtos los que procesan este tipo de casos.

14 Los alimentos le corresponden legalmente a la cónyuge. Excepcionalmente, a la ex cónyuge si así se hubiera determinado en el proceso judicial de divorcio; y a la ex conviviente (de una unión de hecho regulada jurídicamente), que hubiese obtenido judicialmente alimentos por término unilateral de la relación por parte de su ex conviviente.

15 Decreto 97-96 del 24 de octubre de 1996.

16 Aprobada por decreto 22-2008 y con reglamento pendiente en febrero de 2011.

La ley contra el femicidio de Guatemala incluye previsiones para la erradicación de la violencia física, psicológica, sexual y económica o cualquier tipo de coacción en contra de las mujeres. Se trata de una ley de carácter mixto, ya que contiene disposiciones de naturaleza penal que tipifican delitos, y también otras relacionadas con políticas públicas y normativas que establecen garantías y derechos específicos para las mujeres. La ley contiene una serie de definiciones aplicables a todos los ámbitos de atención, no solo el penal. Entre otras, medidas preventivas de la violencia; tipificación de delitos de acción pública (femicidio, violencia contra la mujer, violencia económica); reparaciones; obligaciones del Estado en cuanto a acceso a información y asistencia integral para la víctima; creación de órganos jurisdiccionales especializados para conocer de los delitos establecidos en la presente ley, con obligación de atender las 24 horas del día y fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de prestar atención legal a las víctimas. En Guatemala, del mismo modo que en el Perú y la Argentina, antes de la existencia de la ley contra el femicidio la violencia intrafamiliar contra las mujeres no era perseguida penalmente bajo una figura específica y quedaba subsumida en el tipo penal general de lesiones y otros que fueran aplicables.

La coexistencia de legislaciones que disponen la intervención de distintas instituciones trae aparejada la necesidad de coordinar la actuación de estos organismos. En la medida en que la justicia penal y la justicia civil responden no solo a órdenes normativas y estructuras jurisdiccionales diversas, la coordinación entre ellas plantea un desafío singular que debe sumarse a los considerados en las políticas públicas referidas a la prestación de servicios de atención y contención.

En el caso de la Argentina, a la existencia de legislación de diversa naturaleza se agrega la complejidad propia de los países con estructura federal, lo que implica que cada jurisdicción política tiene competencia para dictar leyes propias sobre ciertos temas[17]. A partir de la década de 1990, en la Argentina se promulgaron leyes contra la violencia doméstica, en el ámbito de las relaciones interpersonales. Se trata de normas de carácter civil cuya finalidad principal es el dictado de medidas precautorias

[17] Es la Constitución Nacional la que determina qué materias son competencia propia de las provincias y en cuáles el poder se ha delegado en el gobierno federal. Claramente, las leyes de fondo (código penal, civil, comercial, laboral y de minería), son de competencia exclusiva del congreso federal, mientras que las leyes de procedimiento (la organización de los tribunales y de los procesos para la implementación de las leyes), son competencia de las provincias. Sin embargo, en algunas materias, como la violencia contra las mujeres, hay "competencias concurrentes" y, por lo tanto, se cuenta con legislación en los órdenes tanto nacional como local. Sin una adecuada compatibilización, esto puede dar lugar a superposición de normas y disposiciones contradictorias. Véase el capítulo I de la segunda parte.

en favor de integrantes de un vínculo familiar o de pareja. Fue así que el Congreso Nacional aprobó la ley 24.417 en 1994 (de aplicación en la ciudad de Buenos Aires), a lo que siguieron sendas normas provinciales en las 24 jurisdicciones[18]. En el ámbito penal, el tema no ha merecido una consideración especial, de modo que solo se recurre a esa vía como mecanismo de protección cuando los hechos de violencia configuran un delito tipificado en el Código (homicidio, lesiones graves, lesiones leves, amenazas). En el marco de esta legislación genérica se destacan normas que castigan la violencia sexual y la trata de personas.

En 2009 se aprobó en la Argentina legislación específica para proteger a la mujer de la violencia en su contra en todos los ámbitos de su vida en relación. La promulgación de la Ley 26.485 no trajo aparejada reforma ni derogación alguna de las leyes preexistentes en materia de violencia, por lo que se hace necesario determinar la compatibilidad de este marco normativo, que pretende ser integral, con el resto del ordenamiento vigente a nivel nacional y provincial[19].

En los procesos de naturaleza tanto civil como penal, las experiencias de los países de la región identifican varios problemas sobre los cuales es preciso reflexionar, ya que contribuyen a la identificación de aquellos nudos críticos sobre los cuales deberán actuar las políticas públicas.

1. Experiencias en procesos civiles

Tanto en el Perú como en la Argentina, la justicia civil tiene competencia para dictar medidas de protección vía procesos civiles, a cargo de los tribunales de familia. La rapidez con que se tomen esas medidas depende, hasta cierto punto, de los recursos materiales y humanos con que cuenta el poder judicial, de la estructura y los tiempos del proceso. También está determinada por otros factores externos a las instituciones de la justicia y que deben ser provistos por las políticas públicas de apoyo a las denunciantes.

En el Perú existen diversos estudios sobre el nivel de efectividad y eficacia de los procesos por violencia familiar, realizados mayormente por la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil. Los principales hallazgos indican que los procesos tuitivos de familia son lentos, se tiende a la conciliación aun cuando se encuentre prohibida

[18] Véase el capítulo I de la segunda parte para una descripción completa del complejo marco normativo en la Argentina. Más allá de las relaciones de pareja (unidas o no por un vínculo matrimonial), la mayoría de las normas provinciales que regulan la violencia familiar tienden a proteger a personas unidas por vínculos diferentes (de parentesco o no), que desarrollan una vida en común, cualquiera sea su lugar de residencia.

[19] Véase el capítulo I de la segunda parte.

legalmente, no se brindan medidas de protección o estas son ineficaces. Además, cuando se otorga, la reparación es simbólica.

A pesar de la indicación normativa de que los procesos tuitivos deben seguir el procedimiento más corto, el trámite previo ante la PNP y luego ante el Ministerio Público agrega demoras. Según un estudio sobre el sistema policial judicial en tres distritos urbanos populares de Lima, el tiempo promedio desde que la víctima hace la denuncia hasta el pase del trámite a sede judicial es de dos meses y medio. También se informa que solo el 6% de los casos entró a la etapa judicial en un mes, y alrededor de un 47% debió esperar tres meses o más[20]. En el mismo estudio se documentó el hecho de que, a 10 meses de haberse interpuesto la denuncia por violencia familiar, de las 278 denuncias iniciadas en sede policial, solo una había sido resuelta con una sentencia.

La prohibición expresa de conciliación en los procesos tuitivos por violencia familiar no es reconocida por todos los actores. Además, a falta de una prohibición expresa, los jueces de familia consideran que mantienen su potestad conciliatoria para estos procesos, al punto de contar entre sus mayores logros los procesos en los que se haya llegado a un acuerdo conciliatorio, instrumentado por escrito, con la promesa del agresor de continuar la vida en común sin violencia, ante la pasiva aceptación de la mujer (Llaja, 2010).

Sin embargo, uno de los aspectos más preocupantes en el Perú es la poca frecuencia con que se adoptan medidas protectorias, así como su ineficacia en los casos en que son dictadas. Las órdenes de protección pueden ser emitidas por fiscales, tribunales de familia en el marco del proceso por violencia familiar y jueces letrados o penales en el proceso penal. Sin embargo, en los estudios se señala la renuencia de los actores judiciales para disponer estas medidas. En el estudio realizado en tres distritos populares de Lima se indica que de 79 mujeres que habían denunciado violencia familiar, el 51% manifestó no haber recibido medidas de protección, el 41% las había recibido y el 8% no lo sabía. Lo más significativo es que la medida de protección otorgada era la "orden de cese de la violencia", y solo en un caso se dictó la suspensión temporal de las visitas (Llaja 2010). La futilidad de la orden de cesar la violencia, documentada por registro de feminicidio del Observatorio de Criminalidad del Perú, llevó a la aprobación de una norma que prohíbe el dictado de esa medida por parte del Ministerio Público Fiscal.

Los estudios cualitativos ofrecen una mirada distintiva que permite identificar los laberintos en los procesos y los estereotipos en

[20] Véase Movimiento Manuela Ramos, Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar, 2007.

las argumentaciones. En una investigación sobre casos tramitados por un juzgado de familia del Distrito Judicial del Cono Norte de Lima se identifican serios problemas en las sentencias sobre casos de violencia familiar[21] que, por ejemplo, suelen señalar:

> Al ser uno de los objetivos del presente proceso lograr el cese de los actos de violencia ello no podría obtenerse sin la ayuda de profesionales en la materia por lo que es preciso otorgar tratamiento psicológico a las partes … a fin de mejorar la comunicación y superen sus diferencias a través del dialogo … RESUELVE: declarando FUNDADA la demanda como consecuencia de la violencia ejercida en su modalidad de maltrato físico sin lesión. ORDENO: que el emplazado se abstenga de maltratar físicamente a la agraviada … que el demandado y la agraviada deberán acudir a un tratamiento psicológico ante el Centro Especializado del Hospital Cayetano Heredia dando cuenta al juzgado del tratamiento por espacio de seis meses cuyo costo será por el demandado.

Se trata de decisiones judiciales que abordan la violencia contra la mujer como un problema de comunicación, desconociendo su naturaleza misma. Dictaminar judicialmente que "el agresor se abstenga de maltratar a la víctima" no solo es ineficaz, debido a la dinámica propia de la violencia, sino que tampoco modifica la situación jurídica de la víctima, pues su agresor nunca tuvo el derecho de maltratarla.

La experiencia en el uso del derecho civil en la ciudad de Buenos Aires puede considerarse en cierto sentido superadora de las dificultades relevadas en otros procesos tuitivos. Al mismo tiempo, la celeridad con que se dictan las medidas de protección desde la creación de la OVD en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires contribuye a colocar el foco en dificultades de otra naturaleza. Por ejemplo, preocupa la ausencia de articulación de los juzgados con instituciones de tipo social y de salud, que puedan brindar la contención y el apoyo necesarios a través de políticas sociales para que las mujeres que recurren a la justicia reciban finalmente la respuesta que necesitan, sin frustrarse por aquello que el Poder Judicial no tiene a su alcance brindar.

Los datos recabados por la OVD muestran la efectividad de los procesos civiles en la ciudad de Buenos Aires. A diferencia del Perú, la legislación civil en Argentina no prevé en los casos de violencia doméstica un procedimiento con todas sus etapas que culmine en una sentencia. El objeto del proceso civil es lograr una medida de protección, en forma inmediata, con un procedimiento expedito y sujeto solo a la acreditación de un relato verosímil. Las medidas de protección buscan resguardar a las

[21] Se trata de una investigación realizada en 2007, dirigida por Ana Victoria Suárez.

víctimas mientras se abordan otros temas de fondo, como la disolución del vínculo matrimonial, la asignación de la casa familiar, la tenencia de los hijos, y el pago de alimentos. En cada caso corresponderá iniciar un trámite judicial particular, ya que la resolución definitiva de estos asuntos excede el marco del proceso previsto en las leyes civiles de violencia. No es posible, entonces, determinar la cantidad de casos "resueltos" en función de la cantidad de denuncias formuladas ante la justicia civil, o identificar los efectos de las medidas protectorias que se adoptan, el índice de repitencia ni el índice de supuestos en que se denuncian y verifican incumplimientos de las órdenes judiciales por parte de agresores o retractaciones de las propias víctimas.

La información disponible muestra una tendencia favorable de los juzgados de familia de la ciudad de Buenos Aires al dictado de las medidas protectorias. Entre septiembre de 2008 y septiembre de 2009, en el 73% de los casos denunciados ante la OVD se adoptaron medidas protectorias y solo el 2% fueron archivados. En el 25% restante se adoptaron otro tipo de decisiones, como la citación previa al denunciado (antes de resolver la exclusión del hogar o la prohibición de acercamiento), la fijación de una audiencia en el juzgado, la derivación a la realización de un diagnóstico complementario de interacción familiar, la orden de una evaluación psiquiátrica y una posterior internación en casos enfermedad mental o adicciones.

La rápida adopción de medidas de protección por parte de la autoridad judicial está lejos de garantizar el fin del ciclo de violencia. Tampoco permite dar por segura la continuidad de la decisión de la mujer de mantener la separación del agresor. Sin embargo, al menos constituye una indicación clara de la respuesta que el Estado y el sistema de justicia pueden ofrecer a una persona que da un paso hacia la denuncia de una situación de opresión, dominación y abuso. En ausencia de otras políticas de apoyo (sociales, económicas, de vivienda, de sostén psicológico), será difícil que esa decisión de la mujer se sostenga, dado el número de obstáculos materiales y simbólicos que se interponen[22].

El funcionamiento de la justicia, la calidad de la atención y la temporalidad de las medidas están condicionados por la infraestructura con que cuenta el sistema judicial. Tanto la cercanía con la población que busca servir, la accesibilidad de su estructura operativa y los recursos humanos y técnicos disponibles deberán conjugarse en forma adecuada para prestar un servicio que acorte la brecha en cuanto a acceso a la justicia.

[22] Véase en las investigaciones mencionadas más adelante una evaluación longitudinal de los procesos por violencia contra las mujeres.

El análisis de las vías legales disponibles debe enfocarse no solo en las normas sustantivas (de fondo), sino también en las normas procesales (de forma) que regulan los procedimientos mediante los cuales se trata de asegurar la protección de los derechos. En ese sentido, un aspecto procesal indispensable es la notificación de las medidas y resoluciones de la justicia a las partes y también a otras instituciones relacionadas con el proceso. La notificación es un acto formal que debe cumplirse de acuerdo con los ritos procesales dispuestos por cada legislación y que, salvo excepciones previstas en la ley, no pueden reemplazarse por medios más habituales (pero inciertos) de comunicación, como el teléfono o el correo electrónico.

En las investigaciones sobre la eficacia de los procedimientos legales se señala el impacto que ejercen estos obstáculos de tipo práctico, como las notificaciones en los procesos de violencia iniciados. En Trinidad y Tabago, una de las razones de la prolongación de los procesos es la demora en cumplir con las notificaciones. Esto incide negativamente en la celebración de audiencias en los casos de violencia contra las mujeres, que deben posponerse por falta de notificación oportuna. Aunque la ley vigente desde 1999 otorga a las personas demandantes o sus representantes la facultad de realizarlas, no es sorprendente que aún se mantenga una marcada dependencia de las fuerzas policiales para llevar adelante estos trámites. En el sistema judicial de Trinidad y Tabago solo la *High Court* cuenta con oficiales encargados de las notificaciones. Para el resto de los procesos, la notificación la realiza la policía. En una investigación reciente se documentó que los recursos con que cuentan las fuerzas policiales para efectuar las notificaciones son escasos: funcionarios sobrecargados de responsabilidades derivadas de los procesos civiles y penales, dificultades de transporte y problemas de seguridad personal en el desempeño de sus tareas.

En ese contexto, mientras el número de denuncias por violencia familiar aumenta en los procesos civiles iniciados en Trinidad y Tabago, pocas personas reciben efectivamente una orden de protección. En la mayoría de los casos, las afectadas desisten de la denuncia o esta es rechazada por las cortes. Bajo cualquier supuesto, el trámite legal toma un tiempo considerable (Lazarus-Black, 2007). La posibilidad prevista en la ley de que sea la persona interesada o su representante quien realice la notificación no parece haber resuelto el problema. La mayoría de las personas que solicita protección por violencia familiar proviene de sectores de escasos recursos y por lo tanto se desempeña en ocupaciones que no le permite disponer del tiempo que requieren los trámites judiciales (Lazarus-Black, 2007). Al mismo tiempo, son pocos los casos en que las denunciantes cuentan con patrocinio jurídico, de modo que tampoco es posible que un representante asuma la responsabilidad del proceso de notificación. En la investigación realizada para esta publicación, mujeres

entrevistadas señalaron que dicho proceso fue expedito porque solicitaron la ayuda de funcionarios policiales conocidos de ellas.

Las leyes civiles en materia de violencia ofrecen ciertas ventajas sobre la legislación penal, al menos respecto de la solución de algunos de sus aspectos conexos. En primer lugar, los jueces civiles (y en particular los especializados en cuestiones de familia), pueden estar más preparados para tratar situaciones complejas enmarcadas en casos de violencia en las relaciones interpersonales y ofrecer un ámbito propicio para resolver varios temas: la asignación del hogar familiar, la separación en caso de tratarse de cónyuges, la tenencia de la descendencia (si hubiera hijos e hijas de la pareja). En segundo lugar, los procesos civiles en los que se otorgan medidas precautorias facultan la adopción de órdenes de protección sobre la base de indicios razonables y consistentes con el relato de una persona que sufre una situación de violencia. En tanto no está en juego la libertad personal de alguien vía una condena penal (que no se excluye, pero que deberá resolverse en otro proceso), la justicia puede tomar decisiones precautorias a partir de un relato verosímil de ciertos hechos que tal vez no podrían probarse judicialmente ajustándose a los estándares de prueba que requiere el proceso penal.

Las ventajas habilitadas por las leyes de naturaleza civil no deben impedir la consideración de las limitaciones propias del proceso judicial, en tanto no soluciona un problema de fondo. Todo lo que el derecho puede hacer, por medio de esta herramienta, es poner coto a la agresión. A partir de esta intervención, serán las políticas sociales las que deberán hacer su trabajo.

2. Experiencias en procesos penales

La impunidad de los delitos violentos contra las mujeres es un sólido indicador de la falta de acceso a la justicia. Sea a partir de tipos penales específicos (como la violencia familiar o el feminicidio), o aplicables en general (delitos de lesiones, homicidio, delitos contra la integridad sexual, abuso, privación ilegítima de la libertad), lo cierto es que las diversas manifestaciones de violencia física contra las mujeres claramente merecen la repulsa del Estado mediante la aplicación del derecho penal.[23] Sin embargo, las investigaciones realizadas en la región (CIDH 2007a, CEPAL, 2007), dan cuenta de los alarmantes índices de impunidad de estos hechos,

[23] En algunas legislaciones, la violencia psicológica también puede ser considerada un delito penal.

así como de los estereotipos de género todavía presentes en los operadores de justicia que tienen la obligación de perseguir y castigar estos delitos[24].

El sistema internacional de protección de los derechos humanos ha reafirmado la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia frente a las violaciones de derechos humanos[25]. En sucesivas intervenciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos avanzó en la definición de estos deberes básicos. La obligación de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar todas las violaciones.

La obligación de respetar y garantizar supone varios aspectos. Entre ellos, el deber de debida diligencia tanto en el plano de la prevención (de las violaciones de derechos) como de la protección judicial, en tanto mecanismo para evitar la impunidad. Una adecuada investigación sienta las bases necesarias para cumplir con la obligación de esclarecer los hechos y sancionar a los perpetradores. Al mismo tiempo permite prevenir futuras violaciones.

La obligación de investigar se mantiene independientemente de quien sea el presunto perpetrador del hecho (particulares o agentes del Estado), y se considera una obligación de medios y no de resultados. El deber de debida diligencia, definido claramente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también fue adoptado por diversos instrumentos vinculados a la protección de los derechos de las mujeres. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas fue el primer instrumento internacional en exigir a los Estados "proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares"[26]. En particular, la Convención de Belém do Pará compromete a los Estados a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres[27].

---

[24] Mientras muchos hechos de violencia quedan impunes en la región, la preocupación central apunta a identificar los mecanismos por los cuales los hechos de violencia contra las mujeres reciben eventualmente un tratamiento diferenciado por parte de algunos operadores de justicia.

[25] El alcance de la debida diligencia fue abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velázquez Rodríguez*, como corolario de la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

[26] Artículo 4(c).

[27] Artículo 7(b).

En una investigación sobre la actuación de la justicia penal en los casos de violencia de género se advierte que los estándares de debida diligencia son especialmente importantes:

> "Entre las medidas específicas para atender la violencia de género, se ha destacado la importancia de la imparcialidad de los operadores, así como evitar que el razonamiento utilizado por las autoridades judiciales esté teñido de estereotipos. Finalmente, la participación de la víctima adquiere una dimensión propia en los casos de violencia de género, ya que en estos supuestos resulta vital impedir la revictimización" (Asencio y otros, 2010, pág. 36).

A partir de la revisión de sentencias y procesos penales en la Argentina, en un estudio se identifican varios problemas en relación con el deber de debida diligencia por parte de las autoridades judiciales[28]. El examen de sentencias y, en particular, de expedientes judiciales, revela que en muchas ocasiones las autoridades no cumplen con las acciones necesarias para concretar acabadamente su obligación de investigar y de considerar las pruebas recolectadas. Por el contrario, las investigaciones y valoración de la evidencia aparece teñida de estereotipos discriminatorios que vuelven a victimizar a las mujeres que emprenden esos procesos, en ocasiones llegando al extremo de culpabilizarlas de los hechos que ellas mismas denuncian.

La violación del deber de debida diligencia por omisión de toda actividad investigativa o por la realización de investigaciones aparentes se produce en los casos en que se clausuró toda actuación penal sin que se hubieran puesto en práctica medidas probatorias tendientes a realizar una investigación seria del hecho denunciado. En otros casos, la investigación se efectúa solo de modo formal, proyectando la apariencia de una verdadera actividad, pero compuesta, en realidad, de formalidades destinadas al fracaso (Asencio y otros, 2010, pág. 39). En el estudio se identificaron situaciones de falta de exhaustividad en la producción y recolección de pruebas, así como un indebido traslado de la obligación de activar las investigaciones a la víctima.

Por otra parte, como señalara la CIDH (2007a), en los casos de violencia de género el deber de debida diligencia requiere considerar no solo el conjunto de las pruebas, sino también el contexto en que ocurre la agresión: "ciertas líneas de investigación, cuando eluden el análisis de los patrones sistemáticos en los que se enmarcan cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, pueden generar ineficacia en las investigaciones"[29].

---

[28] Véase en Asencio y otros (2010), págs. 37-127, una descripción más amplia de cada una de estas conductas.

[29] Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Campo Algodonero*, párrafo 366.

En los casos examinados en el estudio (Asencio y otros, 2010), queda de manifiesto una fragmentación en la valoración del material probatorio, así como una ausencia de un análisis integral. De este modo, no es posible dar por probados hechos que, analizando las pruebas en su conjunto, hubieran contribuido a establecer las conductas que se imputaban al acusado.

La violación del deber de debida diligencia también se produce en la utilización de estereotipos de género. En su informe sobre el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia, la CIDH estableció que "la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces … también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente" (CIDH, 2007a). En el análisis de casos realizado en la Argentina se identificaron estereotipos de género en torno a conceptos como "mujer honesta", "mujer mendaz", "mujer instrumental", "mujer co-responsable" y "mujer fabuladora", que afectaron negativamente la objetividad en la actuación de operadores de justicia.

Finalmente, el riesgo de victimización, es decir, el padecimiento de otro tipo de maltratos por parte de las instituciones policiales, judiciales o de salud, es un riesgo cierto que enfrentan muchas víctimas de violencia que recurren a las autoridades para denunciar estos hechos. Algunas de las conductas identificadas en las sentencias y expedientes revisados y que constituyen formas de revictimización violatorias de los derechos de las víctimas son las siguientes: solicitud de exámenes inconducentes que violan la intimidad de la víctima y no guardan relación con el hecho denunciado ni con el objeto de la investigación; investigaciones tendientes a probar la mendacidad de la denunciante, como los peritajes psicológicos que pretenden determinar características de la personalidad de la denunciante; exigencia de corroborar el testimonio de la víctima; investigación de los antecedentes sexuales de la víctima o de su conducta previa al abuso denunciado.

En el informe se concluye que existen graves fallas en el procesamiento de las denuncias revisadas, en las que se constató la persistencia de discursos y prácticas mediante las cuales el derecho penal contribuye a la impunidad de los actos de violencia en la Argentina. Sin embargo, más allá de la especificidad del material revisado, se trata de problemas que pueden detectarse también en la evaluación de los procesos penales de otros países de la región.

En el Perú, a pesar de las dificultades para realizar investigaciones empíricas a partir de la revisión de expedientes judiciales[30], según los estudios de la Defensoría del Pueblo los problemas más significativos que deben enfrentar las víctimas de violencia sexual para lograr justicia y reparación son la revictimización, la aplicación de criterios sexistas en el procesamiento de casos de violencia sexual contra las mujeres y la arbitrariedad en la valoración de las pruebas. A esto se suma la falta de patrocinio legal de la víctima y las demoras de la justicia, que finalmente otorga compensaciones insignificantes.

En la Argentina, los datos que recaba la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), luego de derivar los casos a la justicia penal en la ciudad de Buenos Aires, dan cuenta de la baja receptividad del sistema penal a los hechos de violencia contra las mujeres. Durante el primer año de funcionamiento de la Oficina, el 89% de las causas penales iniciadas fue archivado y solo el 11% de los casos ha continuado en trámite como para realizar una investigación del hecho denunciado. Una proporción aun menor llegaría a la etapa de juicio y, luego, al dictado de sentencia. De un total de 1.019 denuncias derivadas a la justicia penal, en 518 casos se dispuso el archivo del expediente; en 302 se dictó el sobreseimiento del denunciado; en 48 se desestimó la denuncia y en 2 de dictaminó falta de mérito. Solo en 3 casos denunciados se dictó sentencia condenatoria.

Esta falta de receptividad de la justicia penal, que archiva los expedientes o decreta la falta de mérito de la denuncia de violencia sin haber realizado la más mínima gestión investigativa, ha llamado la atención de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo penal:

> "… si bien es cierto que el derecho penal, en tanto expresión del poder punitivo del estado, debe ser la última herramienta para intentar poner fin a los conflictos; y que los hechos producidos en un contexto de violencia doméstica o de género merecen un abordaje multidisciplinario, ello no permite evadir el deber de la justicia penal de investigar los delitos que lleguen a su conocimiento. Antes bien, los hechos ilícitos que pudieran producirse en el marco apuntado, merecen de los jueces la máxima prudencia tanto en su investigación —de modo de evitar o minimizar la revictimización—, como así también al momento de evaluar la prueba producida."[31]

[30] Sobre este punto se vuelve más adelante al abordar el tema de la importancia de contar con estudios empíricos y las dificultades para acceder a la información judicial.

[31] En este caso, una mujer había denunciado a su marido ante la OVD y, a pesar de haberse diagnosticado un alto riesgo, el juez penal no dispuso ningún medio de prueba y decretó el sobreseimiento del acusado. Sentencia de Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, *Caso S.B., I.E s/ lesiones leves*. Disponible [en línea] www.articulacionfeminista.org, citado como OSJFallo 83.

Desde otra perspectiva, de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información Criminal de la Argentina[32]en cuanto a número de sentencias condenatorias, en 2007, de un total de 10.557 procesos tramitados por delitos contra la integridad sexual, solo en 1.347 (12,76%) se obtuvo sentencia condenatoria para el agresor.

Recuadro III.1
ARGENTINA: LA JUSTICIA PENAL FRENTE A LA VIOLENCIA SEXUAL

Un fallo reciente de la Cámara de Casación Penal de la ciudad de Buenos Aires marca la línea que la justicia debe comprometerse a seguir para cumplir con las obligaciones contraídas ante la comunidad internacional, en particular la de prevenir, investigar y sancionar, establecidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará.

A raíz de la agresión sexual sufrida por una mujer en la vía pública en 2009, se da inicio a una acción penal. Poco después, la defensa pública oficial solicitó la suspensión del juicio a prueba, es decir, la aplicación de *probation,* según el cual, sin que se dicte una sentencia condenatoria, el acusado accede a realizar trabajos comunitarios (y, eventualmente, a pagar una compensación económica), a cambio de la suspensión del juicio. Contra la opinión de la mujer abusada, el fiscal de la causa accedió al pedido. Ante la negativa del Tribunal Oral en lo Criminal núm. 9, la defensa del imputado interpuso recuso ante la instancia superior.

La Sala II de la Cámara de Casación confirmó la decisión del tribunal con los siguientes argumentos:

"… el pronunciamiento fiscal está sujeto al control de legalidad básico que es parte de la competencia de la jurisdicción respecto de los actos que se desenvuelven en las causas que tramitan ante sus estrados … la suspensión del juicio a prueba supone la limitación de la persecución penal que se encuentra en cabeza del Ministerio Público Fiscal … si bien es cierto que en el caso bajo estudio ha mediado consentimiento fiscal, también lo es que los sucesos aquí imputados constituyen hechos de violencia especialmente dirigidos contra la mujer. … En tanto la suspensión del juicio a prueba obsta a la efectiva dilucidación o persecución de hechos que constituirían un delito —impunidad—, ese instituto debe ser considerado en relación con las obligaciones asumidas respecto de la concreta respuesta penal frente a sucesos como los que conforman el objeto de requerimiento fiscal ... Siendo que la República Argentina aprobó [la] Convención [Belem do Pará] a través de la ley 24.632, el consentimiento fiscal para la suspensión del juicio a prueba debe ser ponderado por la instancia jurisdiccional en relación con las obligaciones de prevenir, investigar y sancionar hechos como los aquí considerados, pues estos aspectos hacen al compromiso asumido por el Estado al aprobarla. En ese marco la opinión fiscal … entra en colisión manifiesta con las obligaciones asumidas por el Estado argentino. En consecuencia, existe un óbice formal de naturaleza legal que impide al Ministerio Público

(continúa)

[32] Véase [en línea] http://www.jus.gov.ar/media/28412/TotalPais2007.pdf.

Recuadro III.1 (conclusión)

disponer de la persecución penal ... el consentimiento brindado por el Ministerio Público ha de ser ponderado concretamente en su legalidad de cara a las exigencias de la Convención de Belem Do Pará que trascienden las referencias al modo en que podría cumplirse la supuesta sanción a recaer, la reparación económica y las tareas comunitarias ofrecidas por Ortega o incluso las manifestaciones de la defensa en la audiencia ante esta Sala, calificando el suceso como de bagatela o habitual. En virtud de todo ello, el impedimento legal antes aludido quita toda eficacia al consentimiento fiscal y legitima la denegatoria del tribunal".

Se trata de un mensaje claro contra la impunidad, pero son pocos los casos de esta naturaleza que llegan siquiera a la etapa del juicio. Con más razón es obligación del Estado llevar el juicio adelante.

Fuente: Caso Ortega, René Vicente s/ recurso de casación, sentencia de la Cámara Nacional de Casación Penal, Sala II, [en línea] www.articulacionfeminista.org. Citado como OSJFallo 1234.

En Guatemala, la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (de 1996), regula las medidas de protección e indica que estas acciones se tramitan ante los juzgados de familia, salvo en casos excepcionales por razón de horario, distancia y urgencia, de los que pueden conocer los juzgado de paz. Sin embargo, la ley sobre femicidio establece que, tratándose de violencia intrafamiliar contra mujeres, el juez del orden penal que conoce del delito debe dictar las medidas de protección.

En el proceso penal guatemalteco los actos introductorios definen la forma en que los órganos jurisdiccionales conocen de los hechos delictivos. Según el Código Procesal Penal, estos actos son: denuncia, querella y prevención policial y el reconocimiento de oficio (GGM, 2010). De acuerdo con González Martínez (2010), muchas de las dificultades identificadas en las etapas de recepción y de tramitación de la denuncia se relacionan con la precaria presencia del Estado. No en todas las instituciones receptoras de denuncias (Fiscalía de la Mujer, modelo de atención integral del Ministerio Público; fiscalías de delitos contra la vida que se ocupan de muertes de mujeres, servicio de atención a la víctima de la Policía Nacional Civil), existen las unidades creadas para la atención de casos de violencia contra las mujeres a lo largo del territorio guatemalteco. Por lo tanto, la recepción de las denuncias recae en otro personal, sin un entrenamiento o sensibilización particular. Para las mujeres indígenas y monolingües es prácticamente inexistente la atención en su idioma. La Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) sería la única excepción.

Respecto de las medidas de seguridad, si bien ha habido avances importantes que agilizan su tramitación (como por ejemplo la solicitud electrónica por parte del Ministerio Público y la creación de juzgados de paz móviles), sigue predominando la ineficacia en el otorgamiento de estas

medidas, así como en la posterior protección debida a las sobrevivientes de violencia. Varias son las dificultades persistentes. En primer lugar, algunos jueces no aplican medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar y, en caso de obtenerse, la decisión puede demorar entre dos y tres semanas. En segundo lugar, las medidas dictadas no siempre concuerdan con el grado de vulnerabilidad y peligro en que se encuentran las mujeres. Finalmente, el Estado muestra incapacidad para responder, por intermedio de la Policía Nacional Civil (PNC), a las llamadas de emergencia de las sobrevivientes cuando los agresores no respetan las medidas de seguridad otorgadas. Problemas de infraestructura (falta de personal, vehículos y combustible en proporciones adecuadas), que afectan tanto a PNC como a los servicios de la Coordinación Nacional de Asistencia Legal Gratuita a la Víctima y a sus Familiares (Instituto de Defensa Pública Penal), determinan que las instituciones tiendan a no acudir a los llamados de emergencia.

De acuerdo con la ley guatemalteca, las investigaciones penales están a cargo del Ministerio Público[33], que está sujeto a plazos estrictos, de tres o seis meses, para iniciarla, construir el caso y fundamentar su acusación ante la justicia. En la eficiencia de la investigación descansa la eficacia del proceso penal. A pesar de que la ley sobre femicidio indica que los procesos por violencia son de acción pública y, por lo tanto, deben continuarse de oficio aun contra la voluntad de las mujeres agraviadas, los operadores de justicia se muestran renuentes a seguir este mandato cuando las mujeres retiran la denuncia[34], lo que explicaría el alto número de desistimientos.

Algunos problemas habituales en la persecución de las formas más extremas de violencia que terminan con la muerte de las mujeres, debido a discrepancias en la interpretación de los contenidos y requisitos de la ley contra el femicidio. Por ejemplo, existen diversos criterios entre los jueces en cuanto a lo que se debe entender por "relaciones de poder entre hombres y mujeres"; se tiende a argumentar que es preciso comprobar que existía una relación familiar o conyugal entre víctima y victimario; los jueces plantean que se deben dar todos los presupuestos del artículo 6 para catalogar

[33] Hay casos en que las investigaciones penales no se inician porque las instancias receptoras de denuncias no notifican al Ministerio Público (aun cuando se hubieran otorgado medidas de protección a las mujeres.

[34] El retiro de las denuncias es un problema común a muchos países y que es preciso estudiar en mayor profundidad, ya que no se soluciona con el mandato legal a los órganos penales de seguir adelante. ¿Qué lleva a una mujer que ha logrado vencer los obstáculos subjetivos y materiales para realizar una denuncia, a retirarla más tarde? ¿Qué apoyos personales e institucionales necesitaría para sostenerse y mantenerla a lo largo del proceso? Este es un punto de importancia fundamental para avanzar en la comprensión de los déficit de acceso a la justicia.

el hecho como feminicidio ya que, de lo contrario, puede ser homicidio. En segundo lugar, a pesar de que la ley indica que los delitos en ella contemplados no gozan de medidas sustitutivas, algunos jueces resuelven otorgar ese beneficio a los agresores. A dos años de aplicación de la ley contra el femicidio son muy pocas las sentencias que se han dictado. La impunidad de las muertes de mujeres en Guatemala debe situarse en el contexto de la impunidad generalizada que sufre el país, pero de todos modos es necesario impulsar la realización de estudios para detectar y evaluar la presencia de estereotipos de género en las consideraciones de los operadores de justicia. En particular, es importante medir el efecto de la aprobación de una norma específica para castigar la violencia contra las mujeres, en relación con la persecución penal basada en las normas generales.

La discusión subyacente apunta a la efectividad del derecho penal para dar respuesta a las diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres. Una evaluación de los procedimientos penales requiere que se explicite esta distinción. El derecho penal solo actúa cuando los hechos ya han ocurrido y, en esa instancia, deberá sancionar la agresión, previa investigación y acreditación de las responsabilidades. Centralmente relevantes son la investigación, la erradicación de prejuicios y estereotipos entre los actores que deben realizarla y la aplicación de una sanción adecuada y razonable. Todo esto sin dejar de tener en cuenta que el proceso penal no puede prescindir de las garantías propias establecidas en las constituciones y tratados de derechos humanos.

Las normas penales como herramienta tienen menos posibilidades de éxito cuando el objetivo es la prevención de la violencia, ya que el efecto disuasorio de la amenaza penal está lejos de haberse probado efectivo, incluso respecto de otras problemáticas[35]. Para los efectos de la prevención y la erradicación deberán tomar su lugar estrategias legales de distinta naturaleza, necesariamente coordinadas con políticas públicas[36].

3. Autonomía de la voluntad y protección de personas víctimas de violencia

En los procesos penales, cuando el delito es de acción pública, es decir, cuando es obligación del Estado llevar adelante la investigación y la

[35] Como señala Zaffaroni (2000), una prueba contundente de que la amenaza de la sanción penal no tiene un efecto disuasorio es el número de abortos que se realizan en los países de la región, pese a tratarse de una conducta penalizada por la mayoría de los códigos vigentes.

[36] En su evaluación del sistema español, que se sustenta en la persecución penal por delitos específicos, Laurenzo Copello (2011, pág. 177), afirma que "el empeño de encausarlo todo a través del derecho penal ha desembocado en un sistema contradictorio que al tiempo que colapsa los juzgados con casos de mínima entidad —situados en el límite de los conflictos de pareja más o menos agresivos—, arrincona y oculta situaciones auténticamente graves de violencia instrumental".

acusación, independientemente de la actitud de la víctima frente al delito, los operadores de justicia deben continuarlas incluso sin la intervención y hasta contra la voluntad de la persona agraviada. Tal procedimiento puede ser considerado ineficaz, ya que la construcción del caso y la obtención de pruebas son complejas sin el consentimiento de la persona damnificada. Más aún, esta facultad del poder público es potencialmente violatoria de los derechos de las mujeres[37].

Es indudable que el potencial simbólico del derecho penal ejerce una cierta atracción. Hay una percepción que apunta al derecho penal para resolver problemas sociales. Sin embargo, el derecho penal no es eficaz como única respuesta institucional en los casos de violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, porque evidentemente es muy difícil reducir esta forma de violencia a un "acontecimiento" puntual, con dos protagonistas bien definidos en sus papeles de culpable y víctima (Larrauri, 2007). La opción por la vía penal como excluyente no satisface tampoco las exigencias de quienes denuncian, que si bien reclaman un resarcimiento de tipo simbólico, también requieren soluciones de tipo "práctico": acceder a recursos psicológicos y económicos para poder separarse de la pareja agresora, conseguir una vida propia y, a veces, defender a los hijos y a sí mismas de una violencia que, en la mayoría de los casos, continúa incluso después de la separación, pese a las denuncias, las actuaciones de la fuerza pública y la intimidación judicial. Como contrapartida, la dificultad misma para encarar las cuestiones derivadas de la violencia revela la escasa eficacia de los instrumentos de tutela de los individuos en las relaciones familiares cuando se trata de personas adultas y en pleno uso de sus facultades.

El derecho —y en particular el derecho penal— enfrenta una tensión entre el respeto por la autonomía de las mujeres (la observancia de su palabra, de sus intereses), y la protección de su bienestar e integridad personal. A riesgo de convalidar la expropiación del conflicto por parte de la maquinaria del derecho penal, lo cierto es que la particular vulneración de la personalidad de las mujeres presente en algunas relaciones violentas demanda la intervención de la justicia y la sujeción a las normas, aun en contra de la voluntad de las propias víctimas.

En un caso resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, Argentina[38], se declaró al imputado responsable del delito de lesiones graves calificadas y se le impuso una pena de cinco años de prisión. Se tuvo por probado que el condenado propinó a su pareja

[37] Véase Bovino (2000) sobre la expropiación del conflicto por parte del sistema penal.

[38] García, Mercedes Omar p.s.a. lesiones graves calificadas, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, resuelto el 9.3.2009 [en línea] www.articulacionfeminista.org. Citado Fallo OSJ, fallo 147.

golpes tan extremos que le causó incluso el desprendimiento de retina. En el proceso se valoró el testimonio de los padres, los vecinos y el médico de la víctima, ya que la mujer, pese a haberlo denunciado en oportunidades anteriores, luego se retractó.

> "Si bien la damnificada realizó estas declaraciones negando estas situaciones a la que era sometida (negó haber sido golpeada en alguna oportunidad e incluso negó haber hecho denuncias en contra de su esposo por lesiones) el Tribunal, luego de valorar minuciosamente todos los testimonios recibidos y la prueba documental e instrumental que obra en autos tuvo por acreditados los dichos de la denunciante R., desvirtuando así el testimonio de la damnificada y arribando a la conclusión de que ésta actitud asumida por [la damnificada], que la llevó a negar todo lo que sucedía, se debe a que la misma ha sido fuertemente sometida por la personalidad del acusado, tanto física como psíquicamente a través de discusiones, actitudes violentas y fundamentalmente a través de golpes propinados por éste. A más de ello, el sentenciante pudo advertir en la víctima esta actitud sumisa y temerosa... Sumado a ello, el Tribunal entendió que estas conclusiones también se encuentran refrendadas por los dichos de Dr. J de B, oftalmólogo, quien al finalizar su declaración durante la audiencia de debate, refirió que por su experiencia médica, las mujeres golpeadas, tienden muchas veces por vergüenza o por querer recuperar a sus maridos negar la existencia de que son golpeadas y porque además la mujer golpeada adopta una personalidad de sumisión que la lleva luego a negar las cosas que le ocurren" (OSJ, fallo 147).

El Tribunal confirmó la resolución de la instancia inferior incluso a pesar de que la víctima hubiera desmentido los hechos. Para decidirlo se consideró que habiendo sido esta fuertemente sometida por la personalidad del acusado, tanto física como psíquicamente, eran suficientes las pruebas aportadas por los diferentes testigos.

En varios países de la región, entre ellos la Argentina, Guatemala, el Perú y Trinidad y Tabago, la denuncia de violencia contra la mujer puede ser formulada por la víctima o por cualquier otra persona. Esto es posible cuando la afectada sufre alguna discapacidad o cuando, por su condición física o psíquica, no puede formularla, y aun si ella se negara. El objetivo de estas normas es ampliar las alternativas de intervención de las instituciones, habilitando el acceso a servicios en los casos en que, por el ciclo propio de la violencia, las mujeres no formulan la denuncia (cuando se trata de violencia en las relaciones interpersonales), y también perseguir delitos de violencia sexual como un interés legítimo del Estado, independientemente de la voluntad de la afectada.

Estas disposiciones pueden no solo resultar violatorias de la autonomía de las mujeres, perpetuándolas en el papel de víctimas que no pueden, por sí mismas, ni siquiera pedir auxilio, sino que, además, son en general ineficaces. Hay consenso entre los especialistas en cuanto a que, antes de hacer la denuncia, debe fortalecerse a la víctima, ayudándola a colocarse en una posición tal que le permita asumirla y sostenerla. De lo contrario, la denuncia puede incluso empeorar la situación (ELA, 2009). Esa debe ser, precisamente, la función de las políticas públicas: contribuir al fortalecimiento de la mujer mediante la provisión (cuando no la hubiera), de redes de contención o reforzando las existentes, de modo de hacer posible que la mujer sostenga su decisión a lo largo del proceso judicial y más allá.

La protección diferenciada de ciertos grupos de personas en situación desaventajada no es cuestionable y puede ser, incluso, constitucionalmente necesaria para garantizar la efectiva vigencia de sus derechos[39]. Sin embargo, la ley debe ofrecer protección y, a la vez, respetar el ejercicio de la autonomía, no solo como requisito de sociedades democráticas e igualitarias, sino también para propiciar la continuidad de la denuncia. En todos los casos, el monitoreo y la evaluación de las normas y las políticas públicas que deben sustentar las herramientas legales son medidas imprescindibles para incrementar el conocimiento de las formas de violencia que enfrentan las mujeres y de las mejores maneras de luchar contra ellas.

B. El conocimiento de derechos como vehículo: Asesoramiento y patrocinio jurídico

Uno de los supuestos básicos para poder activar los mecanismos legales de protección de derechos es el conocimiento de su existencia. En la Argentina, según una encuesta realizada en 2006 a mujeres en los tres principales centros urbanos del país, el 40% de ellas no sabía de la existencia de las normas de protección, vigentes en cada una de sus respectivas jurisdicciones desde hacía al menos una década (ELA, 2009).

En la región muchas de las normas sobre violencia contra las mujeres incluyen la garantía del acceso a la justicia, entendido como el derecho a obtener asesoramiento y representación jurídica frente a los procesos que deban iniciarse para poner en marcha los mecanismos de protección. Este es el caso de la Ley de protección integral vigente en la

[39] Se responde así al cuestionamiento de las leyes sobre violencia dirigidas específicamente a las mujeres, con exclusión de otras potenciales víctimas de manifestaciones de violencia (varones, niños, adultos mayores).

Argentina[40] y la Ley sobre feminicidio de Guatemala. La distinción entre el asesoramiento legal y el patrocinio jurídico es relevante. La difusión de información sobre derechos puede realizarse mediante campañas masivas, elaboración y distribución de materiales con contenido jurídico y manuales de capacitación en derechos, mientras que el patrocinio jurídico exige mayores esfuerzos profesionales sostenidos en el tiempo. Representar a una parte en una causa judicial requiere acompañarla en el curso del proceso (de acuerdo con las normas éticas que rigen la actuación de los profesionales del derecho[41]), y ayudar a la toma de decisiones ante las alternativas que ofrecen los procesos legales, extraños para cualquier persona no familiarizada con el derecho y los tribunales de justicia.

En un contexto de sistemas de justicia superados en su capacidad operativa, con menos recursos humanos y técnicos que los necesarios para dar respuestas judiciales efectivas en tiempos prudenciales, las posibilidades de contar con patrocinio jurídico también se ven afectadas. El asesoramiento jurídico demanda un esfuerzo profesional determinado y conocido, en tanto que la dedicación que requerirá el patrocinio jurídico en un proceso legal no puede preverse. En los casos de violencia contra las mujeres, el proceso judicial comienza con la decisión de denunciar. Sin embargo, no es posible saber anticipadamente cuánto tiempo y esfuerzos demandará la culminación de un proceso que puede incluir no solo la obtención de una orden de protección o exclusión del hogar, sino también la separación, el divorcio, la distribución de bienes, los arreglos relativos a niñas y niños y hasta la persecución penal del agresor cuando se configuran delitos.

Las dificultades para implementar servicios jurídicos suficientes que respondan a las necesidades judiciales presentes (entre las cuales la violencia contra las mujeres es un problema urgente, pero no el único que afecta las vidas de mujeres y varones), llevaron a que en muchos marcos normativos de la región se habilitaran soluciones alternativas. Entre ellas, se estableció la posibilidad de formular las denuncias de violencia (y, en ocasiones, seguir los procesos), sin necesidad de contar con representación letrada[42]. Este es el

---

40 La ley 26.485 a nivel nacional. El tema ya había sido tratado brevemente en la Ley de protección de violencia familiar (24.417), de aplicación en la ciudad de Buenos Aires, y hay disposiciones similares en las leyes provinciales vigentes. Es obvio que la estructura federal del Estado argentino, que trae aparejado un sistema complejo de competencias judiciales, complica aún más el tema.

41 Estas incluyen el deber de información al cliente o persona asistida y la atención cuidadosa y responsable de los plazos procesales, entre otras.

42 Esto constituye una excepción a la regla general según la cual, en la mayoría de los casos, todos los procesos ante la justicia deben contar con la firma de profesionales del derecho. Abogados y abogadas se constituyen así en titulares de un monopolio de la puerta de acceso a la justicia. Véase en Gherardi (2006) una descripción de las estrategias

caso de Trinidad y Tabago, el Perú, Guatemala y la Argentina (tanto en las normas federales como en la mayoría de las provinciales)[43].

En el Perú, todo el procedimiento relativo a violencia familiar podría darse sin que la víctima cuente con el patrocinio de un abogado o abogada, pues es el Ministerio Público, por intermedio de la Fiscalía de Familia, el que presenta y hace el seguimiento de la demanda ante el poder judicial. Conforme a la ley que crea el Servicio Nacional de Defensa de Oficio[44], el "menor y su madre alimentista que se encuentre en estado de necesidad" tienen derecho a que el defensor de oficio asignado al juzgado de familia ejerza su patrocino gratuito en los casos de violencia familiar. Por su parte, en la Argentina, la Ley de protección integral garantiza el acceso a la justicia y el patrocinio jurídico letrado para todos los asuntos vinculados a cualquier forma violencia contra la mujer (no solo en las relaciones intrafamiliares), por la amplia gama de modalidades y ámbitos que contempla. El decreto reglamentario limita en cierta forma esta garantía, pero en todo caso lo más relevante es que, a tres años de su aprobación, no se han implementado mecanismos que aseguren la puesta en funcionamiento de los servicios necesario para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, menos aún a escala nacional.

En la Argentina, se destaca la experiencia en el sistema de atención de la OVD, que opera como un espacio de recepción de consultas o denuncias y que cuentan con equipos interdisciplinarios disponibles las 24 horas para orientar a las personas y derivarlas a los servicios de salud o de justicia. Dado que la OVD no presta en forma directa un servicio de asesoramiento ni patrocinio jurídico, las personas consultantes reciben un listado de los servicios de patrocinio jurídico gratuito existentes en la ciudad[45]. Esto obliga a deambular por los servicios para solicitar atención, previa verificación de que se satisfacen los requisitos necesarios[46], esperar un turno y continuar las presentaciones necesarias acompañadas de patrocinio letrado. En ese

desplegadas en distintos países para ampliar las posibilidades de acceso a la justicia sin necesidad de representación jurídica.

43 Advierte Famá (2010) que las normas en la Argentina permiten (como excepción a la regla general, prevista en los Códigos de Procedimiento, que requiere patrocinio jurídico), que las denuncias se formulen sin asistencia letrada, pero esto no implica que la representación legal no sea un requisito para el resto del proceso. Este es un problema, dada la ausencia de patrocinio jurídico gratuito, y podría ser una de las causas del alto índice de desistimiento y abandono de las denuncias formuladas.

44 Ley 27019 y su reglamento aprobado por decreto supremo 005-99-JUS.

45 Se trata de servicios dependientes de diversas instituciones públicas, universitarias o de la sociedad civil.

46 En general, esto servicios aplican ciertas restricciones en cuanto a las personas a quienes se brinda el patrocinio jurídico: que el domicilio corresponda a la jurisdicción, que no tenga ingresos significativos comprobados (de acuerdo con indicadores tales como propiedad de vivienda o automóvil) y que el tema no sea de contenido patrimonial.

contexto de desarticulación y fragmentación, se destaca la experiencia de la Defensoría General de la Nación (órgano integrante del Ministerio Público), que destina dos profesionales en las mismas oficinas de la OVD, en horarios y días hábiles, con el objetivo de brindar a las consultantes atención inmediata, asesoramiento y, eventualmente, patrocinio jurídico gratuito respecto de las denuncias presentadas.

En Guatemala, la ley contra el femicidio plantea que el Estado tiene la obligación de brindar asistencia legal en forma gratuita a la víctima o sus familiares, debiendo proporcionarles los servicios de una abogada o abogado defensor público para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos. La ley dispone que corresponde al Estado el fortalecimiento e institucionalización de las instancias ya creadas para abordar la problemática social de la violencia contra la mujer a fin de asegurar su sostenibilidad. Figuran entre ellas la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), y el servicio de asistencia legal gratuita a víctimas que presta el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)[47]. Este fortalecimiento, sin embargo, no se ha traducido en un aumento presupuestario.

Por iniciativa de la CONAPREVI, en 2008 se creó la Coordinación Nacional de Asistencia Legal Gratuita a la Víctima y a sus Familiares (en adelante la Coordinación), a partir de un convenio tripartito entre la CONAPREVI, el IDPP y la DEMI. El interés surgió de la constatación de que eran los agresores los que tenían derecho a defensa gratuita y no las sobrevivientes de la violencia. En el área de atención, brindan a estas víctimas asistencia gratuita de abogado o abogada, así como cobertura de los gastos administrativos requeridos y que la sobreviviente no pueda pagar.

Sobre el trabajo de la Coordinación, algunas representantes de organizaciones sociales observaron que, si bien el servicio de acompañamiento a las víctimas llena un vacío institucional, el mandato legal del IDPP es brindar asistencia legal gratuita a las personas acusadas

[47] No siempre es obligatorio contar con abogada o abogado. En el artículo 3 de la Ley de violencia intrafamiliar se indica que la solicitud de protección puede hacerse en forma escrita o verbal, con o sin asistencia de tales profesionales. En los procesos penales, la víctima puede hacerse representar por intermedio del Ministerio Público o bien convertirse en querellante adhesiva dentro del proceso, para lo que debe necesariamente contar con la asistencia técnica de una abogada o abogado, servicio que brinda actualmente el IDPP. Sobre la base del artículo 117 del Código Procesal Penal, las organizaciones sociales tienen la opción de constituirse dentro del proceso penal como querellantes adhesivos por considerarse agraviadas "a las asociaciones cuando se afecten intereses colectivos o difusos siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con dichos intereses". Esta figura ha permitido que las víctimas se asesoren y hagan representar por abogados y abogadas de organizaciones sociales que defienden los derechos de las mujeres.

de delitos, no a las víctimas, por lo que se considera que sus acciones no corresponden en forma alguna a su naturaleza institucional, al modelo procesal vigente, o al mandato establecido en su ley de creación. Por el contrario, existe el riesgo de que se presenten conflictos de intereses, ya que podría suceder que la misma institución represente, en un mismo caso, al acusado y también a la víctima.

Este eventual conflicto de intereses se presenta también en el caso de la Argentina, a raíz de las iniciativas de la Defensoría General de la Nación (DGN). Esto pone de manifiesto el hecho de que los países de la región han establecido instituciones dedicadas a la defensa de personas imputadas de delitos (en cumplimiento de la garantía de defensa y debido proceso[48]), pero no se han asignado los mismos recursos institucionales y económicos a la creación de instituciones dedicadas la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. En consecuencia, no sería extraño que un Estado disponga de instituciones y recursos para defender a la persona acusada de un delito de violencia contra la mujer, y que ella se encuentre sola frente al sistema de justicia para formular, promover y mantener la acusación. La fiscalía (el Ministerio Público) representa en este caso los intereses del Estado, que no necesariamente coinciden con los de la mujer y, en ocasiones, pueden ser contrapuestos.

C. Investigaciones empíricas y acceso a la información judicial

La diversidad de los problemas presentes en el curso de los procesos civiles y penales, sumada a las dificultades que plantea la articulación entre el poder judicial y las políticas públicas (sociales, de salud, de empleo) merece un escrutinio cuidadoso. Hay dos tipos de información del poder judicial relevante para estos efectos. Por un lado, la información estadística sobre las denuncias, las causas, los tiempos de tramitación y el resultado de los procesos. Por el otro, el texto de las sentencias judiciales, que son en definitiva la voz autorizada de este poder del Estado, que resuelve casos dictaminando según su interpretación del derecho vigente.

Ya se han mencionado las debilidades de las estadísticas del poder judicial en la región. Cuando existe, esta información no siempre permite identificar la multiplicidad de procesos iniciados entre las mismas partes y no es compatible con la registrada por los servicios sociales o de salud.

[48] Estas son garantías fundamentales acogidas en las constituciones políticas de los Estados y en los instrumentos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Estas deficiencias imposibilitan la realización de un análisis longitudinal adecuado de los casos de violencia que llegan a conocimiento de las autoridades. Por consiguiente, no es sencillo llevar adelante investigaciones empíricas de tipo cuantitativo que abarquen las causas judiciales, su tramitación y proceso hasta la resolución. Además, la mayoría de los países no cuenta con mecanismos para poner la información estadística (en general, y la del poder judicial en particular) al alcance del público o de las personas interesadas.

Para realizar estudios de tipo cualitativo es posible analizar los procesos a partir de los expedientes[49], de las sentencias[50] o, por último, sobre la base de entrevistas a personas usuarias del sistema de justicia (mujeres que atraviesan situaciones de violencia, profesionales de diversas disciplinas que las asisten y operadores del sistema de justicia), para conocer sus opiniones y percepciones sobre distintas cuestiones vinculadas a los procesos judiciales. En este caso entran en juego las expectativas, frustraciones y vivencias de un proceso judicial, determinadas por la experiencia personal.

En la región no hay una práctica uniforme en cuanto a la publicidad de las sentencias, pese a que resulta aplicable el principio general de la publicidad de los actos públicos[51]. En ocasiones, en contra de esta publicidad se esgrime el argumento del derecho a la privacidad de las personas involucradas. Sin embargo, en las causas relacionadas con temas sensibles, en las que se busca evitar la revictimización de las personas, en particular de menores, es posible recurrir a estrategias como el reemplazo

[49] En la medida en que muchas causas no llegan a la etapa de sentencia, es necesario tomar como fuente de información los procesos judiciales, reflejados en sus trámites. En estos casos, es importante distinguir entre procesos escritos y orales, en los que el registro de las actuaciones asume una forma distinta.

[50] El principio de que "los jueces solo hablan por medio de sus sentencias" remite a la voz autorizada que tienen las sentencias respecto de lo que es el derecho, pero también implica que las sentencias son el medio más adecuado de comunicación entre el poder judicial y la sociedad. Si esto es así, cobra mayor relevancia el hecho de que una sociedad democrática, basada en valores republicanos, debe tener conocimiento de las sentencias de sus tribunales de justicia. La ciudadanía tiene derecho a conocer las razones de las decisiones que la afectan y, por esa razón, el poder judicial debe actuar sobre la base de un principio de transparencia informativa. Sobre las reflexiones de integrantes del poder judicial de la Argentina acerca del deber de comunicar adecuadamente su trabajo a la sociedad, véase Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011).

[51] Así como las expresiones del poder ejecutivo y del poder legislativo (decretos y leyes) son públicas y se difunden generalmente vía su publicación en el boletín oficial (o publicaciones similares), no hay modos análogos para la difusión de las expresiones del poder judicial (las sentencias). En general, a excepción de las cortes que tienen una base de datos en Internet en la que difunden sus sentencias, estas son reunidas en publicaciones privadas que tienen fines comerciales, lo que determina el tipo de sentencias que se publican, los criterios de clasificación y su acceso restringido a clientes, entre otras cuestiones que dificultan su libre disponibilidad.

de los nombres por iniciales, la eliminación de datos personales u otros que pudieran permitir su identificación. El objetivo de asegurar la confidencialidad de la identidad y sus datos personales no necesariamente debe impedir la implementación de una política que favorezca la transparencia del poder judicial y la difusión de las reglas de interpretación que se establecen como resultado de sus decisiones. Algunos tribunales (en general, las cortes supremas, los tribunales constitucionales), difunden sus sentencias en bases de datos virtuales montadas en sus páginas de Internet institucionales, promoviendo así el conocimiento público del contenido y las razones de sus decisiones. En estos casos, la tarea pendiente consiste en mejorar los criterios de clasificación de las sentencias a fin de aumentar la visibilidad de algunas problemáticas disimuladas bajo categorías neutras en términos de género[52].

El hecho de que las mujeres retiran o no prosiguen sus denuncias de violencia es un denominador común. Esto ha sido documentado en el caso de la Argentina, Guatemala y Trinidad y Tabago. Si bien la formulación de la denuncia constituye un primer paso importante, para avanzar en la comprensión de los motivos por los que las mujeres no siguen adelante con los procesos se necesitan investigaciones de otro tipo, que profundicen el conocimiento de esta problemática más allá de la información cuantitativa que puedan brindar los registros. Si el número de denuncias permite conocer la medida en que se activan los mecanismos legales de ayuda, el número de causas desistidas (sea que se trate de procesos ante la justicia civil o de procesos penales) indica que es preciso mirar más allá de la interposición de la denuncia si la preocupación es asegurar el efectivo acceso a la justicia.

Investigaciones de este tipo se han realizado en la Argentina[53], el Perú[54], Guatemala[55] y Trinidad y Tabago[56]. Con diversas metodologías, objetivos e hipótesis de trabajo, aportan información fundamental para el diagnóstico de aquellos aspectos sobre los que es preciso continuar

[52] El Observatorio de Sentencias Judiciales de la Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género, que se ocupa de monitorear sentencias en países de América Latina, ha señalado algunas dificultades en el acceso a la información, como la falta de bases de datos de acceso público en Internet, el uso de diversos criterios de clasificación y la ausencia de voces claras que identifiquen temas de género. [En línea] www.articulacionfeminista.org.

[53] Citadas en Famá (2010), se trata de Carranza Casares, Birgin, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), AAVV, Grosman y Masterman.

[54] Citadas en Llaja (2010), se trata del Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS), Manuela Ramos, Defensoría del Pueblo.

[55] Citadas en González Martínez (2010), se trata de Grupo Guatemalteco de Mujeres (2010), Procurador de los Derechos Humanos (2010) y Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala (2010).

[56] Son las investigaciones de Lazarus-Black y UNIFEM.

trabajando. Las investigaciones dan cuenta de la poca interacción entre el poder judicial y otras instituciones, no solo con aquellas dependientes de otros poderes del Estado (servicios de salud, servicios sociales), sino también con otras reparticiones propias del sistema de justicia (defensorías, poder judicial de otros fueros e instancias). La revisión de expedientes judiciales permite detectar el pulso de los procesos que se siguen: los plazos que demandan las distintas etapas de notificación y celebración de audiencias; las instituciones que toman parte en el proceso y sus aportes; la participación de las partes; la presentación de los perpetradores y las instituciones de acompañamiento con que cuentan los diversos actores, incluido el patrocinio jurídico al que pudieran tener acceso.

Es importante superar las dificultades de acceso a la información y promover la realización de este tipo de investigaciones, dado que el derecho a la información pública incluye el acceso a la información judicial. Es parte de la transparencia debida del poder judicial como órgano del Estado sujeto a escrutinio público. Exceptuando la confidencialidad de los datos personales de las personas involucradas, es fundamental que las instituciones judiciales, educativas o especializadas de la sociedad civil realicen investigaciones empíricas que ayuden a allegar conocimientos sobre los obstáculos críticos persistentes al acceso a la justicia.

D. Capacidades institucionales para generar información y articular esfuerzos

En la región existen diversas iniciativas para la generación de información, impulsadas por los compromisos asumidos por los países y con el apoyo de la comunidad internacional. La revisión de las capacidades institucionales para la recolección de datos, su análisis, distribución y uso por parte de los actores involucrados se vuelve central cuando se trata de determinar su grado de coordinación.

El número de instituciones en condiciones de generar datos a partir de registros administrativos es, por lo menos, igual al de las instituciones que prestan servicios sociales, de salud y de justicia. En todos los países, la entidad para el adelanto de la mujer es un actor indiscutido, cuya relevancia y peso específico varían de acuerdo con su jerarquía, presupuesto e independencia funcional y administrativa.

Frente a la multiplicidad de registros administrativos, el desafío principal radica en la factibilidad de su centralización. Por lo menos, es importante prever la comparabilidad de los datos y la compatibilidad de la información recabada. No son muchos los países que han emprendido este camino. Las experiencias de Guatemala y de Trinidad y Tabago dan

cuenta de la complejidad del proceso. El mandato legal ordenador de las competencias, la distribución de tareas y el reconocimiento de liderazgos pueden contribuir de modo sustantivo en esta dirección. Al mismo tiempo, la asignación de un presupuesto específico permitirá asegurar su implementación y sustentabilidad.

Otro desafío reside en la necesidad de asegurar la continuidad de las iniciativas, superando la dependencia del compromiso personal de quien se involucra en el proceso. Las estrategias exitosas propician la participación de, al menos, un grupo pequeño de personas en la conducción de la iniciativa mediante la creación de un comité directivo o supervisor, que sea institucional y tenga el máximo nivel jerárquico.

El grado de difusión acordado a los datos y el de acceso a la información que se promueva para facilitar su monitoreo y control asegura también que haya un costo político asociado al eventual abandono de esta política. Las campañas de comunicación que logren instalar socialmente la idea de la importancia de contar con información sobre la violencia contra las mujeres, así como sobre los servicios y recursos disponibles y utilizados, tienen un doble efecto. Al difundir la importancia de contar con información, el dejar de producirla conlleva un costo que nuevos responsables políticos no estarán dispuestos a asumir.

La dispersión de la información recopilada para este estudio (cuando se encontraba disponible), además de su falta de consistencia y comparabilidad, puede ser un indicador de la debilidad de las instituciones que producen algunos de estos datos, o bien, al menos, del grado de aislamiento político e institucional de los organismos que se ocupan del tema de la violencia contra la mujer. Dada la amplia percepción de la importancia del trabajo articulado, la dificultad radica en la identificación de una institución con la capacidad técnica y jerarquía necesarias para aglutinar las restantes reparticiones públicas con competencias específicas.

Las experiencias de los países de la región dan cuenta de una deficiente coordinación interinstitucional entre los servicios a los que compete la problemática de la violencia contra las mujeres. Como consecuencia de ello, tampoco la recolección de datos resulta suficientemente coordinada. Las recomendaciones contenidas en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas (2006) y en el informe hemisférico del MESECVI (2008) resaltan la importancia de avanzar en esa dirección. En la legislación de segunda generación de los países de América Latina y el Caribe se ha acogido dicha preocupación. Es por eso que en las normas se ha incluido el mandato específico de consolidar la coordinación interinstitucional con vistas a potenciar la efectividad de los servicios que se prestan. En esta área, la distancia entre el mandato legal y su cumplimiento efectivo también se ve con toda claridad.

La coordinación requiere un liderazgo ordenador, especializado y profesional. Quien lo ejerza debe tener, asimismo, la capacidad de establecer alianzas sustantivas con las reparticiones de otras especialidades, en condiciones de igualdad. En muchos casos, esta función de liderazgo la desempeña la máxima jerarquía de la institución dedicada a la mujer con competencia nacional[57]. No obstante, en la medida en que tal papel demanda una posición de indiscutida jerarquía política, independencia administrativa y técnica, así como fortaleza financiera, puede ser necesario acordar una alianza con otra institución con liderazgo político para así poder convocar y vincular los esfuerzos de otras reparticiones de un modo permanente y sustantivo.

La participación activa de los institutos nacionales de estadística es necesaria para la generación de información, su sistematización, la coordinación de bases de datos y el desarrollo de indicadores. Su especialidad técnica le permite diseñar instrumentos idóneos y funcionales con respecto a los usos para los que la información debe servir. Además, en el proceso de alcanzar consensos sobre el objeto de observación y las metodologías para la recolección de datos, sería preciso explorar las iniciativas de la comunidad internacional de modo que, en la medida de lo posible, se avance hacia el establecimiento de los indicadores acordados a nivel internacional para así permitir una lectura transversal de las experiencias.

En algunos países, a la situación descrita se suma la precariedad financiera, que dificulta severamente el acceso a los recursos necesarios para trabajar[58]. Las alianzas construidas con la cooperación internacional, los centros de estudio y las organizaciones de la sociedad civil han hecho posible en muchos países progresar en la generación de datos, vía el apoyo a la realización de encuestas y estudios específicos. Estas alianzas representan una oportunidad para ampliar las capacidades del Estado y profundizar el conocimiento sobre la problemática en cuestión, pero al mismo tiempo pueden consolidar una situación de debilidad institucional respecto del tema de la violencia contra las mujeres. La asignación de recursos propios también sería una señal clara del compromiso político con un tema que es prioritario en la agenda nacional.

---

[57] Hay diferencias significativas entre los mecanismos para el adelanto de la mujer de los países de la región: mientras algunos tienen estas características y competencias, otros se encuentran en posiciones más débiles. En los países con organización federal la coordinación de las instituciones locales con competencia en asuntos de género requiere un esfuerzo adicional.

[58] Por ejemplo en Guatemala, a noviembre de 2010 no se había aprobado el presupuesto del año, por lo que la mayoría de las instituciones estaba funcionando con las asignaciones del año 2009. Además, con anterioridad se había rebajado la totalidad de los presupuestos de las instituciones.

Recuadro III.2
SIN FINANCIAMIENTO NO HAY PROGRAMAS

Existe una clara diferencia entre las disposiciones ratificadas en las leyes o estipuladas en las políticas sectoriales y su aplicación efectiva. En la mayoría de los casos, el financiamiento asignado a los programas sobre violencia doméstica es insuficiente, tanto para atender a la totalidad de la población beneficiaria como para abordar el problema en toda su magnitud. Incluso después de la aprobación de las leyes y el lanzamiento de los planes de acción, las principales fuentes de financiamiento de los servicios de atención a casos de violencia doméstica continúan siendo fondos discrecionales provenientes de los presupuestos de los ministerios o de donantes internacionales. Esto significa que no están considerados para la asignación de recursos en los presupuestos ministeriales, como se esperaría después de la aprobación de las leyes. Además, no hay información sistemática e integral disponible sobre las asignaciones realizadas para la aplicación de leyes y planes de acción, así como tampoco sobre la distribución de dichas asignaciones o su incidencia en la equidad de género. Asimismo, no existe información sobre la forma en que los servicios públicos que se ocupan de la violencia doméstica responden a las necesidades de las víctimas, especialmente de las mujeres, o sobre si las leyes y planes de acción se ajustan a los requerimientos y prioridades de las mujeres.

Las asignaciones presupuestarias son un indicador de los compromisos y las prioridades políticas. Una política pública eficaz sobre violencia doméstica demanda asignaciones presupuestarias que permitan traducir las leyes en acciones. Algunos interrogantes clave se refieren al modo en que se realizan estas asignaciones, desde qué sectores y cómo se sostienen. Las asignaciones presupuestarias son fundamentales para garantizar la provisión de recursos adecuados; por lo tanto, la relación entre ley y presupuesto es decisiva. Si bien las leyes son un componente importante en el proceso presupuestario, no es suficiente aprobarlas si no se consideran previamente los fondos necesarios para su aplicación.

Fuente: Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW), *¿Cómo lograr el cumplimiento efectivo de las leyes? Implicaciones presupuestarias de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe,* documento de síntesis, julio de 2003.

Capítulo IV

Desafíos, recomendaciones y estrategias

El problema de la violencia contra las mujeres, por su complejidad y múltiples aristas, no se resuelve con leyes ni con asistencia psicológica y social exclusivamente. También exige acciones dirigidas a transformar la cultura y las condiciones en que se establecen y consolidan las relaciones sociales. Demanda igualmente una política integral que, sin dejar de prestar asistencia a quienes denuncien hechos de violencia y soliciten atención inmediata, propicie la realización de estudios empíricos para determinar los factores de riesgo, los grupos más vulnerables y las políticas específicas necesarias para enfrentar las diversas manifestaciones de esta violencia. Asimismo, en los procesos legales en curso es preciso garantizar el acceso a la justicia no solo mediante la provisión de patrocinio jurídico gratuito, sino también de políticas sociales activas que sostengan a las mujeres durante el proceso judicial. Se necesitan programas nacionales de subsidios económicos, preferencias para vivienda, capacitación e inserción laboral y servicios de cuidado para las personas dependientes del hogar. La autonomía económica de las mujeres contribuye a generar las condiciones materiales necesarias para que sea posible superar las situaciones de violencia.

Una política pública global cuyo propósito sea erradicar la violencia contra las mujeres deberá contar también con una estrategia comunicacional que promueva la condena social del agresor. Esta es, asimismo, una condición indispensable para reforzar la eficacia de las acciones que se emprendan. La observación de los estándares establecidos por las convenciones internacionales y la aprobación de normas locales que faciliten la puesta en

práctica de sus principios son apoyos fundamentales para poder contar con mecanismos efectivos contra la violencia.

La información recabada en la región da cuenta de la existencia de múltiples iniciativas en materia de violencia contra las mujeres, sustentadas en políticas, normas, planes de acción y campañas. En ese sentido, hay un *momentum*, un ímpetu, tanto en la agenda internacional como en las de los gobiernos, que compromete a las máximas autoridades políticas y judiciales, a las instituciones de justicia, a los organismos internacionales que prestan asistencia técnica y financiera, a la sociedad civil y a los medios de comunicación.

El camino hacia esta constelación de iniciativas ha encontrado sus fundamentos en la idea política de que todas las formas de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos. Los mecanismos regionales e internacionales de protección brindan un marco unificador y aglutinante para las acciones políticas, legales e institucionales. Sin embargo, para dar un salto cualitativo respecto de los nudos críticos persistentes es preciso deconstruir el concepto de la violencia para así rescatar sus matices en cuanto a modalidades, ámbitos y efectos en grupos de la población. Esta deconstrucción es vital si el objetivo es avanzar hacia soluciones efectivas respecto del acceso de todas las mujeres a la justicia.

En ese proceso de complejizar el concepto de violencia es preciso crear sistemas de información que dialoguen entre sí, pero que, al mismo tiempo, recojan los datos necesarios para avanzar hacia políticas específicas que reconozcan las particularidades de las diversas manifestaciones de violencia.

El objetivo planteado en este estudio es el de identificar sobre qué base de información y qué capacidades institucionales se diseñan e implementan los esfuerzos por mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en la región. En ese camino se recuperan, en primer lugar, los desafíos detectados. A continuación, se presentan las estrategias y propuestas que podrían comenzar a implementarse en los niveles de gobierno nacional y local, con las contribuciones de la comunidad internacional y la sociedad civil.

A. Desafíos

En un contexto de significativos progresos de las iniciativas para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, los desafíos son todavía variados y complejos. Si bien la propia diversidad de la región no permite homogeneizar las experiencias para dar respuestas universalmente válidas, también es cierto que hay algunas dificultades que resultan identificables en las tendencias regionales que se vislumbran.

Es posible catalogar los diversos desafíos en tres categorías: los de tipo estructural, de coordinación y de sustentabilidad.

Entre los desafíos de tipo estructural, el primero es la limitada presencia del Estado en grandes extensiones de los territorios nacionales. Las zonas rurales y comunidades con pocos habitantes no siempre cuentan con instituciones públicas de salud, justicia o seguridad con recursos técnicos y humanos suficientes o adecuados para atender los diversos casos de violencia. La policía, sin duda una institución más descentralizada y con mayor presencia que la de justicia, explica el hecho de que a menudo sea esta la receptora del mayor número de denuncias y relatos de violencia. El recurso a ella, sin embargo, por extendido que sea, no la convierte *per se* en la más adecuada para dar respuestas, a pesar de los esfuerzos realizados en muchos países por sensibilizar y capacitar a su personal en temas de violencia de género[1]. Las unidades de atención de salud primaria constituyen también una forma de descentralización del sistema de salud, con aceptable cobertura en muchos países de la región. En cuanto a los tribunales de justicia, la mayor dificultad radica en su accesibilidad geográfica. La organización del sistema judicial ubica sus las sedes en los grandes centros urbanos para servir a una población dispersa, en ocasiones muy alejada de ellos. Esta distancia geográfica, aumentada por las dificultades de transporte (además del tiempo y costo del traslado), se erige como una verdadera barrera al acceso a la justicia. Tales condiciones imponen un esfuerzo que se puede encarar en ocasiones aisladas, pero difícilmente con la frecuencia que los procesos legales demandan a lo largo del tiempo. Como correlato, las experiencias de las personas que residen en zonas rurales o comunidades pequeñas a menudo no son captadas por los registros administrativos ni por las políticas públicas específicas.

En todos los casos, las deficiencias de infraestructura en términos de sedes de tribunales, recursos técnicos, sistemas de comunicación, alcance y cobertura de los sistemas informáticos no hacen sino ahondar las brechas entre los grandes centros urbanos y el resto del territorio. Los servicios sociales, de salud y de justicia, sobrepasados en su capacidad operativa, no brindan una respuesta adecuada a diversas violaciones de los derechos humanos. El potencial de la tecnología es todavía subutilizado para avanzar hacia sistemas integrados de registro, con bases de datos

[1] Las experiencias de capacitación y sensibilización de las fuerzas policiales, una estrategia extendida a partir de la década de 1990, no llegan muchas veces a la totalidad del personal y se concentran en los grandes centros urbanos que, de todos modos, cuentan con muchos otros recursos institucionales. Hay iniciativas llevadas a cabo por el Programa Regional de Capacitación contra la Violencia de Género y Trauma del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala, entre muchas otras.

en línea que permitan verificar antecedentes, denuncias formuladas con anterioridad y datos de filiación, entre otras informaciones dispersas en una multiplicidad de fuentes hoy inconexas. La superposición de instituciones, registros y bases de datos se ve agravada en el caso de países con estructuras federales de gobierno.

La inconsistencia de los esfuerzos que se emprenden deja en evidencia la magnitud del desafío que representa la coordinación y articulación entre los poderes del Estado y también entre las distintas jurisdicciones. La creciente participación de la sociedad civil por conducto de organizaciones sociales y académicas requiere asimismo, para ser efectiva, una adecuada articulación. Tanto en la prestación de servicios como en el diseño de las intervenciones sectoriales y en la implementación de mecanismos de registro administrativo, la multiplicidad de iniciativas individuales constituye, en sí misma, un obstáculo para su efectividad.

Finalmente, las limitaciones en cuanto al financiamiento de las iniciativas de registro, prevención, difusión, implementación, seguimiento y evaluación imponen nuevos retos. Mientras su disponibilidad de recursos dependa de donantes y fondos específicos, y no se les asigne un lugar permanente en el presupuesto general del Estado, tales acciones no tendrán asegurada su sostenibilidad y viabilidad. Esto plantea un gran desafío a la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe. El consenso regional que se está construyendo en torno a la relevancia de la seguridad ciudadana posiblemente se vea reflejado en los recursos que se destinen a una lucha coordinada contra la violencia a nivel regional. En estos esfuerzos no se debería olvidar que para las mujeres la principal causa de inseguridad no se encuentra lejos de sus vidas privadas.

B. Recomendaciones y estrategias

Los aprendizajes derivados de las diversas y ricas experiencias llevadas a cabo en la región en las últimas décadas ayudan a determinar las direcciones en que será preciso avanzar. Las dos ideas fuerza que habrán de guiar las estrategias futuras son la coordinación y el liderazgo.

La coordinación de las instituciones que prestan servicios y producen información permitirá ir consolidando la garantía de acceso a la justicia, que implica asegurar no solo la prevención y la sanción de la violencia, sino también la efectividad de las respuestas legales en todos los niveles. Una estrategia que permita superar esos retos debe involucrar a todos los poderes del Estado: al poder legislativo para adecuar normas y procedimientos, cuando fuera necesario; al poder ejecutivo para mejorar las condiciones de infraestructura de los servicios sociales, de salud y de justicia y asegurar su adecuado presupuesto, y al poder judicial para

velar por la correcta aplicación de las normas vigentes, lo cual supone mejorar el conocimiento de los estándares internacionales, pero también reconocer los límites del poder judicial, cuyas respuestas no pueden estar desvinculadas de las políticas públicas.

Para que esa coordinación en pos de un objetivo común sea posible se precisa un liderazgo político fuerte y ordenador, capaz de hacer surgir seguidores en otros poderes del Estado que no interactúan políticamente y de crear un sistema sin fisuras, que rinda cuentas a nivel sectorial, gubernamental y político. Además, deberá poder mejorar la comunicación y articulación entre instituciones e iniciativas, ya que el objetivo será coordinar, integrar y evitar la superposición de iniciativas.

En este esfuerzo, junto con la necesidad de deconstruir el concepto de violencia para dar visibilidad a sus diversas manifestaciones, también es preciso sacar a luz la diversidad de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia en distintas situaciones de marginalidad, poder y condición socioeconómica. Las mujeres migrantes, las campesinas, las discapacitadas, las víctimas de explotación sexual, las privadas de libertad, las pertenecientes a grupos étnicos oprimidos, enfrentan desafíos particulares que deben ser conocidos y abordados en forma específica por las políticas públicas. Los sistemas de registro deben dar cuenta de esta diversidad y proveer la información necesaria para monitorear la efectividad de los procesos legales y las respuestas institucionales a las realidades concretas de estas mujeres.

A partir de estos principios, se proponen las siguientes recomendaciones y estrategias, tanto a nivel nacional como regional[2].

a) Recomendaciones a nivel nacional

- **Impulsar la creación de un sistema integral de intervención, sin fisuras, que imparta coherencia interna a las respuestas sectoriales, que funcione bajo un fuerte liderazgo político y cuente con financiamiento adecuado y continuo.**

  Es preciso construir un sistema que sustente la respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en el largo plazo y que cuente con el consenso y la cooperación de diversos actores clave. De esta manera se asegura la coordinación y sinergia necesarias para que las iniciativas asuman el carácter de políticas

[2] En acuerdos como los contenidos en la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, en informes y estudios de los diversos órganos, organismos y mecanismos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se han elaborado extensas y precisas recomendaciones sobre medidas para combatir la violencia contra las mujeres. Con las indicaciones y estrategias que aquí se esbozan se busca complementar las ya formuladas.

de Estado. Este sistema deberá conjugar transversalmente a todas las instituciones de gobierno, en todos los niveles y con alcance geográfico nacional. En los países con organización federal, en particular, es fundamental que exista una institución capaz de coordinar los muchos mecanismos institucionales involucrados en las diversas etapas del proceso. La fragmentación de los servicios implica la fragmentación de las respuestas, que por ello no pueden sino resultar insuficientes.

La estrategia para la construcción de un sistema concebido como política de Estado se apoya en la facilitación de procesos amplios de debate y en consensos que comprendan a amplios segmentos de la sociedad. Los sectores de la salud, la justicia, los servicios sociales, el empleo, la educación, los organismos de la mujer, las entidades especializadas de la sociedad civil y las instituciones académicas pueden aportar al debate desde sus saberes particulares.

La aprobación del plan que concrete el sistema de respuesta a las mujeres víctimas de violencia debe marcar el final de un proceso amplio de acuerdos interinstitucionales y sectoriales. A partir de allí comenzará otro proceso de implementación, seguimiento y monitoreo, en el que continuarán participando múltiples actores bajo un liderazgo fuerte y visible al máximo nivel nacional.

- **Mejorar la producción de información, tanto sobre la base de encuestas a la población como de la sistematización de registros administrativos.**

  Una más intensa divulgación de las encuestas que muestran la prevalencia e incidencia de diversas manifestaciones de violencia en los países de la región contribuye a consolidar el convencimiento de su necesidad para el diseño e implementación de políticas públicas. La producción de esta información básica se encuentra avanzada en varios de ellos, pero muy demorada en otros.

  En relación con la producción de información, es necesario mejorar los sistemas de registro administrativo en las áreas prestadoras de servicios, lo que supone armonizar la recopilación de datos y potenciar el uso de tecnología informática para procesarlos. Un sistema armonizado de registro administrativo permitirá reconstruir la ruta recorrida por cada persona en su búsqueda de atención, controlar la administración de recursos y evaluar las respuestas del sistema en su conjunto.

La estrategia consistirá en organizar, bajo la dirección de un fuerte liderazgo político, reuniones técnicas de trabajo para impulsar el diálogo interinstitucional y crear canales permanentes de encuentro y toma de decisiones conjuntas. Será preciso involucrar a las autoridades de los institutos nacionales de estadística para que, junto con las encargadas de los organismos nacionales de la mujer, elaboren los lineamientos básicos que todo sistema de información debe compartir con vistas a su armonización y comparabilidad. A partir del reconocimiento de la experiencia técnica de cada una de las instituciones del Estado (en las áreas de estadística, mujer, salud, educación, justicia), se podrá avanzar en el diseño de un sistema de registro unificado.

La capacitación de todas las partes, junto con un sistema de acompañamiento permanente y control periódico de los registros, permitirá asegurar la calidad de los datos.

- **Establecer mecanismos transparentes y accesibles para el control del sistema desde distintos ámbitos gubernamentales, políticos y sectoriales.**

  Es preciso promover la realización de investigaciones periódicas que permitan la evaluación integral de las respuestas que ofrecen los servicios, la identificación de vacíos de información y la creación de mecanismos para superar los nudos críticos persistentes en los sistemas de atención y resolución de situaciones de violencia contra las mujeres.

  Las normas legales pueden no solo establecer lo la obligación de monitorear el sistema en forma constante por medio de investigaciones empíricas sectoriales e intersectoriales (que incluyan los servicios de justicia, salud y educación, así como las políticas sociales), sino también asegurar los recursos económicos necesarios para llevar adelante el trabajo de evaluación. En algunos países, las facultades parlamentarias incluyen la de monitorear y controlar el cumplimiento de las obligaciones legales, de modo que el poder legislativo puede ser convertido en un espacio plural para esos efectos.

  Las investigaciones empíricas contribuyen a inducir un proceso de reflexión en las instituciones públicas respecto de sus propias prácticas. Los órganos de investigación y los institutos especializados (en los ámbitos público, judicial, universitario y de la sociedad civil), pueden ser aliados interesados, aunque independientes, para promover evaluaciones críticas.

  Las estrategias para impulsar la aplicación del principio de

rendición de cuentas incluyen la promulgación de leyes sobre acceso a la información pública (abarcadoras de todos los poderes del Estado). Además, el uso de Internet para difundir la información generada a partir de registros administrativos asegura a terceras partes interesadas un acceso democrático a la información, facilitando así la realización de nuevas investigaciones.

- **Integrar las intervenciones del poder judicial con las políticas públicas.**

  En una acepción amplia del acceso a la justicia, el poder judicial es un actor necesario, pero no aislado, en las respuestas que requieren las mujeres víctimas de violencia.

  Los déficit de acceso a la justicia deben analizarse en el contexto general de las condiciones en que operan los servicios de la administración pública, así como de las condiciones estructurales, sociales y económicas de cada país. El acceso a la justicia garantizado en las legislaciones puede convertirse en una promesa vacía si no se articula el área de justicia con las políticas públicas (sociales, de salud, empleo, educación, cuidado).

  Una estrategia sería promover la coordinación interinstitucional mediante la elaboración de protocolos de atención compartidos y de guías de recursos institucionales, de modo de fortalecer el conocimiento acerca de las respectivas competencias.

- Mejorar las intervenciones del poder judicial a partir de acciones de formación, monitoreo y control

  La respuesta del poder judicial a la violencia contra las mujeres no puede entenderse fuera del contexto de las condiciones materiales y estructurales de trabajo del área en general: problemas de tribunales, de infraestructura, insuficiencias tecnológicas y sobrecarga de trabajo. Sin embargo, se identifican deficiencias particulares en cuanto a los procesos judiciales que remiten a la interpretación y aplicación de las normas vigentes, tanto sustantivas como procesales.

  Las investigaciones empíricas específicas sobre recurso a procesos legales y grado de satisfacción respecto de ellos contribuirán a identificar aquellos espacios y temáticas en los que se requieren mayores acciones de formación de operadores de justicia.

  Para la formación de operadores de justicia, las estrategias deben incluir la producción permanente de materiales adecuados, de

carácter tanto teórico como práctico, sustentados en información empírica. Además, es preciso crear y fortalecer espacios para la formación de los operadores actuales (en el poder judicial y el ministerio público), y futuros (en las facultades de derecho).

En la medida en que la formación en género y, particularmente, en materia de violencia contra las mujeres, penetre la formación fundamental de los operadores de justicia, se podrán implementar mecanismos de monitoreo para evaluar la satisfacción de sus estándares en los procesos de selección de mujeres y varones para la magistratura y otros cargos del ámbito judicial.

Por otra parte, es importante dar mayor publicidad y transparencia al trabajo del poder judicial a partir de la elaboración de mejores registros estadísticos y la publicación de las sentencias de los diversos tribunales. Esto último cumple el doble propósito de facilitar el monitoreo y control de quienes imparten justicia y de difundir estrategias exitosas en las intervenciones del poder judicial.

- **Mejorar el sistema de acceso a la justicia**

  La extensión de los procedimientos y la compleja interrelación entre las instituciones administrativas y judiciales participantes dificultan el acceso a la justicia a muchas personas. Al mismo tiempo, esta complejidad refuerza la necesidad de disponer de recursos humanos y técnicos que puedan acompañar el proceso desde la denuncia hasta el asesoramiento y la representación judicial.

  Para mejorar el sistema de acceso a la justicia no solo es preciso disponer de mayores recursos para el patrocinio jurídico gratuito, sino que, además, es necesario simplificar los procesos, de modo que puedan recorrerse en menor tiempo y, por consiguiente, con menos desgaste de recursos personales (para las mujeres), y técnicos (en términos de profesionales que asisten y patrocinan).

  La estrategia de integrar el sistema de justicia con los servicios sociales y el mejoramiento de la capacitación de los operadores de justicia son contribuciones en ese sentido.

- **Generar procesos de debate amplios sobre las reformas legislativas que puedan requerirse.**

  Si bien la legislación en materia de violencia contra las mujeres no constituye un problema mayor para los países de la región,

la adecuación normativa sustantiva o procesal será todavía materia de discusión en muchos ámbitos legislativos.

El poder legislativo debe incorporar mecanismos plurales en el debate sobre reformas legales. La reforma de leyes y procedimientos debería ser la culminación de un proceso de intensa deliberación en el que participen todas las instituciones del Estado (administración pública, gobiernos locales, poder judicial), y los actores sociales (centros de estudio, organizaciones de la sociedad civil). De este modo, la aprobación de la ley reformada será el inicio de un proceso nuevo dirigido a garantizar su implementación, pero habiendo llegado ya a un consenso amplio en cuanto a la formulación de las reformas introducidas.

La estrategia de gestar procesos de consulta amplios, regulados y transparentes contribuye a consolidar una política de Estado en materia de violencia contra las mujeres.

- **Asegurar financiamiento suficiente y adecuado a las iniciativas en materia de violencia contra las mujeres.**

  Un análisis minucioso de los recursos económicos necesarios para la implementación de las reformas legislativas debe ser un elemento central en todos los debates. Asegurar los recursos presupuestarios que posibiliten la aplicación de las normas legales es una tarea del poder legislativo que resulta fundamental para que las promesas normativas no se transformen en afirmaciones teóricas.

  Es preciso dotar de recursos y dar sustentabilidad a las diversas partes que componen el sistema, tanto a las que producen y difunden información como a las que prestan servicios. El financiamiento provisto por la cooperación internacional es una contribución importante, pero para asegurar la continuidad de las iniciativas eventualmente habrá que ajustar el diseño a lo que cada Estado pueda sustentar, sin que esto implique menoscabo de las obligaciones contraídas para el respeto de los derechos humanos.

b) Recomendaciones a nivel regional

- **Articular las acciones de los diversos organismos, entes y mecanismos de seguimiento de los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos.**

  Los Estados de la región han suscrito la mayoría de los documentos internacionales sobre derechos humanos, incluidas

la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de Belém do Pará. Por lo tanto, los Estados se someten periódicamente a los mecanismos de revisión que evalúan el cumplimiento de las obligaciones contraídas. En ese ejercicio, los Estados presentan al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), información sistematizada sobre la situación de las mujeres con respecto a las diversas manifestaciones de violencia. Pero además, según la interpretación actual de los restantes tratados sobre derechos humanos, la discriminación y las formas de violencia contra las mujeres no deben ser ajenas a la evaluación del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño, por mencionar solo algunos. De hecho, la mayoría de los comités de seguimiento, en sus recomendaciones a los Estados parte, incluyen referencias concretas a las formas de violencia contra las mujeres.

En consecuencia, es importante que los entes, organismos y mecanismos de seguimiento de los sistemas regional e internacional de derechos humanos fortalezcan las instancias de coordinación de acciones y de producción y análisis de información. Al mismo tiempo, pueden mejorar la complementariedad de los análisis por país, evitando así duplicación de esfuerzos en la evaluación de los Estados, lo que los lleva a incumplir o posponer las respuestas a los pedidos de información de los mecanismos de protección de derechos.

- **Continuar cooperando con las iniciativas nacionales mediante apoyo financiero y técnico.**

  La participación en espacios de interacción promovidos por los organismos internacionales y regionales favorece el intercambio y la cooperación entre Estados. Además, cuando estas reuniones convocan a representantes de distintas instituciones de un mismo país (institutos de estadística, mecanismos para el adelanto de la mujer, ministerio público, poder judicial), se propicia el conocimiento y respeto de las respectivas capacidades técnicas.

  Es interesante mantener la mecánica de reuniones interinstitucionales en las que los participantes no solo se benefician de las experiencias de otros países en sus mismas líneas de especialización, sino también de las experiencias de articulación interinstitucional.

El apoyo financiero de la comunidad internacional es fundamental para la implementación de muchas de las iniciativas actualmente en curso. El desafío radica en la transferencia de las capacidades técnicas necesarias para asegurar la sustentabilidad, más allá de las necesidades financieras. La formación de equipos técnicos nacionales es una clara contribución en ese sentido.

- **Promover el acceso a la información pública como mecanismo imprescindible para la rendición de cuentas.**

  El acceso a la información es una condición básica para posibilitar el monitoreo y control de las políticas públicas y la vigencia de los derechos humanos.

  La comunidad internacional apoya a la sociedad civil, a la comunidad académica y a otros actores interesados en la accesibilidad de la información mediante la más amplia difusión posible de bases de datos y fuentes de información, para así superar los vacíos a este respecto que existen en los propios países.

- **Contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil.**

  Una sociedad civil rica, activa, diversa, profesional y técnicamente competente puede aportar a las tareas de monitoreo y control de los compromisos asumidos por los Estados. También, y al mismo tiempo, su participación fortalece la consolidación de consensos en torno a las políticas públicas implementadas.

  Las instituciones con capacidad técnica para llevar adelante investigaciones empíricas (organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, unidades académicas) pueden ser aliados para la difusión de buenas prácticas internacionales, el seguimiento de las políticas nacionales y la implementación de los compromisos asumidos con la comunidad internacional.

  Apoyar el fortalecimiento de la sociedad civil es una contribución al objetivo de asegurar la vigencia de los derechos humanos.

- **Impulsar la integración del tema de la violencia contra las mujeres en la agenda central del Estado sin que el discurso sobre la seguridad ciudadana encubra las particularidades de esta problemática.**

  La violencia contra las mujeres se explica por razones particulares, asentadas en la discriminación de que son objeto las mujeres en distintos niveles de la sociedad y que no se erradicará sin un cambio cultural profundo. A pesar de sus

significativas diferencias con respecto a las iniciativas agrupadas bajo el concepto de "seguridad ciudadana", es un dato relevante el hecho de que estas acciones, que gozan en la actualidad de un espacio destacado en la agenda política y social de la región, incluyan nociones más complejas. La Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas habilita la problematización de los significados de la "seguridad" para distintos grupos y en espacios diversos, tanto públicos como privados. Esto no significa, sin embargo, que dentro del área de la "seguridad ciudadana" deban alinearse las políticas dirigidas a la violencia contra la mujer.

- **Apoyar la realización y difusión de investigaciones empíricas en materia de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia**.

  El acceso a la justicia forma parte de la agenda internacional y es central en las preocupaciones de ONU–Mujeres. Si bien hay barreras generales al acceso a la justicia, realizar estudios de caso por país contribuiría a un mejor conocimiento de problemáticas específicas.

  El interés de la comunidad internacional en apoyar la realización y difusión de investigaciones empíricas con el aporte de metodologías variadas y novedosas ayuda a generar una base de conocimiento a partir de la cual se puedan analizar las políticas públicas necesarias. Al mismo tiempo, contribuye a hacer visibles las complejas tramas de los problemas persistentes desde una perspectiva comparada.

C. Observaciones finales

La distancia entre el reconocimiento del derecho a una vida libre de violencia en los planos nacional e internacional y su ejercicio efectivo es alarmante. Pocas inconsistencias entre la declaración de derechos y la práctica cotidiana resultan tan lesivas de la legitimidad democrática en sociedades preocupadas por las desigualdades que las afectan transversalmente.

Sin embargo, los avances en los últimos años han sido importantes. En términos de aprobación de leyes, ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos y elaboración de planes de acción, los países de América Latina y el Caribe muestran progresos tanto en el plano jurídico como en el de los compromisos políticos asumidos. Ante la violación de derechos, la ciudadanía cuenta con herramientas para recurrir a diversas estrategias en busca de defensa y protección. Recuperar el espacio de la política en el marco de tales estrategias requiere fortalecer el papel de los

distintos poderes del Estado a partir de consensos amplios en torno a la formulación de políticas públicas.

Estos progresos se manifiestan también en los niveles de información con que actualmente se cuenta en materia de violencia contra las mujeres, basada tanto en encuestas como en registros administrativos. En algunos países hay una política clara sobre producción de información, proveniente en su mayor parte de fuentes estatales. Sin embargo, todavía no son muchas las experiencias que muestren avances en la construcción de registros unificados a nivel nacional y que, además, hayan incorporado indicadores comparables regionalmente. La información que surge de los registros administrativos en diversos ámbitos del Estado tiene poca interrelación, lo que no permite el diálogo entre ellos. Impulsar esta estrategia de complementariedad e interrelación de los registros sería fundamental para una mejor comprensión de los déficit de coordinación interinstitucional.

Si bien el acceso a la justicia en condiciones de igualdad sustantiva puede ser un ideal difícil de alcanzar, es preciso establecer un mínimo aceptable (Rhode, 2004). En la búsqueda de ese consenso y en la implementación de las estrategias necesarias deberán trabajar coordinadamente los tribunales de justicia, las agrupaciones de abogados, las facultades de derecho, los operadores de justicia y los servicios públicos y privados de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito. Estos últimos deben estar a disposición de todas las personas que los necesiten, pero que no pueden hacer frente a su costo. Como paso previo es preciso poner en práctica estrategias para conocer esas necesidades. En ese sentido hay un claro déficit de información: los estudios sobre necesidades jurídicas insatisfechas deberían preceder el diseño de cualquier política tendiente a mejorar el acceso a la justicia

En términos más generales, diversos elementos pueden aportar a la construcción de una agenda de trabajo que incluya medidas para mejorar el acceso a la justicia de los grupos desaventajados y, en particular, que procure conocer y promover los derechos de las mujeres. A grandes rasgos, esta agenda puede organizarse a partir de acciones dirigidas a generar conocimiento sobre las necesidades particulares de los usuarios (actuales y potenciales) del servicio de justicia y sobre otras relacionadas con la estructura y las prácticas dentro del sistema de justicia. En la búsqueda de nuevas vías de acceso a la justicia y de materialización de derechos resulta imperioso rescatar la importancia de la articulación de esfuerzos entre los poderes públicos, ya que la efectiva vigencia de los derechos es una responsabilidad del Estado en su conjunto.

La violencia contra las mujeres debe ser un tema prioritario en la agenda pública. Para lograrlo se requiere que los derechos previstos en

las normas regionales e internacionales operen en la práctica, reflejados en políticas públicas nacionales, provinciales y locales. Para ser efectivas, estas políticas deben ser un componente de las de salud, de desarrollo social, de seguridad, de comunicaciones y de la programación social en su conjunto, tomando en cuenta las características específicas de cada grupo social y los factores de riesgo que enfrentan.

Este es el momento. Las máximas autoridades internacionales y nacionales, políticas y judiciales, se han manifestado públicamente en favor de la erradicación de las diversas formas de violencia contra las mujeres y han dado pasos fundamentales en ese sentido. El camino está iniciado. Llegó la hora de continuarlo con una más amplia producción de información accesible de mejor calidad, una mayor transparencia y una creciente articulación de esfuerzos a partir de un mejor entendimiento de los nudos críticos persistentes que habrá que eliminar en el avance hacia la meta de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Bibliografía

Alméras, Diane y otros (2002), "Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución", *serie Mujer y desarrollo,* Nº 40 (LC/L.1744-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anderson, Michael (2011), "Acceso a la justicia y proceso legal: creando instituciones legales más receptivas a los pobres en países en desarrollo", *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales,* Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Fontamara.

Asencio, Raquel y otros (2010), *Discriminación de género en las decisiones judiciales: justicia penal y violencia de género*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación.

Birgin, Haydée (2005), *Violencia familiar. A diez años de la sanción de la Ley de Violencia Familiar ¿una herramienta eficaz?,* Buenos Aires, Editorial Altamira.

Birgin, Haydée y Natalia Gherardi (coords.) (2011a), *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales,* México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Fontamara.

_____ (2011b) "Violencia contra las mujeres y acceso a la justicia: La agenda pendiente", *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales,* Birgin Haydée y Natalia Gherardi (coords.), México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Birgin, Haydée y Beatriz Kohen (comps.) (2006), *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: Instituciones, actores y experiencias comparadas,* Buenos Aires, Biblos.

Bovino, Alberto (2000), "Delitos sexuales y justicia penal", *Las trampas del poder punitivo,* Birgin Haydée (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblos.

Cafferata, Fernando y Hernán Flom (2008), "El caso argentino", Documento de trabajo del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

CAFRA (Asociación del Caribe para la Investigación y la Acción Femeninas) (1998), *A Pilot Survey on the Incidence of Violence and Responses to such Violence among 200 Randomly Selected Women in Trinidad.*

Cappeletti, Mauro y B. Garth (1978), *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos,* México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala) (1999), "Datos de los casos de violación sexual registrados", *Guatemala. Memorias del silencio,* tomo III.

CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) (2007), *Mujeres privadas de libertad. Informe regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay*, Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), "A situational analysis of data collection on violence against women in the Caribbean subregion", documento presentado en el seminiario Registros administrativos para la erradicación de la violencia contra las muejeres en los países del Caribe, Puerto España, 30 de noviembre y 1 de diciembre.

____ (2009), *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿cuánto falta por recorrer?*, Santiago de Chile.

_____ (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.

CEPEP (Centro Paraguayo de Estudios de Población) (2009), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR) 2008. Informe final*, Asunción.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2007a), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser. L/V/II. Doc. 68), Washington, D.C.

_____ (2007b), *Acceso a la justicia: Llave para la gobernabilidad democrática,* Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos (OEA).

_____ (2007c), *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos* (OEA/Ser. L/V/II.129 Doc. 4), Washington, D.C., 7 de septiembre.

CHS (Capital Humano y Social Alternativo) (2010), *Segundo balance de la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y su Reglamento,* Lima.

Comisión de la Mujer, Congreso de la República de Guatemala (2010), *Informe sobre la evaluación de la realidad de la aplicación de la ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, ley para prevenir sancionar y erradicar la violencia familiar, y ley de violencia sexual, explotación y trata de personas*.

Contreras, J. M. y otros (2010), *Violencia sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de datos secundarios*, Iniciativa de Investigación sobre la Violencia Sexual.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2011), *Justicia argentina on line. La mirada de los jueces,* Buenos Aires, Centro de Información Judicial.

Coy, Maddy, Kelly Liz y Jo Foord (2009), *Map of Gaps 2. The Postcode Lottery of Violence Against Women Support Services in Britain*, Londres, End Violence Against Women and Equality and Human Rights Commission.

Dammert, Lucía y otros (2010), *Crimen e inseguridad: Indicadores para las Américas*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2009), *Violencia familiar. Aportes para la discusión de políticas públicas.* Buenos Aires.

Fernós, María Dolores (2010), "National mechanism for gener equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region", *serie Mujer y desarrollo*, Nº102 (LC/L.3203-P/), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fríes Lorena y Victoria Hurtado (2009), "Estudio de la información sobre violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y desarrollo*, Nº 99 (LC/L.3174-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gargarella, Roberto (2004), "Too far removed from the people. Access to justice for the poor: the case of Latin America", documento presentado en la Jornada de acceso a la justicia como garantía de igualdad, Buenos Aires, Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL)/Fundación Ford, 16 de abril.

Genn, Hazel (1999), *Paths to Justice. What People Do and Think About Going to Law,* Oxford, Hart Publishing.

GGM (Grupo Guatemalteco de Mujeres) (2010), *Monitoreo de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.*

Gherardi, Natalia (2006), "Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas. ¿Un espacio de asistencia posible para las mujeres?", *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: Instituciones, actores y experiencias comparadas,* Haydée Birgin y Beatriz Kohen (comps.), Buenos Aires, Biblos.

_____ (2009), "La administración pública y el acceso a la justicia: una oportunidad para la materialización de los derechos sociales", *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos,* Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), Buenos Aires, Del Puerto.

Hunter, Rosemary (2011), "Protección en las fronteras del imperio de la ley: Exploraciones feministas del acceso a la justicia", *La garantía de acceso a la justicia: Aportes empíricos y conceptuales,* Haydée Birgin y Natalia Gherardi (coords.), México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Fontamara.

Larrauri, Elena (2007), *Criminología crítica y violencia de género*, Madrid, Editorial Trotta.

Laurenzo Copello, Patricia (2011), "La violencia de género en la política criminal española: Entre el reconocimiento social y la desconfianza hacia las mujeres", *Discriminación y género. Las formas de la violencia,* Buenos Aires, Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación.

MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará) (2008), *Informe hemisférico* (MESECVI-II/doc.16/08rev.1), Washington, D.C., Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)/Organización de los Estados Americanos (OEA).

Mill, John Stuart (2000), "Ensayos sobre la igualdad de los sexos", *Ensayos sobre la igualdad sexual,* John Stuart Mill y Harriet Taylor Mill, Madrid, Machado Libros.

Ministerio de Justicia del Perú (2009), *Anuario estadístico del sector justicia 2009* [en línea] www.minjus.gob.pe/transparencia2/Anuario%202009.pdf.

Naciones Unidas (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.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2006*), Estudio exploratorio sobre trata de personas para fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*, Santiago de Chile.

OMS/LSHTM (Organización Mundial de la Salud/London School of Hygiene and Tropical Medicine), (2010), *Preventing intimate partner and sexual violence against women: taking action and generating evidence*, Ginebra.

ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres) (2011), *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012. En busca de la justicia*, Nueva York.

OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2003), *Violence Against Women. The Health Sector Responds*, Washington, D.C.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Informe estadístico sobre la violencia en Guatemala*, Ciudad de Guatemala.

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (2010), *Informe de supervisión administrativa "Femicidio y violencia contra la mujer"*, Ciudad de Guatemala, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, Unidad de Supervisión Administrativa, Unidad contra la Impunidad y Defensoría de la Mujer.

Rodhe, Debora (2004), *Access to Justice*, Oxford, Oxford University Press.

Schneider, Elizabeth (2010), "La violencia de lo privado", *Justicia, género y violencia*, Julieta Di Corleto (comp.), Buenos Aires, Libraria.

Siegel, Reva (1999), "Regulando la violencia marital", *Derecho y grupos desaventajados*, Roberto Gargarella (comp.), Editorial Gedisa.

St. Berndard, Godfrey (2010), "Administrative registries for violence against women", presentación en el seminario regional "Strengthening the use of administrative records to measure violence against women in the Caribbean", Puerto España, 30 de noviembre y 1 de diciembre.

Toledo Vásquez, Patsilí (2009), *Feminicidio. Consultoría para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, México, D.F., Naciones Unidas.

Villanueva Flores, Rocío (2010), "El registro del feminicidio en el Ministerio Público del Perú".

Walby, Sylvia y Johnathan Allen (2004), *Domestic Violence, Sexual Assault and Stalking: Findings from the British Crime Survey*, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Waters, H. y otros (2004), *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud (OMS).

Zaffaroni, Raúl (2000), "El discurso feminista y el poder punitivo", *Las trampas del poder punitivo*, Haydée Birgin (comp.), Buenos Aires, Editorial Biblos.

Segunda parte:

Estudios de país

Capítulo I

Argentina: La construcción de redes locales de conocimiento

María Victoria Famá

A. La situación de las mujeres en la Argentina

La violencia contra las mujeres se presenta en múltiples y variadas formas o tipos que, a su vez, pueden manifestarse en distintos ámbitos o asumir diversas modalidades, de carácter público o privado. En la Argentina, la violencia doméstica es la modalidad que ha sido objeto de mayor desarrollo normativo mediante legislaciones locales de protección integral promulgadas en todas las provincias del territorio nacional. Se trata de normas de carácter civil cuya finalidad principal es el dictado de medidas protectorias en favor de los miembros de la familia víctimas de violencia. En este mismo campo del derecho, en el año 2009 se aprobó la ley nacional 24.417 con el propósito de ofrecer protección concreta de las mujeres víctimas de violencia ya no solo en el ámbito doméstico, sino en todos los espacios en que se transcurra su vida de relación.

En el ámbito penal, el tema no ha merecido una consideración especial, de modo que solo se recurre a esta vía como mecanismo de protección cuando los hechos de violencia perpetrados configuran un delito común tipificado en el Código Penal. De todos modos, en el marco

de esta regulación genérica cabe destacar específicamente las normas relativas a la violencia sexual y, más recientemente, a la trata de personas.

Interesa señalar, asimismo, los esfuerzos emprendidos en la administración pública nacional y en distintas jurisdicciones locales con vistas a proteger a las víctimas de acoso sexual en el ámbito laboral.

En la Argentina, el problema de la violencia doméstica mereció por primera vez tratamiento legislativo con la promulgación de la ley núm. 39 de la provincia de Tierra del Fuego (del 1 de octubre de 1992), mediante la cual se instituyó un procedimiento judicial especial para la protección de las víctimas de este flagelo. Sin embargo, no fue sino hasta el 7 de diciembre de 1994, fecha en que se sancionó la ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar, que la atención especial a esta problemática se difundió en todo el territorio nacional[1]. En esta breve norma se delineó un proceso sencillo para el tratamiento de la violencia doméstica, con lo cual se constituyó en una herramienta eficaz para las víctimas, además de contribuir a dar una mayor visibilidad a la problemática de la violencia familiar.

En términos generales, puede decirse que las distintas legislaciones locales en materia de violencia familiar abordan el tema desde perspectivas más o menos similares y otorgan a los damnificados la posibilidad de solicitar medidas de protección con vistas a garantizar su integridad física y psíquica.

El común denominador de estas legislaciones es que apuntan a prestar atención integral a la violencia familiar, con excepción de la ley 26.485 —y la ley riojana 8.561 que a ella adhiere— que se centra en la problemática específica de la violencia contra la mujer en los distintos ámbitos en que se desenvuelve su existencia.

En la mayoría de las leyes se define la violencia familiar como "lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar".

En otras legislaciones se ha incorporado expresamente, como una categoría diferenciada, el abuso sexual[2].

---

[1] Actualmente en 24 provincias se cuenta con leyes contra la violencia: la ciudad autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

[2] Así se ha hecho en la ley 2.212 de Neuquén (art. 6); la ley 6.672 de Mendoza (art. 1), y la ley 5.107 de Jujuy (art. 1). Existe otro grupo de normativas que han adoptado definiciones más exhaustivas de la violencia doméstica, incluidos aspectos propios de la violencia de género que remiten a la Convención de Belém do Pará.

La legislación más exhaustiva en cuanto a definiciones, tipos y modalidades de violencia que pueden perpetrarse contra la mujer en los múltiples ámbitos de su vida de relación es la ley 26.485. En ella se conceptualiza la violencia doméstica como aquella provocada por un integrante del grupo familiar, entendido como tal en sentido amplio el originado en el parentesco sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos, incluidas las relaciones vigentes o finalizadas, y no siendo requisito la convivencia (art. 6).

A su vez, se describen los diversos tipos de violencia comprendidos en la amplia definición inicial: a) violencia física; b) violencia psicológica, es decir, la que causa daño emocional y disminución de la autoestima o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal o que busca degradar o controlar sus acciones, comportamientos, creencias y decisiones, mediante amenaza, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonra, descrédito, manipulación o aislamiento. Incluye también culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia o sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación; c) violencia sexual, que se define como cualquier acción que implique la vulneración, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer de decidir acerca de su vida sexual a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, así como la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres; d) violencia económica y patrimonial, es decir, la que busca ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de la i) perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; ii) la pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de bienes y derechos patrimoniales; iii) la limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; iv) la limitación o control de sus ingresos, y e) la violencia simbólica, o sea, la que a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad (art. 5).

El segundo tema que se debe considerar en esta sección se refiere al ámbito subjetivo de aplicación de las leyes sobre violencia familiar. A este respecto, todas las legislaciones del país se muestran radicalmente innovadoras, pues comprenden un amplio concepto de familia, que incluye tanto a las originadas en el matrimonio como a las habidas de una unión de hecho o convivencia de pareja, sea esta heterosexual u

homosexual[3]. En este sentido, las legislaciones sobre violencia familiar han avanzado con respecto a lo normado en el Código Civil, que no confiere efecto jurídico alguno a las uniones de hecho (ni siquiera de distinto sexo), y en el que todavía se procura proteger, por encima de cualquier otra forma de constitución familiar, a la familia tradicional nuclear que gira alrededor de la pareja conyugal.

Recuadro I.1
LEGISLACIÓN ESPECÍFICA PARA PROTEGER A LA MUJER DE LA VIOLENCIA EN TODOS LOS ÁMBITOS DE SU VIDA EN RELACIÓN

Siguiendo los lineamientos de la Convención de Belém do Pará, y sin perjuicio de las normas vigentes de protección contra la violencia doméstica, recientemente se estableció una normativa específica para proteger de la violencia (ya no solo doméstica, sino en sus más variados campos y manifestaciones), a quienes resultan sus principales víctimas: las mujeres. Fue en este contexto que el 11 de marzo de 2009 se aprobó la ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta ley consta de tres partes. La primera contiene disposiciones generales (tales como ámbito de aplicación, objeto de la ley, definiciones y tipos de violencia, derechos protegidos, otros); la segunda se refiere a las políticas públicas y, la tercera, al procedimiento, subdividido, a su vez, en dos capítulos: en el primero se establecen reglas procesales genéricas, especialmente dirigidas a estipular los derechos y garantías mínimas del procedimiento; en el segundo se reglamenta un régimen procesal específico aplicable solo a la jurisdicción de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Sin perjuicio de ello, en el art. 19 se invita a las provincias a dictar sus normas de procedimiento o adherir al régimen procesal previsto en la ley nacional (siendo hasta el momento la provincia de La Rioja la única que ha adherido a sus disposiciones, mediante de la ley 8.561), indicándoseles expresamente en el decreto reglamentario 1.011/10 que deberán extremar los recaudos para que tales procedimientos "sean diseñados de modo tal que, teniendo en consideración los distintos tipos y modalidades de violencia, garanticen una respuesta integral y efectiva a la víctima. Los procedimientos referidos son opcionales para las mujeres y deben ser implementados conforme a las mejores prácticas de atención a la violencia" (art. 17).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de a la Ley 26.485 y su promulgación.

[3] Si bien en las legislaciones no se alude expresamente a las uniones del mismo sexo, lo cierto es que en general no se formula distinción alguna al respecto, de modo que cabe tenerlas por incluidas dentro de su amplio ámbito de protección.

En la mayoría de las legislaciones sobre violencia familiar o doméstica se tiende a proteger a aquellas personas unidas por diversos vínculos (de parentesco o no) y que llevan adelante una vida en común, cualquiera sea el lugar de residencia de sus integrantes.

De todos modos, esta norma presenta ciertas dificultades, ya que se advierte que no es clara en cuanto a su articulación con las legislaciones sobre violencia doméstica vigentes en las distintas jurisdicciones del país[4] y con otras normas vinculadas a diversos aspectos de la violencia contra la mujer, tales como la ley contra la trata de personas[5].

1. La protección de la legislación penal frente a la violencia contra la mujer

Las legislaciones sobre violencia contra la mujer –en concreto, sobre violencia doméstica– vigentes en la Argentina son exclusivamente de carácter civil, lo que deja la intervención penal como un mecanismo subsidiario cuando de los hechos resulte la tipificación de delitos, tales como homicidio, lesiones y amenazas, entre otros. Es decir, la violencia doméstica en sí misma no se encuentra tipificada como delito, de modo que existen numerosas formas de este flagelo que resultan ajenas a la intervención penal (por ejemplo, la violencia psicológica y la violencia patrimonial), y el aparato punitivo solo se despliega frente a casos que constituyan delitos comunes.

Desde esta perspectiva, corresponderán al ámbito del derecho penal los delitos contra la vida (homicidio, arts. 79 a 82 del Código Penal), las lesiones físicas de cualquier índole (arts. 89 a 94), el abuso de armas (tipificado como el disparo de fuego contra una persona sea sin herirla o hiriéndola, siempre que el hecho no importe un delito más grave, arts. 104 y 105), el abandono de personas (configurado por la circunstancia de poner en peligro la vida o salud de otro, sea colocándolo en situación de desamparo, sea abandonando a su suerte a una persona

---

[4] Al respecto, y en el ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires, la norma solo enuncia en el art. 42 que "La Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, será de aplicación en aquellos casos de violencia doméstica no previstos en la presente ley", pero no resuelve expresamente la dificultad que se presenta al procurar conciliar el nuevo procedimiento con el proceso consagrado en la ley 24.417 —que difiere en varios aspectos del normado por la nueva ley— cuando la violencia, en este caso doméstica, se manifiesta no solo contra las mujeres, sino también contra otros miembros del grupo familiar, tales como niños, niñas y adolescentes.

[5] En este aspecto, el decreto reglamentario de la ley, núm. 1.011/10, se limita sucintamente a aclarar que en el art. 4, inc. 3, cuando se alude a la violencia de tipo sexual, "Se tendrá en cuenta lo dispuesto por las normas relativas a la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas - Ley Nº 26.364".

incapaz de valerse y a la que se deba mantener o cuidar o a la que el mismo autor haya incapacitado, arts. 106 a 108), los delitos contra la libertad (consistentes en la reducción de una persona a servidumbre o a otra condición análoga, la privación ilegítima de la libertad o incluso el secuestro, arts. 140 a 142 bis), la trata de personas, las amenazas (art. 149 bis), la violación del domicilio (arts. 150 a 152), y los delitos contra la integridad sexual, entre los más destacados.

Esta circunstancia incide negativamente en el sistema de registro o estadística de los casos de violencia contra la mujer pues, al no reglamentarse un tipo diferente, no se incluye en la información recabada la incidencia o proporción de estos delitos en el ámbito de las relaciones íntimas, familiares o ambas.

Más allá de esta circunstancia negativa –que también puede ser subsanada mediante un sistema más eficiente de recolección de información desagregado con una perspectiva de género– cabe preguntarse acerca de la eficacia de la intervención penal en los casos de violencia doméstica.

Además de no tipificar en forma diferenciada la violencia doméstica como delito, el orden penal no hace, en general, distinción alguna en función del sexo en la tipificación de los delitos o en su penalización. En este sentido, el derecho penal argentino permanece ajeno o *neutro* con respecto a la perspectiva de género.

La ley 25.087 introduce algunas otras modificaciones trascendentes, entre las que cabe mencionar las siguientes: i) elimina el concepto de mujer honesta; ii) reconoce distintos tipos de agresiones sexuales, de acuerdo con el daño provocado (abuso sexual, abuso sexual calificado y violación); iii) modifica la definición de violación a partir de un concepto más amplio, ya que considera que el acceso carnal puede ser por cualquier vía; iv) contempla distintos supuestos de agravamiento según los cuales las penas se elevan entre 8 y 20 años de prisión o reclusión; v) deroga el art. 132 que eximía de prisión al delincuente por casamiento posterior con la víctima; vi) penaliza a quien promoviere o facilitare la prostitución, aunque mediare consentimiento de la víctima y castiga a quien la explote económicamente; vii) introduce la figura del avenimiento con el imputado si la víctima fuera mayor de 16 años, que como mecanismo extintivo de la acción solo será aceptado excepcionalmente si ha sido formulado libremente y en condiciones de plena igualdad y cuando fuera comprobada una relación afectiva preexistente[6].

[6] Este agregado ha suscitado mucha resistencia entre las organizaciones de mujeres que, por entender que su redacción puede dar lugar a equívocos, tanto en su acepción como en su correcta aplicación, han pedido que sea derogado.

Estos delitos son investigados y juzgados según las mismas reglas procesales genéricas establecidas en el Código Procesal Penal de la Nación para todos los delitos, con algunas disposiciones específicamente previstas para las personas menores de 16 años de edad y, en ciertas circunstancias, para aquellas entre 16 y 18 años, incorporadas en virtud de la ley 25.852 (del 4 de diciembre de 2003).

2. La legislación sobre trata de personas

El 25 de diciembre de 2003 la Argentina ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo), manteniendo así la voluntad de compromiso demostrada con la ratificación, en 1961, del Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena. En consonancia con la obligación asumida internacionalmente, el 9 de abril de 2008 se dictó la ley 26.364, cuyo objeto es "implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas, asistir y proteger a sus víctimas" (art. 1), y que vino a reforzar las normas contenidas en el Código Penal –antes citadas– que ya abarcaban distintas formas bajo las cuales puede presentarse el delito de trata, tales como la prostitución forzada, la privación ilegítima de la libertad y la reducción a servidumbre.

Desde otra perspectiva, la ley 26.364 incorpora ciertas garantías para las víctimas en el procedimiento penal según el cual se investiguen dichos delitos. Estas son: i) recibir información sobre sus derechos en un idioma que comprendan, y en forma accesible a su edad y madurez; ii) recibir alojamiento apropiado (fuera de cárceles, establecimientos penitenciarios, policiales o destinados al alojamiento de personas detenidas, procesadas o condenadas), manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada; iii) contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas; iv) prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado; v) protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia; vi) adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad física y psicológica; vii) ser informadas del estado de las actuaciones, de las medidas adoptadas y de la evolución del proceso; viii) ser oídas en todas las etapas del proceso; ix) protección de su identidad e intimidad; x) permanecer en el país, de conformidad con la legislación vigente, y recibir la documentación o constancia que acredite tal circunstancia; xi) que se les facilite el retorno al lugar en el que estuviera asentado su domicilio; y xii) acceder de manera voluntaria y gratuita a los recursos de asistencia (arts. 6 a 8).

Más allá de lo expuesto, no se ha implementado aún una política clara que garantice la vigencia de estos derechos reconocidos por la

normativa vigente, siendo escasas y aisladas las políticas públicas adoptadas al respecto.

3. Algunas disposiciones sobre acoso sexual

En la Argentina existen algunas normativas aisladas que consideran la problemática del acoso sexual en el ámbito laboral. La primera disposición adoptada a tales fines fue el decreto 2.385 del 18 de noviembre de 1993, que incorpora la figura del acoso sexual en la Administración Pública Nacional dentro del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública. Dicha norma define el acoso sexual como "el accionar del funcionario que con motivo o en ejercicio de sus funciones se aprovechare de una relación jerárquica induciendo a otro a acceder a sus requerimientos sexuales, haya o no acceso carnal". Las denuncias o acciones que corresponda ejercer con motivo de la presunta configuración de esta conducta podrán realizarse conforme el procedimiento general vigente o, a opción del agente, ante el responsable del área de recursos humanos de la jurisdicción respectiva.

Fuera de las normativas provinciales especiales (como las de Buenos Aires y de Santa Fe), no existe a nivel nacional una legislación que contemple de manera integral la problemática del acoso sexual, pese a los proyectos de ley presentados, unos con miras a establecer la protección de la víctima y sanciones de tipo pecuniario y laboral (incluido el despido), y otros en procura de incorporar la figura del acoso sexual en el ámbito laboral y académico como un delito del Código Penal. Concretamente, en el año 2006, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto que tipifica el acoso y lo castiga con penas de entre cuatro meses y cuatro años de prisión. Dicho proyecto, cuya aprobación en la Cámara de Diputados luego no avanzó, fue cuestionado por algunas voces feministas.

El Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), en particular, junto con otras organizaciones, elevó una nota al Senado en agosto de 2006[7] en la que se señalaba que "El acoso sexual es una práctica social compleja y arraigada que adquiere formas diversas en sociedades y ámbitos institucionales y cuyo abordaje serio requiere un conjunto de políticas públicas y privadas en el plano de la educación, la salud, las relaciones laborales, y las estructuras organizacionales". Desde esta perspectiva, se cuestionó la eficacia del derecho penal para modificar esta práctica, dado que "la escasa y desactualizada información disponible sobre el acoso sexual en el país sugiere que se trata de una práctica extendida y ubicua y pareciera que su abordaje exclusivo mediante la herramienta punitiva sólo contribuiría superficialmente, si

[7] Véase [en línea] http://www.ciepp.org.ar/justiciaygenero/AcosoSexual.pdf.

es que lo hace, a combatirla". En este orden, se resaltaron los conocidos problemas de falta de efectividad del recurso punitivo en general, visto que, en particular, el ámbito penal ha sido históricamente poco receptivo a los reclamos de las víctimas de violencia sexual, no siendo razonable esperar que al procesar los casos de acoso el sistema reaccione en forma diferente. Además, se puso en tela de juicio la efectividad de la herramienta penal dadas las dificultades de prueba que, como es sabido, acompañan a las conductas de acoso, usualmente poco públicas. Si a estas dificultades se les suma el más estricto estándar probatorio exigido en el proceso penal, las posibilidades ciertas de acreditar y penalizar tales conductas parecen disminuir notablemente, siendo preocupantes los riesgos a los que podrían quedar expuestas las denunciantes debido a las posteriores acciones del denunciado, en caso de que el sistema penal no sea receptivo ante estos reclamos.

B. Recopilación, revisión y análisis de la información nacional sobre violencia contra la mujer

En diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución de carácter general en la que se exhortaba a intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y se pedía al Secretario General que creara una base de datos coordinada sobre el grado, la naturaleza y las consecuencias de todas las formas de violencia contra la mujer, así como sobre el efecto y la eficacia de las políticas y los programas contra ese tipo de violencia.

A tales fines, la División para el Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas recogió la información sobre violencia contra la mujer en todos los países del mundo disponible al 30 de agosto de 2009 y, con ella, creó la base de datos del Secretario General sobre la violencia contra la mujer. Las principales fuentes de información para esta base de datos fueron las respuestas enviadas por los Estados Miembros al cuestionario sobre violencia contra la mujer de septiembre de 2008, y sus sucesivas actualizaciones[8].

La información consignada por la Argentina en dicha base de datos es escasa, con excepción de la relativa al marco jurídico o legislación vigente a nivel tanto nacional como local. Además, la información es geográficamente limitada y no se encuentra actualizada.

En la Argentina no existen estadísticas generales sobre la violencia contra la mujer, sino solo estadísticas locales y concretas sobre la

[8] Véase[en línea] http://webapps01.un.org/vawdatabase/about.action?request_locale=es.

problemática de la violencia familiar. Una de las causas de la fragmentación de la información es la superposición de competencias y jurisdicciones para abordar esta temática.

En un observatorio que forma parte del Consejo Nacional de la Mujer (CNM)[9] se ha venido trabajando para recoger datos relevantes. A nivel nacional se consignan los hechos delictuosos registrados en el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), aunque los datos allí anotados son solo genéricos, pues no se utilizan indicadores específicos que permitan avizorar la real magnitud del fenómeno de la violencia contra la mujer. Lo mismo ocurre con la información sobre los delitos cometidos en la Provincia de Buenos Aires, aportada por la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia.

En materia de violencia familiar, la fuente de datos más completa es el registro del poder judicial de la Nación, en la ciudad autónoma de Buenos Aires, anteriormente a cargo del Centro de Informática Judicial de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y, en la actualidad, de la Oficina de Violencia Doméstica (OVD), dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que funciona desde octubre de 2008.

1. Datos recabados en el marco del Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer, del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)

La información registrada por el CNM proviene de las recopilaciones realizadas en el marco del Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer. Este proyecto forma parte del Programa Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en el tema de la Violencia contra la Mujer que ejecuta el CNM desde la Dirección Nacional de Asistencia Técnica[10].

Los resultados de la investigación se presentan en cuadros y se procura determinar el origen de la derivación al servicio pertinente; la existencia de una consulta anterior a otro servicio; la existencia de antecedentes de denuncias judiciales, policiales o ambas; los factores desencadenantes de la consulta; los motivos de la consulta, en especial la violencia física y la frecuencia con que se padece; la relación que une a la

[9] Denominado a partir del decreto presidencial 326/2010, del 8 de marzo de 2010, Consejo Nacional de las Mujeres.

[10] Véase [en línea] http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/ViolenciaDeGenero.html.

víctima con el agresor; la existencia de violencia contra los hijos por parte de las víctimas y del agresor; la existencia de antecedentes de violencia en la familia de la víctima, del agresor o ambas; y el índice de riesgo.

Los datos registrados adolecen de falta de sistematización apropiada. Si bien la información no representa la totalidad de las consultas efectuadas, se muestran algunos indicadores interesantes que merecen ser destacados. En la mayoría de los casos, la denunciante concurre por sugerencia de una persona conocida, lo que significa que la vía informal de acceso a los servicios es la privilegiada. En casi todos los demás servicios, el segundo y tercer lugar lo ocupan las derivaciones por juzgado (aunque con variaciones considerables entre servicios), y las derivaciones "por otro servicio". Es significativamente escasa la derivación de casos desde los servicios policiales y desde la escuela o gabinete escolar.

Con respecto a la existencia de consultas anteriores a otro servicio se observa que aquellas relacionadas con la problemática en cuestión fueron presentadas mayoritariamente como denuncias en el ámbito judicial, seguidas de una alta proporción de "exposiciones policiales". Por el contrario, las consultas a "otros servicios" muestran participaciones bastante inferiores. Esta situación podría estar indicando una falta de articulación real entre estos sectores (policía, justicia y servicios especializados en violencia), conjuntamente con un reconocimiento de que las mujeres privilegian el canal judicial y policial en el momento de activar algún tipo de atención a su problemática.

En lo atinente a los factores desencadenantes de la consulta, la categoría más frecuente es "otras razones", lo que significa que ninguna de las enumeradas en el instrumento es la principal causa de consulta. La indagación cualitativa de estas cuestiones indica que no se consignan "razones objetivas" o, al menos, fácilmente reconocibles por las propias consultantes como motivos desencadenantes. Las otras categorías que registran algún porcentaje significativo son "conocimiento por otras personas" (cuando sabían de otros casos en que se había consultado a ese u otro servicio), los "golpes a los hijos" y el "adulterio" por parte del agresor.

Al centrarse en la cronicidad de la violencia se observa que el comportamiento de esta variable (medida en años de exposición a la violencia) presenta un perfil semejante en la mayoría de los servicios. Los valores más frecuentes son de "1 a 5 años", y de "10 a 20 años". En cuanto a la frecuencia de la violencia (según valores tomados solo en 2003), se advierte que en la mayoría de los casos la violencia es muy frecuente o relativamente frecuente.

Por su parte, el motivo más habitual de consulta es la violencia física y psicológica. La violencia económica aparece como la tercera causa referida por las consultantes. La violencia sexual tiene una incidencia más baja (entre el 30% y el 50%), pero en algunos casos supera incluso a la "privación de la libertad". Las categorías no son excluyentes entre sí, de modo que las mujeres pueden declarar todos los tipos de violencia de los que son víctimas.

En cuanto al vínculo entre víctimas y victimarios, en la enorme mayoría de los casos las víctimas de violencia son mujeres agredidas por sus compañeros o cónyuges, seguido de sus "ex parejas". Ambas categorías representan entre el 80% y el 90% de los casos. Las restantes tienen un peso mucho menor, con variaciones entre servicios. La relación de noviazgo registra un índice muy bajo.

En lo que respecta al nivel educativo, pese a las variaciones entre servicios, se observa que las víctimas de violencia se distribuyen entre todos los niveles, con un peso relativo de cada categoría bastante semejante al que se espera para la población en general en el rango de edad de las mujeres consultantes.

La información sobre antecedentes de violencia en la familia de origen (de la consultante y del agresor) ofrece solo tendencias aproximadas, ya que se registra una importante proporción de "falta de respuesta". En muchas circunstancias las consultantes no saben o no quieren dar información sobre este aspecto (especialmente en relación con el agresor), y ocurre también que el tema no llega a tratarse en la entrevista de admisión. Como tendencia se observa que los antecedentes de violencia física en la familia de origen, tanto de las consultantes como de los agresores, alcanzan índices altos y significativos (al menos del 40% al 50%). Igualmente significativa es la proporción de casos en que se declara haber sido testigo de violencia en la familia de origen. La información sobre "abuso sexual" es absolutamente irregular y poco confiable, lo que se explica, seguramente, por las dificultades que presenta el tratamiento de este tema en el marco de las primeras entrevistas.

Por último, con respecto a la reproducción intergeneracional de la violencia con los propios hijos se constatan marcadas diferencias entre violencia hacia los hijos por parte de la víctimas y por parte del agresor. Las mujeres declaran ser mucho menos violentas con los hijos comparadas con los agresores (entre el 3% y el 30% entre las primeras y del 40% al 70% entre los segundos). Pese a ello, cabe destacar que en una proporción significativa se reconocen como "violentas —psicológica o físicamente— con sus propios hijos".

2. Estadísticas y encuestas en materia de criminalidad y victimización

A nivel de estadísticas, como se anticipó, los datos recabados por el Sistema Nacional de Información Criminal de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se refieren a los hechos delictuosos cometidos en todo el país durante el año 2008 (últimos datos publicados y sistematizados)[11], entre los cuales resulta útil para los fines de este trabajo recoger los relativos a delitos contra las personas y aquellos contra la integridad sexual[12]. De todos modos, debe advertirse que los datos consignados corresponden al número de hechos y de víctimas informadas o comunicadas, pues no todas las provincias del país remiten la información requerida.

De acuerdo con el registro realizado por la mencionada Dirección, en el año 2008 se reportaron en la Argentina 2.305 homicidios dolosos. En 1.952 casos la víctima era un varón y en 358, una mujer (en 11 casos no consta el sexo). En un 93% de los homicidios de mujeres el imputado era un varón. Por otra parte, se informó de un total de 992 homicidios dolosos en grado de tentativa, con 702 víctimas varones y 193 mujeres (en 97 casos no consta el sexo). En cuanto a las lesiones dolosas, se registraron 145.240 casos, en 72.907 de los cuales las víctimas fueron varones y en 58.508, mujeres (en 13.825 casos no consta el sexo). No figura información sobre la relación entre víctimas y victimarios, lo que resultaría fundamental para determinar el alcance de la violencia más grave cometida en el seno de la familia.

En cuanto a los delitos contra la integridad sexual (entre los que se incluyen el abuso sexual, la corrupción de menores, la prostitución de menores y la violación), se constata un cambio rotundo en la proporción de las víctimas según sexo. En efecto, hubo un total de 10.604 casos, con 10.612 víctimas, de las cuales 1.118 eran varones y 7.958, mujeres (en 1.536 casos no consta el sexo). Esto significa que en esta clase de delitos, a diferencia de lo que ocurre en el resto de los enunciados, la gran mayoría de las víctimas son mujeres, correspondiéndoles el 87,7% de los casos.

Sin embargo, además de las estadísticas generales en materia de criminalidad, a partir de 1995 se aplican anualmente en el país encuestas de victimización, en especial en el Gran Buenos Aires y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Esta práctica ha sido impulsada por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos

---

[11] Cabe señalar que existen datos correspondientes a 2009, pero solo sobre homicidios dolosos, que sumaron 1.234, en 1.060 de los cuales la víctima era un varón y en 208, una mujer, siendo un varón el imputado en 1.075 casos (93%). Véase al respecto [en línea] http://www.jus.gov.ar/media/109968/argentinadolosos2009.pdf.

[12] Véase [en línea] http://www.jus.gov.ar/media/109426/SnicARGENTINA2008.pdf.

Humanos de la Nación. No obstante, se carece de datos nacionales y en la actualidad está en duda la realización de futuros estudios. De todos modos, no se puede dejar de advertir el fuerte énfasis que se ha puesto en estas encuestas destinadas a medir la victimización y la inseguridad en general, temas en los que el Estado —aunque con ciertas insuficiencias— ha focalizado su atención y preocupación, en comparación con el escaso avance observado en la medición específica de la violencia contra la mujer.

Es así que, en cambio, el gobierno nacional ha impulsado la realización de encuestas locales de victimización en determinados centros urbanos que concentran buena parte de la población del país. Fundamentalmente, desde 1995 la atención se ha dirigido a la ciudad de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires (desde 1996), pero también ha habido considerables esfuerzos en relación con la ciudad de Rosario (desde 1997) y, en menor medida, con Mendoza y Córdoba (a partir de 1999). Se trata, en rigor, de los cinco principales centros urbanos del país[13].

En estas encuestas, por ejemplo, la pregunta relativa a las amenazas o agresiones físicas, se formula primeramente en los siguientes términos amplios: "¿Usted personalmente fue atacado físicamente o fue amenazado con armas, palos, piedras, o algún otro elemento, o bien fue objeto del uso de la fuerza en su contra a través de puñetazos, golpes o algún otro objeto?", pero luego, en el módulo específico, se pregunta sobre violación, aunque solo si la víctima voluntariamente informa haberla padecido y desea dar detalles. Otras preguntas se refieren al lugar del hecho (si ocurrió en la casa o en el trabajo), al número de personas que participaron en la agresión o amenaza física, y si alguna de estas era, al menos, conocida de la víctima (cónyuge, ex cónyuge, pareja, ex pareja, novio o novia, ex novio o novia, pariente o amigo cercano, o alguien que trabajaba con la persona afectada). También se pregunta a las víctimas si recibieron algún tratamiento y, de ser así, de qué tipo, si llamaron a la policía o hicieron la denuncia, si la policía acudió al llamado y si la intervención policial, judicial o ambas fueron eficaces, entre otros aspectos.

En materia de acoso sexual, la pregunta genérica es la siguiente: "A veces las personas manosean o tocan a otras personas sin su consentimiento. Otras veces, personas con cierto poder en el trabajo, la familia o las amistades intentan sacar ventajas de otras a través de acoso

[13] Se debe precisar que, en materia de victimización, estas encuestas se refieren al año anterior, pero en cuanto a opinión remiten al año en que se realizó el estudio. Véase al respecto López y Tudela (2006). En este interesante informe, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se analiza la organización y funcionamiento de las instituciones públicas responsables de dar respuesta al delito, la violencia y la inseguridad en la Argentina, abordándose asimismo la situación de seguridad/inseguridad subjetiva y objetiva en el país, en la provincia de Buenos Aires y en la ciudad autónoma de Buenos Aires. También se describen las iniciativas emprendidas en el último quinquenio.

sexual o avances indeseados. ¿De 2006 hasta hoy, alguien ha intentado de modo ofensivo manosearlo/a o ha sufrido algún tipo de acoso sexual?". Luego, en el módulo específico, se interroga también sobre el lugar en que se produjo el episodio, el conocimiento y la relación con el agresor, si se denunció el hecho y la eficacia de la intervención de la policía, entre otros aspectos. Todo ello con los mismos alcances y especificaciones ya explicitadas en el caso de amenazas o agresiones. En particular, aquí se pregunta a la víctima si definiría el hecho como violación (relaciones sexuales forzadas), tentativa de violación, manoseo, o simplemente como un comportamiento que consideró ofensivo.

Finalmente, cabe destacar que en el cuestionario general se incluye un módulo específico sobre violación y violencia doméstica, pero solo si la persona encuestada lo manifiesta espontáneamente. La pregunta se formula en los siguientes términos: "Le voy a hacer una pregunta muy personal y usted tiene la posibilidad de responder que sí, que no, o que prefiere no responder a esa pregunta. Sobre este tema no le volveré a hacer ninguna pregunta adicional o aclaratoria. De 2006 hasta hoy ¿fue usted obligado/a a tener relaciones sexuales mediante el uso de la fuerza, o bien amenazándolo/a con causarle daño a ud. o a alguien cercano a Ud? (…) Le reitero que las respuestas a esta encuesta permanecerán anónimas y nadie podrá identificar las respuestas que usted me está dando. Mucha gente no piensa que ciertos incidentes que se producen con personas conocidas son de gravedad, especialmente en el hogar. Independientemente de ello, y aparte de las cuestiones que ya nos comentó, ¿alguien en su hogar lo/la atacó o amenazó de alguna de las siguientes maneras? (si prefiere no responder esta pregunta indíquemelo): Con algún arma de fuego o un cuchillo, Con palos, tijeras, platos o algún otro objeto contundente, Tirándole una piedra o una botella, A través de golpes, cachetadas o agarrones, Alguna amenaza verbal, Otra (especificar)".

3. Análisis cualitativo de la información sobre violencia contra la mujer disponible en la Argentina

En febrero de 2009 la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas aprobó una serie de indicadores que, en su conjunto, permiten dar cuenta del estado de situación (prevalencia e incidencia) de la violencia contra las mujeres en el mundo. Estos indicadores fueron propuestos por el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y son los siguientes:

i) Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de

gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia;

ii) 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;

iii) 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;

iv) 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;

v) 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; y

vi) 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.

Además, para el diagnóstico de la información disponible se considera la existencia o no de datos que permitan calcular un séptimo indicador, propuesto por el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Este es el número absoluto y tasa (por cada 100.000 habitantes) de mujeres de 15 años y más víctimas mortales de su pareja o expareja íntima.

La primera dificultad que se presenta se refiere a los indicadores ii), iv) y vi), ya que tales parámetros solo pueden medirse mediante encuestas empíricas y generales aplicadas a toda la población femenina, dado que buscan determinar la existencia de violencia contra la mujer "en alguna ocasión a lo largo de su vida", es decir, tanto en la actualidad como en el pasado. Por el contrario, los datos que se recaban emanan exclusivamente de los casos que han sido denunciados, tanto ante la justicia como en los distintos servicios de atención vinculados a la violencia familiar, lo que excluye toda posibilidad de obtener información respecto de las muchas otras situaciones de violencia en que la víctima no realiza consulta alguna en los servicios administrativos, ni formula la denuncia judicial pertinente. Por el momento, la Argentina no cuenta con una política de recolección de información a nivel de encuestas para determinar los verdaderos alcances de la problemática de la violencia contra la mujer. Ni siquiera en los censos nacionales se incluye un módulo sobre violencia contra las mujeres.

Esto último muestra otra dificultad evidente en la recopilación de datos, que es la imposibilidad de establecer tasas generales o globales, pues —como ya se dijo— la única información corresponde a aquellos casos en que las mujeres efectivamente han realizado consultas en los ámbitos administrativo o judicial, pero esta no se cruza con los datos generales de la población provenientes de los censos nacionales. Por otra parte, la información aportada no da cuenta de los mecanismos de coordinación e intercambio entre las distintas entidades estatales que recopilan estos datos. Sería fundamental, entonces, contar con un sistema de recolección de información que permitiera visualizar el problema en su totalidad, lo que implica integrar, por un lado, la información emanada del sistema judicial y también de seguridad (la policía) y, por el otro, la provista por las oficinas nacionales de estadística y el sector de la salud (inexistentes en la Argentina), pues si con la primera se logra determinar el número de eventos acaecidos, con las encuestas demográficas y de salud se caracteriza mejor la problemática, con un mayor énfasis en la víctima y en la frecuencia de la violencia (Fríes y-Hurtado, 2009).

Solo en la ciudad de Buenos Aires se cuenta con información pormenorizada a este respecto. No existen estadísticas a nivel nacional. Si la carencia de información es tan evidente en las grandes metrópolis, poco se puede esperar de las poblaciones más pequeñas, los sectores rurales y las comunidades indígenas. No se cuenta con dato alguno relativo a estos sectores, en los que el acceso a la justicia resulta mucho más dificultoso y, seguramente, inexistente en la mayoría de los casos. Esta ausencia de información se debe a la falta de una política nacional de recolección de datos que imponga el seguimiento de la problemática de la violencia contra la mujer en todo el territorio nacional.

De todos modos, la cuestión no quedaría subsanada con la información proveniente de los registros delictivos nacionales, ya que la mayoría de las situaciones de violencia contra la mujer no son denunciadas penalmente si no están tipificadas como delitos. Así ocurre con las lesiones más leves, la violencia psicológica, la económica o la patrimonial. El fuero civil es el receptor por naturaleza de este tipo de denuncias y, como se ha visto, solo en la ciudad autónoma de Buenos Aires se lleva un registro pormenorizado de los expedientes iniciados bajo este concepto.

En síntesis, los datos con que se cuenta no informan sobre la situación del país o de sus provincias, para lo cual sería indispensable realizar una investigación en todos los fueros de la justicia (penal, civil y laboral) en las diferentes jurisdicciones del país.

No existen tampoco datos emanados de los servicios de salud, que resultan relevantes a la hora de determinar el impacto de la violencia y la respuesta del Estado en términos de atención sanitaria, además de

permitir establecer la frecuencia o incidencia de la violencia. Mucho menos información ofrece el sector educativo, que podría aportar datos trascendentes para analizar la magnitud de la violencia contra niñas y adolescentes. La misma deficiencia se observa en el sector de la seguridad o policial, que no lleva estadísticas del número de denuncias de violencia contra la mujer que recibe.

En definitiva, la información con que se cuenta en la Argentina es recogida principalmente en el ámbito judicial, con excepción de la información estadística parcial aportada por el Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer del CNM, que solo ofrece datos recopilados hasta el año 2007 en 10 servicios que atienden casos de violencia familiar en distintas jurisdicciones del país, sin que exista un criterio de selección que permita determinar la incidencia real de la violencia en cada una de ellas, ni en los sectores urbanos o rurales. Por otra parte, en los tres períodos en que se han elaborado estadísticas (2003, 2005 y 2007), los indicadores utilizados y los servicios consultados son disímiles, de modo que tampoco se puede hacer una proyección de la incidencia del fenómeno de la violencia en el tiempo.

Con respecto al ámbito o contexto en el que se registra la violencia, la información judicial disponible se concentra en el espacio privado, pues solo abarca la problemática de la violencia familiar, sin extenderse a todas las demás formas de violencia contra la mujer. Esto es coherente con el tipo de legislaciones vigentes, diseñadas con la finalidad de visibilizar y dar respuesta a la violencia históricamente ignorada por el Estado, la cometida en el ámbito íntimo de las relaciones familiares, pero que encubre la violencia que se ejerce de manera específica sobre las mujeres en el conjunto de la sociedad, producto de su situación de discriminación.

Finalmente, en lo que respecta al registro administrativo de datos elaborado en el marco del Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer del CNM, como ya se señaló, sus estadísticas son parciales (solo incluyen información de 10 servicios de atención a casos de violencia familiar), y no están actualizadas (corresponden a datos recogidos hasta 2007).

4. La obligación de los servicios de salud, educativos y sociales de denunciar: Incidencia en la información recolectada

Del análisis de la información disponible en la Argentina en materia de violencia contra la mujer emerge un último aspecto relevante, que

es el del origen de la denuncia. Este tema merece una consideración especial ya que se encuentra directamente relacionado con la regulación que exista en cada país respecto de la obligación de los servicios de salud, educativos y sociales de realizar la denuncia pertinente cuando se toma conocimiento de una situación de violencia, incluso sin el consentimiento de la víctima.

Las estadísticas reseñadas solo informan sobre cuál y cómo ha sido la derivación de la persona denunciante al organismo encargado de recibir la denuncia, la consulta o ambas, más no puede inferirse de tales datos en qué casos (si los hay) la denuncia ha sido realizada en forma directa por un servicio de salud, educativo o social. Puede ocurrir que, cuando se trata de niños y adolescentes, esta información no llegue a ser registrada por la OVD, dado que la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes indica como receptor natural de este tipo de denuncias, previo a la intervención judicial, a la autoridad administrativa pertinente, que en la ciudad autónoma de Buenos Aires es el Consejo de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Resulta interesante aclarar que las distintas legislaciones vigentes en las provincias argentinas imponen a los sectores de salud, educación o sociales las obligación de realizar la denuncia cuando la víctima es menor de edad, incapaz o discapacitada. Por el contrario, el tratamiento ha sido disímil cuando se trata de mujeres adultas y capaces.

En el caso de niños y adolescentes, esta obligación está actualmente reforzada por la ley nacional 26.061 y las legislaciones provinciales cuyo fin es regular la protección integral de los derechos de este segmento de la población. Estas normativas de protección integral han sido muchas veces más amplias que las específicas en materia de violencia familiar, extendiendo la obligación de denunciar a toda persona que haya tomado conocimiento de una situación de violencia contra un niño o adolescente. Así lo dispone expresamente el art. 9 de dicha ley.

Al promulgarse la ley, surgieron algunas críticas doctrinarias a la disposición normativa, según las cuales hubiera sido deseable acordar a los familiares de la víctima la posibilidad de reclamar protección judicial. En este sentido se sugirió que, pese a la falta de previsión legal, si la denuncia fuera formulada por cualquier tercero siendo la víctima mayor de edad, el juzgado debía aceptarla y citar al damnificado a ratificarla (Lamberti, Sánchez y Viar, 2008), práctica de hecho seguida en muchos juzgados de familia (Castro y otros, 1998).

Esta amplitud de la legitimación activa en situaciones de violencia doméstica fue adoptada por legislaciones del interior del país que siguieron a la ley 24.417.

Sin embargo, el problema que se presenta cuando se trata de mujeres mayores de edad y capaces no radica tanto en la legitimación amplia para formular la denuncia, sino más bien en la obligación de denunciar los episodios de violencia por parte de ciertos sujetos. En este sentido, la ley 26.485, art. 18, establece que "Las personas que se desempeñen en servicios asistenciales, sociales, educativos y de salud, en el ámbito público o privado, que con motivo o en ocasión de sus tareas tomaren conocimiento de un hecho de violencia contra las mujeres en los términos de la presente ley, estarán obligados a formular las denuncias, según corresponda, aun en aquellos casos en que el hecho no configure delito". A su vez, en el inc. e) del art. 24 se subraya que "La denuncia penal será obligatoria para toda persona que se desempeñe laboralmente en servicios asistenciales, sociales, educativos y de salud, en el ámbito público o privado, que con motivo o en ocasión de sus tareas tomaren conocimiento de que una mujer padece violencia siempre que los hechos pudieran constituir un delito". Similares son las disposiciones de algunas legislaciones provinciales, tales como las de Río Negro (art. 18) y La Pampa (art. 6).

La obligación de denunciar cualquier situación de violencia familiar se contrapone con el deber de secreto que pesa sobre los profesionales en virtud de lo dispuesto en el art. 156 del Código Penal argentino, en tanto pena la revelación de un secreto "sin justa causa". Esta norma debe conjugarse con lo previsto en el art. 34, inc. 4, del mismo ordenamiento, según el cual no es punible "el que obrare en cumplimiento de un deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad o cargo...", y en el art. 177, inc. 2, que establece: "Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: (…) Los médicos, parteras, farmacéuticos y demás personas que ejerzan cualquier rama del arte de curar, en cuanto a los delitos contra la vida y la integridad física que conozcan al prestar los auxilios de su profesión, salvo que los hechos conocidos estén bajo el amparo del secreto profesional".

El secreto profesional encuentra su fundamento constitucional en el art. 19 de la Carta Magna de la Argentina, que garantiza la libertad de intimidad, y "se basa en la necesidad, por diferentes motivos, de confiar a una persona asuntos reservados debido a su estado, posición, oficio, empleo, profesión o arte" (Cifuentes, 1989). Por ende, el secreto profesional solo puede ser desplazado cuando se determine la existencia de una "justa causa" en los términos previstos en el art. 156 citado. No obstante, ¿cuál o cuáles serán esas justas causas tratándose de personas mayores de edad y capaces? ¿Cómo se conjuga esta obligación de denunciar con la propia apreciación del profesional —por ejemplo, psicólogo o psiquiatra— acerca de la evolución y características del tratamiento de la persona afectada?

El problema no se plantea cuando existe consentimiento del interesado (pues, obviamente, bajo tal supuesto no resulta vulnerado su derecho a la intimidad), sino en aquellos casos en que la persona damnificada no tiene intención de formular la denuncia y el profesional se ve compelido por lo dispuesto en la ley. Aquí se presentan dos inconvenientes: uno, ligado a la violación del derecho a la intimidad de la propia persona que se niega a actuar; el otro —como ya se adelantó— inherente a la conveniencia de hacer intervenir a la justicia en determinada etapa del tratamiento, cuando el profesional advierte que dicha intervención podría ser perjudicial para el estado psíquico de la persona y, aún más, cuando considera que todavía no se encuentra en condiciones de empoderamiento como para sostener una denuncia de tal magnitud.

Los profesionales de la salud mental están conscientes de que la privacidad constituye una condición para un buen proceso terapéutico y, a la vez, de que la convicción de que su intimidad no será violada es lo que permite al paciente revelar secretos que no haría en otro contexto ni a otra persona. Es por ello que la confidencialidad es esencial en la relación paciente-terapeuta. Solo el secreto profesional garantizado permitirá que el paciente exprese sus emociones, revele sus fantasías y aporte con libertad y espontaneidad todo el material con el que se trabajará durante el proceso terapéutico (Kraut, 1988).

Desde esta perspectiva interdisciplinaria pareciera inadecuada la solución que ofrecen las leyes citadas. Solo en situaciones muy extremas, ante la convicción fundada de que el paciente pudiera sufrir un severo daño que ponga en peligro inminente su vida o su integridad física, la violación de la reserva profesional no solo se torna lícita, sino incluso obligatoria. En las demás situaciones, la confidencialidad debe prevalecer, no solo como garantía constitucional, sino también como máximo factor determinante de la relación médico-paciente y del éxito del tratamiento que luego permita a la persona actuar por sí misma y elegir las herramientas legales, judiciales y alternativas que se le ofrezcan a tales fines.

Estas dificultades han sido advertidas recientemente y, al reglamentar la ley, el decreto 1.011/10 modifica el sentido del texto original del art. 18 y establece claramente sus alcances. Así, se señala que “Cuando el hecho no configure delito, las personas obligadas a hacer la denuncia deberán contar previamente con la autorización de la mujer. Al formalizar la denuncia se resguardará a la víctima y observarán las disposiciones referidas al secreto profesional y al consentimiento informado…”.

C. Las normas y procedimientos legales

1. Análisis comparativo del marco normativo vigente

Tal como surge de la evidencia ya expuesta, las leyes sobre violencia contra la mujer –en concreto, sobre violencia doméstica– que rigen en la Argentina son exclusivamente de carácter *civil*, lo que deja la intervención penal como un mecanismo subsidiario cuando de los hechos resulte la tipificación de un delito (homicidio, lesiones, amenazas y delitos contra la integridad sexual).

2. Evaluación de los procedimientos legales vigentes

La ausencia de estadísticas a nivel nacional, tanto provenientes de encuestas demográficas como del ámbito judicial, impide evaluar con precisión la eficacia de las legislaciones vigentes en materia de violencia doméstica y la efectividad de la actuación de los organismos o actores participantes[14].

En el marco de lo penal, los datos aportados por la OVD muestran que en la gran mayoría de los casos (89%), los expedientes son archivados, mientras que solo el 11% restante continúa en trámite. Un seguimiento más riguroso de las decisiones adoptadas en el ámbito penal conduce a los siguientes resultados: i) en 518 casos se dispuso el archivo del expediente; ii) en 302, el sobreseimiento del denunciado; iii) en 65, la delegación al Ministerio Público Fiscal; iv) en 48 casos se desestimó la denuncia, y v) en 2, se dictaminó falta de mérito. Solo en tres casos, de un total de 1.019 denunciados, se dictó sentencia condenatoria.

En lo que respecta específicamente al delito de trata de personas, el Estado argentino, en su respuesta a las preguntas formuladas por el Comité de Derechos Humanos, señala que en el año 2009, de un total de 195 denuncias, "38 personas resultaron procesadas, de las cuales a 9 se les dictó prisión preventiva y otras 13 irán a juicio oral. También hubo avances en algunas causas: tenemos 38 procesamientos"[15]. Resulta significativo el escaso número de procesos iniciados a personas acusadas de estos delitos. Hasta el momento, la única sentencia condenatoria por trata de personas

[14] Según dispone el decreto 1.011/10, la respuesta que den los organismos del Estado será considerada efectiva cuando "prevenga la reiteración de hechos de violencia y repare a la víctima en sus derechos, teniendo en consideración las características de la denuncia" (art. 16, inc. b).

[15] Datos obtenidos del informe paralelo presentado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y otras organizaciones en el cuadragésimo sexto período de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

fue dictada en noviembre de 2009 por el Tribunal Oral Federal de la provincia de Santa Fe[16].

Según datos del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, 329 mujeres murieron a manos de sus parejas o ex parejas íntimas, según datos entregados por 7 países de la región en 2009 (117 en el Perú, 79 en la República Dominicana, 52 en Chile, 27 en el Paraguay, 20 en el Uruguay, 20 en El Salvador y 14 en Costa Rica). En el Caribe 7 mujeres murieron en Trinidad y Tabago y 2 en San Vicente y las Granadinas.

A pesar de la importancia que las mujeres adjudican al problema, pocas conocen la ley sobre violencia familiar. Solo 4 de cada 10 mujeres saben que tal norma existe y un 14% de ellas cree que existe, pero no está segura. El limitado conocimiento de esta norma pone en evidencia su insuficiente difusión. Por otra parte, algo más de la mitad de quienes tienen esa información (24%) puede mencionar, aunque sea vagamente, algún contenido relativo a las modalidades de protección de los derechos de las víctimas (ELA, 2007).

En un estudio exploratorio llevado a cabo por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) se analizan las opiniones de expertos y de mujeres víctimas de violencia respecto de los obstáculos que deberían tenerse en cuenta a la hora de fundamentar las políticas públicas sobre violencia familiar, su prevención y denuncia. El estudio se realizó en 2007 sobre la base de entrevistas en profundidad a dos tipos de informantes: profesionales vinculadas al tratamiento de las víctimas (psicoterapeutas con experiencia en violencia familiar, abogadas y psicólogas del servicio forense), y mujeres que, habiendo sido víctimas de violencia por parte de sus parejas, hubieran logrado salir de esa situación mediante la denuncia o, en algunos casos, la separación (ELA, 2009a).

De la opinión de los profesionales se desprende que son múltiples los obstáculos personales, intelectuales, económicos, culturales y jurídicos que deben superar las mujeres en el momento de formular una denuncia por violencia familiar.

Entre los obstáculos subjetivos figura la escasa autoestima de estas mujeres, aniquiladas y degradadas en un vínculo violento, el temor a la represalia del hombre violento, el miedo a perder su estilo y nivel de vida, el temor a estar sola, lo difícil de tomar decisiones que impliquen una imposición a un hombre, y el conflicto que conlleva contradecir los mandatos familiares, sociales y religiosos.

Entre los obstáculos objetivos cabe destacar las circunstancias de orden práctico que dificultan la consideración de una separación o una

[16] Disponible en el Observatorio de Sentencias Judiciales [en línea] www.ela.org.ar.

denuncia: la dependencia económica, la marginalidad y el aislamiento de las personas que pudieran ofrecer contención a la mujer, la ignorancia acerca de las instancias a las que se puede recurrir o el convencimiento de que las que podrían protegerla no tienen la eficacia y la celeridad necesarias para otorgarle seguridad, física y económica. Los profesionales entrevistados subrayaron que la dependencia económica se presenta en el caso de mujeres que no desempeñan un trabajo remunerado o que, teniendo ingresos muy bajos, no cuentan con respaldo económico familiar. En opinión de los profesionales, esta es la principal circunstancia externa condicionante para quienes son económicamente dependientes. La situación de marginalidad en la que viven mujeres de condición socioeconómica muy precaria y en ambientes violentos las puede dejar expuestas a males mayores si no viven con un hombre. Su pareja, aun si la maltrata, es una protección frente a otros abusos. El desarraigo, el aislamiento, la falta de un contexto familiar o social que ayude en aspectos afectivos y logísticos (alojamiento alternativo, cuidado de los hijos mientras ella trabaja, apoyo emocional, entre otros) constituyen un obstáculo para la creación de la red de contención necesaria. En muchas ocasiones, las mujeres ignoran las instancias a las que pueden recurrir. La situación económica de la víctima también es determinante: con recursos monetarios es más fácil obtener asesoramiento y protección jurídica (ELA, 2009b).

Estos obstáculos subjetivos y objetivos llevan a los profesionales consultados a la conclusión unánime de que antes de hacer la denuncia se debe fortalecer a la víctima para ponerla en condiciones de asumir esa decisión y de sostenerla. De lo contrario, la denuncia puede no ser mantenida o, incluso, empeorar la situación.

La cuestión no es menor si se considera que la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia y el principio de eficacia requieren la implementación de las garantías necesarias *de jure* y *de facto* de acceso a la justicia.

Entre las barreras que las mujeres enfrentan al intentar remediar los actos de violencia figura una muy limitada y dispersa difusión del contenido de las leyes vigentes y de los mecanismos existentes para realizar la denuncia en sede judicial. En efecto, de las entrevistas a mujeres víctimas de violencia se concluye que el primer recurso que se considera a la hora de actuar es la denuncia policial, siendo escasa la información sobre otros tipos de servicios especializados de atención más idóneos para una adecuada contención de la víctima.

Ligado a la necesidad de sostener los términos de la denuncia en el tiempo aparece uno de los obstáculos que más limita la eficacia de los mecanismos vigentes de protección frente a la violencia contra la mujer. Se

trata de la escasez de programas y redes de apoyo institucional en todos los aspectos (económicos, psicológicos, sociales y educativos) para llevar a cabo un adecuado seguimiento y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia luego de la intervención judicial. Este tipo de políticas públicas —como se verá el la sección siguiente— resulta indispensable para empoderar a las mujeres y sostenerlas en su decisión de revertir la situación de violencia.

La ausencia de instancias judiciales y de acompañamiento estatal accesibles para las víctimas en zonas rurales o en poblaciones marginales constituye también una traba al acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, pues implica para ellas la necesidad de emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y participar posteriormente en el procedimiento judicial (CIDH, 2007). En este ámbito, revisten fundamental importancia los mecanismos comunitarios previstos en algunas legislaciones del interior del país, como los juzgados de paz, siempre que cuenten con herramientas y recursos que garanticen su efectividad para ofrecer servicios básicos a mujeres víctimas de violencia en zonas rurales, marginadas y pobres, así como también información sobre procedimientos legales, apoyo en procesos administrativos y acompañamiento a las víctimas en procesos judiciales, lo que no ocurre en la Argentina.

Ahora bien, ya en el segundo nivel de análisis, debe señalarse que en la Argentina la legislación civil se ha centrado principalmente en la violencia doméstica, desentendiéndose de la violencia que sufre la mujer en los demás ámbitos en que se desenvuelve su existencia. A nivel nacional, la cuestión ha sido zanjada con la promulgación de la ley 26.485 que prevé toda una serie de principios genéricos obligatorios —como ya se vio— en todo el territorio de la Nación, pero consagrando normas procesales específicas para ser aplicadas específicamente en la jurisdicción de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Hasta el momento, la única provincia que ha adherido a esta norma ha sido La Rioja, lo que significa que en el resto de las jurisdicciones no existen los recursos concretos para acceder a la justicia civil y solicitar medidas protectorias frente a episodios de violencia fuera del ámbito familiar.

En materia de violencia sexual, según los datos aportados por el Sistema Nacional de Información Criminal, hay un índice muy bajo de sentencias condenatorias, cuestión vinculada a distintos fenómenos. El incumplimiento en la adopción de medidas de protección que garanticen la seguridad y la intimidad de la víctima es también un detonante del "abandono" de la causa.

3. Existencia, implementación y eficiencia de las políticas publicas de asistencia a las mujeres víctimas de violencia

En la Argentina no existe un programa nacional de prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia. Esto ocurre pese a que la ley 26.485 en su art. 9, inc. a), establece que el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para hacer efectivas las disposiciones legales, tiene entre sus facultades la de "Elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres"; por su parte, en el decreto 1.011/10 se exige al CNM "instar a quien corresponda a la ejecución de las acciones previstas en el respectivo Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres".

Los últimos avances en el tema se producen con la resolución 1.836/2009, emanada del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el CNM, por la cual se creó la Unidad de Coordinación para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, cuyos principales objetivos son los siguientes:

i) Elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres;

ii) Articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la Ley 26.485, con las distintas áreas involucradas a nivel nacional, provincial y municipal, y las organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia;

iii) Promover en las distintas jurisdicciones la creación de servicios de asistencia integral y gratuita para las mujeres que padecen violencia;

iv) Generar los estándares mínimos de detección precoz y de abordaje de las situaciones de violencia;

v) Desarrollar programas de asistencia técnica para las distintas jurisdicciones, destinados a la prevención, detección precoz, asistencia temprana, reeducación, derivación interinstitucional y a la elaboración de protocolos para los distintos niveles de atención;

vi) Impulsar la capacitación del personal de los servicios que, en razón de sus actividades, puedan llegar a intervenir en casos de violencia contra las mujeres;

vii) Diseñar e implementar registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional;

viii) Desarrollar y coordinar con las distintas jurisdicciones los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados –como mínimo– por edad, sexo, estado civil y profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer que padece violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, y sanciones impuestas a la persona violenta;

ix) Diseñar y publicar una guía de servicios en coordinación y actualización permanente con las distintas jurisdicciones, que brinde información sobre los programas y los servicios de asistencia directa;

x) Implementar una línea telefónica gratuita y accesible en forma articulada con las provincias, destinada a dar contención, información y brindar asesoramiento y asistencia a las víctimas;

xi) Promover campañas de sensibilización y concientización sobre la violencia contra las mujeres; y

xii) Promover en el ámbito comunitario el trabajo en red, con el fin de desarrollar modelos de atención y prevención interinstitucional e intersectorial, que unifiquen y coordinen los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas[17].

Lo dispuesto en dicha resolución fue complementado con la creación del Consejo Consultivo ad honorem, el 18 de marzo de 2010, según lo establecido en el art. 9, inc. c), de la ley 26.485. Este Consejo está integrado por representantes de las organizaciones especializadas de la sociedad civil y del ámbito académico y "tendrá por función asesorar y recomendar sobre los cursos de acción y estrategias adecuadas para enfrentar el fenómeno de la violencia". En esa misma fecha se presentó la formalización del funcionamiento de la Comisión Interinstitucional en el marco del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres[18]. A su vez, en el decreto 1.011/10 se insta al CNM a solicitar a los organismos del Estado nacional y de las jurisdicciones locales que estime necesarias, la realización de informes periódicos respecto de la implementación de la ley y a elaborar recomendaciones a los organismos a los que se les haya requerido un informe (art. 9, inc. a).

[17] Véase [en línea] www.sgp.gov.ar/dno/Presidencia/Doc/Objetivos/P%20CNCPS%20O.doc.
[18] Véase [en línea] http://www.cnm.gov.ar/home.htm.

La carencia de un programa a nivel nacional para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra la mujer es uno de los mayores problemas que enfrenta la Argentina para luchar contra este flagelo.

La Dirección General de la Mujer también se ocupa de la problemática de la violencia por conducto de los centros integrales de la mujer (CIM), destinados a prevenir la violencia doméstica y a brindar asistencia integral a las mujeres víctimas de ella.

Otra política pública de trascendencia que debe ponderarse es el programa Las víctimas contra las violencias, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos[19], iniciado en 2006. El objetivo del programa es "la atención a las víctimas de abusos o maltratos, causados por el ejercicio de violencia cualquiera fuere su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos" (art. 2). Con este fin se crean dos servicios diferenciados:

i) la Brigada Móvil de Atención a Víctimas de Violencia Familiar, disponible las 24 horas del día para cualquier víctima o tercero que requiera orientación en materia de violencia familiar. Las llamadas son recibidas por psicólogos y, en caso de que el consultante decida actuar, un equipo compuesto por un psicólogo, un trabajador social y dos oficiales de la Policía Federal Argentina se traslada en un móvil no identificable al lugar del hecho para intervenir en la situación de violencia;

ii) la Brigada Móvil de Intervención en Urgencias con Víctimas de Delitos Sexuales, que funciona en respuesta a las denuncias de violencia sexual realizadas por la propia víctima ante la policía. Un psicólogo y un trabajador social se hacen presentes en la comisaría para dar contención a la víctima y trasladarla a un hospital público donde se le presta asistencia de acuerdo con el Protocolo de Atención a Víctimas de Violación y se le suministra medicación para prevenir enfermedades de transmisión sexual y anticoncepción de emergencia. Asimismo, se acompaña a la denunciante en distintas etapas del proceso, como ratificación de la denuncia, identificación del agresor y examen del Cuerpo Médico Forense, entre otras. Las profesionales de la Brigada realizan un seguimiento de cada uno de los casos, durante el cual se toma contacto con la víctima y se le ofrecen los servicios del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Sexual o de equipos especializados de diversos nosocomios de ciudad autónoma de Buenos Aires en lo atinente a tratamientos psicológicos.

[19] Véase [en línea]http://www.jus.gov.ar/atencion-al-ciudadano/asistencia-a-las-víctimas.

El diseño de políticas públicas en el territorio nacional es marcadamente desigual, dependiendo de las características y potencial económico de cada región. La creación de un programa integral a nivel nacional que actúe como una organización efectiva en red de las acciones multisectoriales e institucionales de los ámbitos público y privado es una tarea pendiente para equiparar estas desigualdades coyunturales.

No debe olvidarse al respecto que la regulación específica de la protección contra la violencia dirigida a la mujer se ubica dentro de las competencias concurrentes con las que el sistema federal argentino habilita al Estado nacional en lo que atañe a las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, más allá de esta carencia de políticas nacionales y de la disparidad de garantías para las mujeres víctimas de violencia que se advierte en las distintas regiones del país, debe notarse que incluso en aquellas con mayor desarrollo económico hay insuficiencia de políticas dedicadas especialmente a tres aspectos esenciales: i) el acceso a servicios jurídicos gratuitos; ii) la prevención de la violencia, y iii) el apoyo y seguimiento de las víctimas que han tomado la decisión de formular una denuncia.

La implementación de políticas preventivas es un eslabón de vital importancia para combatir la violencia contra la mujer ya que, por su esencia misma, son las únicas con la capacidad de actuar antes de que se produzcan situaciones susceptibles de derivar en violación de derechos. Asimismo, tienen llegada a toda la población, incluso para aquellas mujeres que aún no han decidido realizar formalmente una denuncia.

La otra laguna o vacío corresponde a la insuficiencia de políticas de apoyo y seguimiento a las víctimas de violencia (incluso a los agresores), tras el inicio del proceso judicial. La cuestión reviste especial trascendencia en casos de violencia doméstica, en los que el vínculo de las partes, aunque ya estén separadas, se proyecta en el tiempo debido a que la mayoría de las veces existen hijos en común.

Más allá de la necesidad de aumentar y fortalecer los centros públicos de atención especializados en esta problemática, la construcción de una red social, comunitaria e institucional de apoyo es vital para evitar las famosas "recaídas", frecuentes en estos casos, y acompañar a la mujer en un proceso de inserción social independiente de su ex pareja. Las funciones de una red de este tipo son vastas e incluyen compañía social, apoyo emocional, guía cognitiva, regulación social, ayuda material y de servicios y acceso a nuevos contactos, entre otros aspectos. Desafortunadamente, la Argentina casi no cuenta con programas de este tenor. La ley 26.485 ha procurado subsanar tal carencia —al menos a nivel normativo, aunque aún sin

efectiva proyección en la realidad— al señalar expresamente en el art. 10 la necesidad de garantizar "3. Programas de asistencia económica para el autovalimiento de la mujer. 4. Programas de acompañantes comunitarios para el sostenimiento de la estrategia de autovalimiento de la mujer. 5. Centros de día para el fortalecimiento integral de la mujer". A su vez, en el decreto 1.011/10, al referirse en concreto a las instancias de tránsito y albergue para las víctimas, se indica que deberán ser creadas como centros de desarrollo que proporcionen a las mujeres "las herramientas imprescindibles para su integración inmediata a su medio familiar, social y laboral" (art. 10, inc. 6).

4. El discurso judicial frente a la violencia contra la mujer

Algunas sentencias emanadas de los distintos fueros permiten ilustrar la forma en que la justicia aborda las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer.

La mayoría de los dictámenes provienen de la justicia penal y civil, habiéndose registrado y publicado un solo caso de violencia laboral —luego de la promulgación de la ley 26.485—, resuelto favorablemente mediante la disposición de medidas protectorias para la víctima.

En el fuero penal, las decisiones son oscilantes, pues si bien se advierte un avance en el reconocimiento de la especial vulnerabilidad inherente a las mujeres víctimas de violencia en la pareja y de violencia sexual en general, en este tipo de conflictos persisten las miradas prejuiciosas. Todavía son escasas las resoluciones que consideran la problemática desde una perspectiva de género y aún son frecuentes aquellas que culminan con la revictimización y el castigo de las mujeres que padecen violencia en sus distintas manifestaciones (por ejemplo, los casos de infanticidio de recién nacidos fruto de una violación o los de homicidio en legítima defensa frente a la violencia conyugal crónica).

En el ámbito civil, la tendencia a considerar favorablemente la protección de las víctimas de violencia doméstica muestra un constante ascenso, aunque se procura ser cuidadoso en la adopción de medidas protectorias, de modo que afecten en la menor medida posible los derechos del agresor, sobre todo cuando se trata de la exclusión del hogar *inaudita parte*.

Ya fuera del ámbito de las leyes protectorias contra la violencia familiar, dentro del mismo fuero civil la cuestión de la violencia contra la mujer se visualiza en sendos precedentes en los que se debate la culpabilidad en el divorcio.

D. La violencia contra las mujeres: Actores relevantes en materia de prevención, asistencia y erradicación

1. Actores involucrados en los procedimientos administrativos y judiciales previstos en las normativas vigentes

Las normas actuales en materia de violencia doméstica y violencia contra la mujer en todos los ámbitos en que se transcurra su existencia dan cuenta de la creación de procedimientos judiciales especiales para abordar esta problemática. Como se ha visto, en el ámbito de la violencia contra la mujer en general la competencia para entender de cada caso estará dada por la temática y contexto de relación que involucre (laboral, administrativo, penal, otro).

En tal sentido, cabe aquí destacar la ley 26.485, pues es de aplicación en todo el territorio nacional. Su art. 8 designa expresamente al Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) como el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para hacer efectivas las disposiciones legales; el decreto 1.011/10 también lo faculta para dictar normas complementarias y aclaratorias de la reglamentación de la ley (art. 2). Asimismo, la ley 26.485 señala como un actor relevante al Consejo Consultivo ad honorem, integrado por representantes de las organizaciones especializadas de la sociedad civil y del ámbito académico, que tendrá por función asesorar y recomendar respecto de los cursos de acción y estrategias adecuados para enfrentar el fenómeno de la violencia (art. 9, inc. c).

Sin embargo, además de los mencionados, la ley 26.485 se encarga de enumerar, en el art. 11, otros actores nacionales que participan en la elaboración de políticas públicas en materia de violencia contra la mujer de acuerdo con su área de competencia:

i) la jefatura de Gabinete de ministros, a los fines de trabajar la problemática en el ámbito del empleo público;

ii) el Ministerio de Desarrollo Social, a los efectos de promover todo lo relativo a la inclusión social, laboral y económica de las mujeres que padecen violencia;

iii) la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, con quienes el mencionado Ministerio deberá coordinar los criterios de atención que se fijen para las niñas y adolescentes que padecen violencia;

iv) el Ministerio de Educación, encargado de elaborar políticas preventivas en el sector educativo, articulando su actuación con el Consejo Federal de Educación;

v) el Ministerio de Salud, cuyas acciones se centrarán en la prevención de la violencia y la asistencia médica y psicológica a sus víctimas; además deberá promover acuerdos con la Superintendencia de Servicios de Salud a tales fines;

vi) el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y los distintos organismos subsidiarios que lo integran, tales como la Secretaría de Justicia (cuya función es la promoción de políticas que faciliten el acceso a la justicia y la articulación entre las instancias judiciales), la Secretaría de Seguridad (encargada de coordinar lo relativo a la acción de las fuerzas policiales y de seguridad), la Secretaría de Derechos Humanos y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) (a estos últimos se les asigna la tarea de incluir la problemática de la violencia contra las mujeres en todos sus programas y acciones);

vii) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, designado para promover la eliminación de la violencia y la discriminación contra la mujer en el ámbito laboral;

viii) el Ministerio de Defensa, que debe impulsar la erradicación de la discriminación y la violencia en el ámbito de las fuerzas armadas, y

ix) la Secretaría de Medios de Comunicación, encargada de promover la difusión y sensibilización en torno a esta problemática en los medios de prensa.

La situación de la ya mencionada OVD en el ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires es especial, pues se trata de un organismo de intervención prejudicial obligatorio para quienes formulen la denuncia verbalmente, pero depende de la CSJN. Por lo tanto, es un organismo judicial que carece de competencias judiciales, pues se limita a recibir las denuncias, realizar la evaluación preliminar, informar a las víctimas y efectuar las derivaciones que correspondan.

2. Actores relevantes en la producción y análisis de información

En virtud de la ley 26.485 se crea el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres, dependiente del CNM, como el organismo competente para monitorear, recolectar, producir, registrar y sistematizar datos e

información sobre la violencia contra las mujeres (art. 12). Dicho organismo estará integrado por una persona designada por la presidencia del CNM, con acreditada formación en investigación social y derechos humanos, y un equipo interdisciplinario idóneo en la materia (art. 15).

Lo cierto es que, hasta la fecha, tal organismo no ha entrado en funcionamiento y la producción y análisis de la información relativa a la violencia contra las mujeres se encuentra dispersa entre diversos entes nacionales y locales, de carácter administrativo y judicial. En el área de la administración nacional, el agente de mayor relevancia es el CNM por conducto del Proyecto para el desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer. En el ámbito local, los principales órganos de producción y análisis de información se asientan en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Se trata de la OVD, en el marco judicial, y del programa Las víctimas contra las violencias, en el administrativo.

3. Articulación entre los actores participantes

La ley 26.485 adopta expresamente el principio de transversalidad, dado que indica que deberá estar presente en todas las medidas que se dispongan para la prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer y la asistencia a sus víctimas, así como en la ejecución de las disposiciones normativas, articulando interinstitucionalmente y coordinando recursos presupuestarios (art. 7, inc. d).

La necesidad de intensificar los esfuerzos de transversalización de los temas de género se vuelve especialmente evidente en el tratamiento de la violencia contra la mujer. Esta coordinación debe ser dirigida por un interlocutor válido para diagramar políticas públicas para luchar contra este flagelo.

A tales fines, la ley 26.485 impone al CNM —como órgano de aplicación de la norma— el requerimiento de articular y coordinar las acciones para su cumplimiento con las distintas áreas participantes a nivel nacional, provincial y municipal.

El CNM sería entonces el interlocutor por excelencia para diseñar a nivel nacional las distintas medidas y políticas atinentes a la implementación de los principios y procedimientos dispuestos en las legislaciones vigentes, así como también para obtener y analizar la información sobre la incidencia y el tratamiento de la violencia contra las mujeres. Así lo expresa la misma ley 26.485 cuando enuncia, entre sus funciones, las siguientes: diseñar e implementar registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional; desarrollar, promover y coordinar con las distintas

jurisdicciones los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores básicos desagregados —como mínimo— por edad, sexo, estado civil y profesión u ocupación de las partes, vínculo entre la mujer que padece violencia y el hombre que la ejerce, naturaleza de los hechos, medidas adoptadas y sus resultados, y sanciones impuestas a la persona violenta; coordinar con el poder judicial los criterios para la selección de datos, modalidad de registro e indicadores que lo integren que obren en ambos poderes; y analizar y difundir periódicamente los datos estadísticos y resultados de las investigaciones a fin de monitorear y adecuar las políticas públicas por intermedio del Observatorio de la Violencia contra las Mujeres. Según la propia ley, estas funciones debieran centralizarse en el Observatorio, que tendrá a su cargo la recolección, proceso, registro, análisis, publicación y difusión de información periódica y sistemática y comparable diacrónica y sincrónicamente sobre violencia contra las mujeres (art. 12, inc. a).

Ahora bien, más allá de estos esfuerzos en cierta medida aislados, la ausencia de un organismo que conduzca, concentre y centralice las políticas públicas generales y la información relevante reduce aún más el ya deficiente grado de articulación entre los diferentes actores administrativos y judiciales involucrados en el tratamiento de la violencia contra la mujer. Asimismo, vuelve más difícil cualquier posibilidad de articulación entre las distintas jurisdicciones del país que –como se ha visto, al menos en lo atinente a la violencia doméstica– regulan la materia mediante procedimientos propios.

La frecuente ausencia del Estado en estas materias ha llevado a la CSJN, a partir de la creación de la OVD, a diseñar políticas con miras a coordinar la actuación de los distintos actores relevantes en el área de la violencia contra la mujer y a articular las acciones de las distintas jurisdicciones del país.

A nivel regional, la Argentina, como integrante del MERCOSUR y por intermedio de la Representación especial para los temas de la mujer del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, participa en la Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR (REM), creada en 1998 por resolución del Grupo Mercado Común (resolución 20/98 del 22 de julio 1998), que se congrega periódicamente.

Su objetivo, conforme está descrito en dicha Resolución es "analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del Mercosur, en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el fin de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades"[20].

Sin embargo, estos esfuerzos aún no se han visto plasmados en la práctica, lo que se traduce en falta de estándares de protección a nivel nacional y determina que la protección a las víctimas sea condicionada por su lugar de residencia y la eficacia propia de cada sistema local de protección, generando así discriminación en el tratamiento de esta problemática.

En cuanto a la elaboración y análisis de los datos recopilados, debe insistirse en que el sistema es parcializado y local. Se constata el registro de información paralela que no se ha logrado sistematizar y tampoco existen aún protocolos de intercambio de información entre los distintos agentes relevantes para ir construyendo una visión más integral del fenómeno de la violencia. Una ficha única para el registro de información administrativa es el primer nivel de coordinación necesario entre los sectores públicos involucrados en el tratamiento o sanción de la violencia contra las mujeres.

Además, como bien se ha dicho, uno de los resultados de una transversalización exitosa en materia de generación de información sobre violencia contra la mujer es que las oficinas nacionales de estadísticas participen en la tarea, lo cual no ocurre en la Argentina (Fríes y Hurtado, 2009).

---

[20] En junio de 2008, en la ciudad de Buenos Aires, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) firmó un memorando de entendimiento con el MERCOSUR con vistas a contribuir al avance de la integración regional y al fortalecimiento de su institucionalidad. En ese marco, la REM elaboró el proyecto Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR, aprobado en diciembre de 2008 por el MERCOSUR con fondos de la AECID, consensuado y firmado por todos los Estados partes. Este proyecto se estructura en torno a cuatro ejes, el primero de los cuales es el fortalecimiento de la REM mediante recursos tanto financieros como humanos. El segundo eje es lograr la creación de un Sistema de información regional en violencia doméstica basada en género. Los siguientes tienen por objetivo la participación política de las mujeres y la lucha contra la trata y tráfico de mujeres. Estos ejes dan lugar a una gran variedad de acciones y actividades de sensibilización, consultorías nacionales y regionales, articulación con otras reuniones especializadas del MERCOSUR, búsqueda y sistematización de información acerca de trata y violencia de género y fomento de la participación política de las mujeres. Para su implementación, las autoridades de la REM crearon un Comité Regional Político-Técnico (CPT), con el fin de facilitar las decisiones operativas para la ejecución del proyecto. Corresponde a este Comité el seguimiento técnico y la gestión del proyecto. Esta última está a cargo de una Unidad de Gestión instalada en el Uruguay (UG), la cual realiza los procedimientos financieros por conducto de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

Tampoco existen en la Argentina mecanismos articulados para la evaluación de las intervenciones de los distintos participantes en el tratamiento de la violencia. Se requiere a tales fines un diagnóstico inicial, que generalmente se realiza sobre la base de las encuestas demográficas que incluyen un módulo sobre violencia, ausente en el censo nacional de la Argentina.

Desde la perspectiva de la atención y asistencia a las mujeres víctimas de violencia, la experiencia indica que la falta de articulación entre los actores principales (poder judicial, policía, organismos administrativos y centros de salud, entre otros), conduce a la revictimización y estimula el desistimiento de las denuncias.

4. Eficiencia de los actores relevantes

Uno de los principales indicadores de la relevancia, tratamiento y respuesta que en un país se procura dar a la problemática de la violencia contra la mujer es el grado de institucionalidad política, es decir, el estatus o jerarquía que se asigna a los principales actores involucrados. A mayor prioridad política, mayor será, al menos formalmente, la preocupación que cada Estado muestra en materia de prevención, sanción y erradicación de este flagelo y asistencia a las víctimas.

Más allá de los jueces que intervienen en respuesta a las denuncias concretas, se ha dicho que en la Argentina los principales actores participantes son el CNM y la OVD.

El CNM es un organismo administrativo del poder ejecutivo de la Nación, creado en 1992 mediante el decreto nacional 1426/92. En ese momento, su objetivo primordial era la concreción del compromiso asumido por el Estado argentino al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, lo que implicaba proponer jurisdicciones políticas aptas (art. 3, decreto citado). En la actualidad, el CNM es también responsable del cumplimiento de la Convención de Belém do Pará, así como de la elaboración de políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres en todo el país. En sus comienzos, el CNM dependía de manera directa de la Presidencia de la Nación, contaba con presupuesto y planta de personal propios, y su presidente tenía el mismo rango y jerarquía que los subsecretarios de la Presidencia de la Nación (arts. 1 y 5, decreto citado). No obstante, a lo largo de los últimos años el organismo fue perdiendo estatus como resultado de sucesivos decretos por los cuales iba siendo transferido a diferentes áreas. Actualmente figura casi desdibujado en el organigrama oficial como satélite del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (conf. decreto 357/2002).

Entre sus funciones cabe destacar: i) realizar el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por parte de los organismos del poder ejecutivo nacional y proyectar su reglamentación si correspondiere; ii) Coordinar, planificar y evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones, específicamente relacionados con la problemática de la mujer que se desarrollen en los diferentes ministerios; iii) promover y coordinar la celebración de acuerdos institucionales tendientes a evitar la discriminación de la mujer; y iv) otorgar becas para estudio y especialización en temas inherentes al objetivo del Consejo (art. 9, decreto citado). Asimismo, tras la promulgación de la ley 26.485, el CNM se ha convertido en el organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas para hacer efectiva la implementación de la norma (art. 8, ley citada).

Su capacidad de acción se proyecta entonces a nivel nacional, de modo que para la articulación y coordinación con las jurisdicciones provinciales el mismo decreto 1426/92 crea un Consejo Federal, integrado por un representante de cada provincia (art. 12), que debe reunirse al menos dos veces al año (art. 15). Según el Programa 17 de formulación e implementación de políticas públicas de la mujer, de la Presidencia de la Nación, en el año 2010 se pretende consolidar una efectiva federalización y descentralización de tales políticas y acciones, en un proceso entendido como de reconocimiento de las autonomías provinciales, sus aportes y problemáticas específicas. Asimismo, se aspira a la articulación interinstitucional con el Ministerio de Desarrollo Social y otras áreas ministeriales para programar las acciones y el uso de los recursos con un enfoque integral e integrado de la temática. Para el cumplimiento de esta misión, especialmente en lo relacionado con la protección de las mujeres contra la violencia, las principales funciones del CNM son: i) difundir y promocionar los derechos de las mujeres; ii) diseñar, elaborar e implementar acciones de investigación, capacitación y asistencia técnica; iii) instrumentar el Plan de Acción Nacional para Erradicar la Violencia contra la Mujer, y iv) implementar a nivel provincial –mediante convenios de cooperación con las áreas provinciales de la mujer– el funcionamiento de las oficinas de orientación, derivación y seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres.

Por su parte, la OVD depende de la CSJN, máximo tribunal de justicia del país, de modo que su nivel institucional o jerárquico es privilegiado. Pese a ello, su ámbito de acción es local, limitado a la ciudad autónoma de Buenos Aires.

A simple vista se advierte entonces la diferencia jerárquica y presupuestaria entre estos dos organismos, siendo claramente mayores

los recursos asignados a la OVD, pese a operar solo a nivel local. Por el contrario, siendo el CNM el interlocutor administrativo a nivel nacional en materia de violencia contra las mujeres, su jerarquía institucional es baja y su presupuesto exiguo, lo que denota la falta de compromiso con esta problemática, que en la actualidad no merece la atención prioritaria del Estado argentino.

5. Esfuerzos de los actores relevantes en materia de producción y análisis de información

Como se ha visto, las estadísticas recabadas por el CNM son parciales e incompletas, y no se ajustan en su totalidad a los indicadores aprobados por el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Tampoco se advierte que este organismo elabore estudios diagnósticos sobre la base de la información recopilada por otros actores.

En el mismo ámbito administrativo, se observa que el Estado adolece de falta de iniciativa para incluir un módulo sobre violencia en las encuestas generales a la población realizadas cada 10 años en los censos nacionales. Ni siquiera se ha impulsado la producción de este tipo de información por parte de dos de los actores más presentes en casos de violencia contra la mujer: el sector de la salud y el de la seguridad (la policía), siendo que este último es el primero al que recuren las víctimas para iniciar acciones tendientes a protegerlas de sus agresores.

Tal como se ha adelantado, a partir de la vigencia en todo el territorio nacional de legislaciones en materia de violencia doméstica, ha sido el poder judicial el que mayores esfuerzos ha desplegado en cuanto a producción de información, aunque en el acotado ámbito de la ciudad autónoma de Buenos Aires. En el resto del país, la información es mayormente nula y otras veces deficiente.

Cabe destacar, como iniciativa concreta en favor de la producción de información, la intención de poner en marcha el Observatorio de la Violencia contra las Mujeres en el ámbito del CNM, ya señalado como uno de los objetivos del proyecto en que dicho organismo trabaja con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las tres líneas de acción que guiarán esta tarea son las siguientes:

i) sentar las bases para la creación formal del Observatorio;

ii) producir información con perspectiva de género que permita monitorear y adecuar las políticas públicas relacionadas con la violencia de género, y

iii) diseñar y poner en práctica un modelo integral que asegure la medición continua y la producción de información nacional confiable sobre esta problemática.

Se resalta, asimismo, la necesidad estratégica del CNM y del Estado argentino de disponer de un modelo integral de medición continua y producción de información de carácter nacional fiable sobre violencia de género, en cuyo diseño se tomen en cuenta las prácticas institucionales a nivel internacional y regional que han demostrado ser eficaces (considerar, por ejemplo, en el caso de México, la Encuesta Nacional de Violencia de Género)[21].

6. Los actores relevantes y las campañas de sensibilización y difusión de derechos e información pertinente

La difusión gráfica, radial, televisiva y en línea de información relativa a la problemática de la violencia contra la mujer es una de las principales políticas o acciones preventivas para reducir la incidencia de este flagelo. Tal difusión debe centrarse en dos objetivos esenciales: modificar las creencias, comportamientos y valoraciones sociales respecto de las relaciones de género, por una parte y, por la otra, divulgar la existencia, número y características de los recursos e instancias administrativas, legales y judiciales disponibles para buscar ayuda en caso de que la persona esté afectada por una situación de violencia.

En cuanto a lo primero, se trata de difundir el principio del modelo democrático de funcionamiento de la familia y el de igualdad entre el varón y la mujer en todos los ámbitos sociales de su vida, incluido el doméstico, resaltando la necesidad de equiparar sus derechos y responsabilidades en el cumplimiento de las funciones familiares (tanto conyugales como parentales). Uno de los mayores desafíos en la sociedad actual es desterrar aquellas creencias ligadas a la naturalización de los roles estereotipados de hombres y mujeres, que colocan a estas en una posición de subordinación y obediencia frente al varón. Así se considera en la ley 26.485, en la que se señala expresamente la necesidad de impulsar "La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres" (art. 2°, inc. e). A su vez, en el art. 9, inc. q) de dicha norma, entre las facultades otorgadas al CNM para lograr los objetivos de la ley, se subraya la de "Promover campañas de sensibilización y concientización sobre la violencia contra las mujeres informando sobre los derechos, recursos y servicios que el Estado

[21] Véase [en línea] http://www.undp.org.ar/.

garantiza e instalando la condena social a toda forma de violencia contra las mujeres". Específicamente a este respecto, la norma designa al CNM para coordinar y articular con la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación las siguientes acciones:

i) impulsar desde el Sistema Nacional de Medios la difusión de mensajes y campañas permanentes de sensibilización y concientización dirigidos a la población en general y, en particular, a las mujeres, sobre el derecho a vivir una vida libre de violencia;

ii) promover en los medios masivos de comunicación el respeto de los derechos humanos de las mujeres y el tratamiento de la violencia desde la perspectiva de género;

iii) dar a profesionales de los medios masivos de comunicación capacitación en materia de violencia contra las mujeres;

iv) alentar la eliminación del sexismo en la información, y

v) promover, como tema de responsabilidad social empresaria, la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (art. 11.8).

Vinculada a este enfoque inherente a la difusión y modificación de patrones culturales aparece una de las políticas públicas idóneas por excelencia para prevenir la violencia contra la mujer: se trata de la educación para la igualdad de género desde la escuela primaria y en todas las instancias posibles. A tales fines, el art. 10 de la ley 26.485 se refiere genéricamente al deber del Estado de promover y fortalecer "Campañas de educación y capacitación orientadas a la comunidad para informar, concientizar y prevenir la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales" (inc. 1°); específicamente, señala luego al Ministerio de Educación la necesidad de articular "la inclusión en los contenidos mínimos curriculares de la perspectiva de género, el ejercicio de la tolerancia, el respeto y la libertad en las relaciones interpersonales, la igualdad entre los sexos, la democratización de las relaciones familiares, la vigencia de los derechos humanos y la deslegitimación de modelos violentos de resolución de conflictos" (inc. 2.a). Se trata, en definitiva, de impulsar el surgimiento de una mayor sensibilidad a la violencia, aprender a detectarla y rechazarla, mejorar la percepción que tienen las mujeres de sí mismas y brindarles las herramientas necesarias para identificar los primeros signos de violencia, así como también de enseñar a los varones a romper con modelos de funcionamiento familiar violento ligados a patrones patriarcales y tradicionales acerca de la distribución de las funciones femeninas y masculinas.

El segundo aspecto que se debe garantizar en el marco de este deber genérico de difusión es el de informar a la población, en lenguaje accesible, sobre los recursos existentes y disponibles para el tratamiento de la violencia contra la mujer en diversos ámbitos (legales y judiciales, servicios sociales y de salud públicos y privados especializados en el tema).

Pese a la abundancia de principios rectores y al énfasis que se les acuerda en la legislación nacional, la experiencia muestra que las campañas de difusión de información sobre la violencia contra la mujer y los recursos existentes para denunciarla y combatirla son escasas y aisladas.

En cuanto a campañas de difusión masiva por los distintos medios de comunicación, si bien se observa una creciente inclusión de mensajes relativos al tema, que de hecho ha redundado en una mayor visualización de la violencia contra la mujer y un paulatino aumento de la toma de conciencia acerca de la magnitud de este fenómeno y de la existencia de mecanismos para la protección de las víctimas, aún no hay evidencias de elaboración de protocolos genéricos para la difusión de esta problemática.

Entre estas acciones masivas cabe destacar las siguientes: i) campaña "El derecho a vivir una vida libre de violencia" , impulsada por el CNM en 2006, que difundió información en los periódicos nacionales, revistas culturales y de interés general, además de utilizar afiches callejeros, pendones y folletos en tareas de sensibilización; ii) campaña "Que la violencia no nos sea familiar" (2006), también realizada por el CNM, que incluyó el despliegue de gigantografías sobre puentes y edificios de la ciudad autónoma de Buenos Aires, afiches callejeros en las estaciones de trenes del conurbano bonaerense y pendones en las plazas públicas de las provincias; iii) campaña "Otra vida es posible. Tenemos derecho a una vida sin violencia" (2009), con la cual el CNM acompañó el lanzamiento de la "Campaña argentina por la equidad de género y contra la violencia", en la que participaron diversas instituciones y áreas de gobierno, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Esta campaña incluyó mensajes publicitarios por radio y televisión, difusión de información vía una página web (véase [en línea] www.vivirsinviolencia.gov.ar), y la organización de un concurso abierto a toda la ciudadanía.

En materia de educación tampoco se han concentrado esfuerzos en la difusión de un discurso que fomente la igualdad de género y la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer. En el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación existen solo programas parciales, principalmente el Observatorio Argentino de la Violencia en las Escuelas, dirigido en concreto a estudiar esta problemática, sobre la cual también existen legislaciones en varias jurisdicciones del país (ciudad autónoma de Buenos Aires, La Pampa, Corrientes, Chaco y provincia de Buenos Aires, entre otras). En términos generales, la ley nacional de educación

núm. 26.206, promulgada en 2006, establece entre los fines y objetivos de la política educativa nacional, el de "asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo" (art. 11, inc. f), y dispone que la organización curricular e institucional de la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos deberá incorporar en sus enfoques y contenidos básicos la equidad de género (art. 48, inc. d). Sin embargo, nada dice la norma respecto de la prevención y la educación contra la violencia que padecen las mujeres y no se conocen iniciativas del Ministerio de Educación en tal sentido.

7. Supervisión y participación por parte de las organizaciones de la sociedad civil

Según el mandato de la ley 26.485, los tres poderes del Estado, sean del ámbito nacional o provincial, deben adoptar las medidas necesarias y ratificar en cada una de sus actuaciones el respeto irrestricto del derecho a la igualdad entre mujeres y varones, garantizando para ello el incentivo a la cooperación y participación de la sociedad civil, comprometiendo a entidades privadas y actores públicos no estatales (art. 7, inc. e). Dispone asimismo que el CNM deberá articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la norma con los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras de la sociedad civil con competencia en la materia (art. 9, inc. b), así como establecer y mantener un registro de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia en coordinación con las jurisdicciones y celebrar convenios para el desarrollo de actividades preventivas, de control y ejecución de medidas de asistencia a las mujeres que padecen violencia y la rehabilitación de los hombres que la ejercen (art. 9, inc. p).

Este mandato legal no se refleja en la práctica, pues a nivel nacional no se han generado los espacios adecuados para brindar a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la problemática de la violencia contra la mujer la posibilidad de supervisar y participar en la aplicación de la mencionada ley en los distintos ámbitos, ni se han firmado convenios específicos de cooperación con el CNM ni la OVD, dos de los actores más relevantes. Por el contrario, se advierte cierta resistencia a incluir a estas organizaciones, pues su actuación es percibida como una interferencia en las competencias de cada uno de los agentes involucrados.

En el marco local de la ciudad autónoma de Buenos Aires y en otras jurisdicciones del país debe destacarse el reconocimiento y aval expreso otorgado a determinadas organizaciones de la sociedad civil y ONG para

que cooperen en ciertos aspectos puntuales relativos a la asistencia a las víctimas de violencia, sea esta jurídica (mediante convenios con los colegios de abogados), psicológica o educativa. También se observa una tendencia a favorecer la participación de estas organizaciones en la capacitación de los distintos operadores. No obstante, tampoco en este espacio se incluye a tales organizaciones en mecanismos de supervisión de los programas y acciones en curso.

E. Conclusiones y recomendaciones

Las siguientes recomendaciones tienen por propósito orientar el diseño de intervenciones y acciones estatales que aseguren una respuesta normativa, judicial y administrativa idónea para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y asistir adecuadamente a sus víctimas. Apuntan, asimismo, a garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para obtener una respuesta inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial frente a los actos de violencia contra las mujeres.

Las recomendaciones se dirigen a cuatro objetivos específicos. El primero es mejorar el sistema de recolección y análisis de datos sobre la base de los indicadores sugeridos por el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. El segundo, optimizar la eficacia de las normas vigentes y de los procedimientos legales y, especialmente, superar los obstáculos y barreras al acceso a la justicia. En tercer lugar, se busca mejorar la institucionalidad de los actores relevantes y la cooperación interinstitucional, así como la articulación entre los distintos agentes judiciales, administrativos y no gubernamentales involucrados en la temática de la violencia contra la mujer. El último objetivo es fortalecer el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y asistir adecuadamente a sus víctimas.

1. Recolección, análisis, intercambio, evaluación y difusión de información

La recolección y análisis de información estadística relativa a los alcances y magnitud del fenómeno de la violencia contra la mujer constituye el punto de partida ineludible para diseñar mecanismos legales, administrativos y judiciales adecuados para su prevención, tratamiento, sanción y erradicación. Sería fundamental, entonces, contar con un sistema de recolección de información que permita visualizar el problema en su totalidad.

Para ello debe crearse un registro administrativo único y centralizado de información que permita monitorear, recolectar, producir, registrar y sistematizar los datos emanados de todas las regiones del país, en especial informes sobre violencia en zonas rurales, marginadas y comunidades indígenas. El Observatorio de la Violencia contra las Mujeres creado en la esfera del CNM por la ley 26.485 podría constituirse en un mecanismo idóneo a tales fines. En este sentido, resulta indispensable implementar las medidas legales y asignar los recursos financieros adecuados para poner en funcionamiento dicho Observatorio y elevar la categoría del organismo ejecutivo del cual depende.

La centralización de la información a escala nacional exige mecanismos de cooperación y articulación entre los actores clave nacionales, de todas las provincias y de la ciudad autónoma de Buenos Aires. Es preciso, entonces, diseñar herramientas para uniformar los sistemas de información sobre violencia contra la mujer a nivel nacional, sobre la base de la unificación de los indicadores considerados para medirla cuantitativa y cualitativamente.

La información con que se cuenta en la Argentina proviene de las zonas urbanas, del sistema judicial y de los servicios administrativos de atención a las víctimas, de modo que los datos que se recaban corresponden a los casos de violencia familiar que han sido denunciados, tanto ante la justicia como en los distintos servicios de atención

Se recomienda, por lo tanto, realizar encuestas empíricas y generales a toda la población femenina mediante la inclusión de un módulo sobre violencia contra las mujeres en los censos nacionales, de modo de determinar la magnitud y alcance de este fenómeno en relación con las tasas generales o globales de la población, e incluir a quienes hayan padecido violencia "en alguna ocasión a lo largo de su vida" —conforme a los indicadores del Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas—, abarcando así todos los casos y no solo aquellos en que las mujeres efectivamente han realizado una consulta administrativa o denuncia judicial. Esta información genérica debe cruzarse con la que habría que recopilar a tales fines en los ámbitos judicial, administrativo, de seguridad (policía), de salud y de educación, para lo cual es necesario diseñar un formulario único de recolección de datos que pueda ser utilizado por todos los sectores, los organismos internacionales, el medio académico y la sociedad civil. Las encuestas a la población en general servirán entonces para dar una línea o pauta de base con vistas a medir el impacto del fenómeno de la violencia, mientras que los registros más específicos de actuaciones o intervenciones judiciales, administrativas o ambas aportarán datos concretos sobre la magnitud y alcances de las

distintas formas de violencia y la eficiencia de los diversos actores para dar asistencia a las víctimas y sancionar los hechos de violencia.

La amplitud temática es un aspecto relevante que es preciso considerar. La información recabada debe incluir no solo situaciones de violencia doméstica –como ocurre actualmente en los registros de la OVD o de los fueros civiles de algunas provincias–, sino también todos aquellos casos de violencia pública contra las mujeres (es decir, violencia física en general, sexual y trata de personas, entre otras). En este sentido, y como punto de partida para obtener la información, hay que recurrir a la definición contenida en el art. 1 de la Convención de Belém do Pará, que entiende por violencia contra la mujer 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. Desde esta perspectiva, se requiere la cooperación de todas las instancias judiciales, principalmente civil, penal, laboral y administrativa.

La calidad de la información se relaciona con los indicadores utilizados para recabarla, de modo que, además de ser uniformes en todo el país y todos los ámbitos, deben reunir determinadas características.

En primer término, evidentemente, tienen que estar desagregados por género. Además, hay otros indicadores subjetivos que resultan relevantes, tales como la edad, el tramo socioeconómico, el nivel de instrucción, la ruralidad o urbanidad, la etnia, el vínculo entre la víctima y el agresor, y la existencia de antecedentes de violencia en los grupos familiares de origen de ambos.

En cuanto a los indicadores objetivos sobre la violencia padecida, resulta fundamental incorporar pautas tales como tipo de violencia (física, sexual, psicológica y económica), gravedad de la violencia, frecuencia de la violencia y relación entre la víctima y el perpetrador.

La información también debe incluir una evaluación del grado de eficacia de los mecanismos administrativos y judiciales destinados a asistir y proteger a las víctimas y, si es del caso, sancionar a los agresores. Para ello resulta indispensable crear indicadores y sistemas interinstitucionales de vigilancia de la implementación de la legislación y las políticas destinadas a prevenir y erradicar los efectos de la violencia contra las mujeres.

En este sentido, los datos emanados de los servicios de salud resultan relevantes a la hora de medir la respuesta del Estado en términos de atención sanitaria y de proponer parámetros para el monitoreo y evaluación de sus intervenciones frente a las situaciones de violencia contra la mujer. En especial, la información deberá dar cuenta de la existencia o no de cuerpos interdisciplinarios especializados en los hospitales públicos y demás centros de atención para contener adecuadamente a la víctima de

violencia que acude a ellos. Lo mismo debe registrarse en los sectores de la seguridad y la educación, siendo este último de gran importancia para analizar la incidencia de la violencia contra las niñas y adolescentes.

La eficacia de la intervención de la justicia civil (y, cuando exista, la competente exclusivamente en cuestiones de familia), se relaciona con la predisposición y el tiempo requerido para adoptar medidas protectorias en favor de las víctimas de violencia doméstica. En consecuencia, las estadísticas deben determinar el número de casos en los que se han adoptado medidas de esta índole, el tipo de medidas adoptadas y el tiempo que ha tomado el procedimiento. Además el Estado, en colaboración con las ONG interesadas debiera realizar un seguimiento de los expedientes sobre violencia doméstica para así evaluar y controlar la eficacia de la actuación judicial y las respuestas que se dan a las denuncias efectuadas. En estos términos, tal seguimiento permitiría recabar datos acerca del modo en que se desarrolla el proceso, por ejemplo si se han celebrado acuerdos relativos a cuestiones conexas como guarda de los hijos, alimentos o atribución de la vivienda, si se han llevado a cabo diagnósticos de interacción familiar, si las partes han concurrido a los tratamientos terapéuticos sugeridos, si se han acatado las medidas protectorias dispuestas y si ha habido sanciones para el agresor, entre otros. Asimismo, un dato fundamental que es preciso recabar es el número y proporción de denuncias que se formulan con patrocinio letrado y, también, si se cuenta con dicho patrocinio durante la marcha del procedimiento. Las estadísticas deberán consignar, además, si se trata de patrocinios jurídicos gratuitos.

En el fuero penal, la eficacia del sistema se mide en función de las condenas y de los tiempos procesales. Por ello, la información que se recabe deberá permitir evaluar la proporción de condenas según número denuncias formuladas, la duración del proceso y la gravedad de la pena impuesta al agresor, así como también si se consideran como relevantes para agravar o, en su caso, atenuar la condena circunstancias subjetivas tales como sexo, edad, condición sociocultural e intelectual de la víctima, o el vínculo íntimo —cuando existe— entre la víctima y el agresor.

Más allá de la unificación, calidad, suficiencia y alcance de la información recabada, hay que considerar otros elementos para que esta resulte útil al Estado con vistas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y asistir adecuadamente a sus víctimas.

Para ello es necesario que las estadísticas se mantengan actualizadas y que se instituyan mecanismos de evaluación, diagnóstico y seguimiento de la información recogida. Con tales fines, deben institucionalizarse espacios y métodos de intercambio de información en múltiples espacios —centros y entidades estatales dedicados a la temática, las víctimas, sus comunidades, el sector privado, el ámbito académico, los organismos

internacionales y las organizaciones de la sociedad civil—, así como facilitar la colaboración y la difusión de la información entre productores y usuarios. Además, en el diseño de las políticas públicas hay que incorporar los problemas y dificultades que acusen las estadísticas oficiales sobre las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres.

La difusión de la información es un aspecto clave, si se considera la deuda pendiente que en este aspecto tiene el Estado argentino, tanto a nivel internacional –por no aportar datos suficientes sobre la situación nacional a los organismos internacionales– como nacional –por la desinformación que se advierte entre los operadores y los usuarios del sistema–. Será necesario entonces, por un lado, agilizar los mecanismos existentes para que el Estado argentino cumpla regularmente y en forma eficiente con la obligación asumida de presentar informes periódicos ante los organismos de seguimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de Belém do Pará. Por el otro, será preciso diseñar mecanismos adecuados para difundir a nivel nacional la información estatal sobre los alcances y magnitud de la violencia contra la mujer y la eficacia de los sistemas previstos para asistir a las víctimas y combatir y sancionar estos hechos. Esa difusión debería hacerse por canales o medios de acceso masivo (principalmente sitios web), en un formato adecuado y accesible a la diversidad de audiencias y poblaciones de distintos niveles económicos, culturales y educativos.

2. Eficacia de las normas vigentes y de los procedimientos legales

Como se ha visto, el panorama legislativo en la Argentina es fecundo en cuanto a protección integral contra la violencia doméstica. Esta situación se ha visto modificada recientemente con la sanción de la ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, que si bien contiene principios generales aplicables a todo el territorio nacional, prevé un procedimiento específico que rige solo en la jurisdicción de la ciudad autónoma de Buenos Aires (actualmente también en la provincia de La Rioja, que ha adherido a la ley nacional). En el resto del país, las legislaciones sobre violencia familiar son genéricamente neutras y no existen normas referidas expresamente a la violencia padecida por las mujeres en otros ámbitos de su vida en relación, con excepción de las escasas leyes locales citadas que abordan la problemática del acoso sexual en el trabajo.

Desde la perspectiva del derecho penal, tampoco se han tipificado en forma especial los delitos cometidos contra las mujeres en el marco de relaciones jerárquicas de género, además de que en la prosecución judicial de estos delitos —en especial de los actos contra la integridad sexual— persiste una mirada discriminatoria dirigida a las mujeres, que se refleja en el tratamiento de las víctimas a lo largo del proceso y en el bajo índice de sentencias condenatorias.

Fuera de los aspectos formales, se perciben varios obstáculos al acceso de las mujeres a la justicia, principalmente en el caso de aquellas pertenecientes a los estratos socioculturales más bajos.

En este contexto se formulan las siguientes recomendaciones para mejorar la eficacia de las normas y los procedimientos legales destinados a proteger a las mujeres víctimas de violencia y sancionar a sus agresores.

a) Recomendaciones generales

i) Eliminar el lenguaje discriminatorio contra las mujeres, tanto en la legislación como en las políticas públicas y planes nacionales.

ii) Crear y fortalecer, con medidas que garanticen su sostenibilidad e institucionalización, programas de capacitación para funcionarios públicos de los sectores de la justicia y la seguridad (policía) sobre la implementación efectiva del marco jurídico y de las políticas públicas destinadas a proteger a las víctimas de la violencia y sancionar a sus agresores.

b) Protección civil frente a la violencia que sufren las mujeres en todos los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales

i) Implementar efectivamente la ley nacional 26.485 y asignar suficientes recursos para asegurar una mejor y más eficaz aplicación de sus principios rectores en todo el territorio nacional.

ii) Garantizar mediante mecanismos efectivos que todas las provincias del país adecuen su legislación local a los mandatos de la Convención de Belém do Pará y de la ley 26.485 y aseguren su real aplicación.

c) Protección frente a la violencia doméstica

Si bien la Argentina es un Estado federal y las provincias tienen autonomía para dictar sus propias normas de procedimiento, dado que la regulación específica de la protección de las mujeres contra la violencia se ubica dentro de las competencias concurrentes que el sistema federal argentino habilita al Estado nacional respecto de las provincias y la ciudad autónoma

de Buenos Aires, es preciso establecer un piso mínimo de protección para las mujeres víctimas de violencia en todo el país para así evitar situaciones discriminatorias en el acceso a la protección judicial dependiendo de la zona geográfica de pertenencia. Las normas vigentes debieran unificarse en ciertos aspectos relativos al tratamiento y juzgamiento de fondo de la cuestión, pero respetar las autonomías provinciales en la regulación de normas estrictamente de procedimiento.

Desde esta perspectiva, y si bien es cierto que muchas legislaciones ya prevén determinadas garantías tendientes a maximizar la protección de las mujeres víctimas de violencia, así como otras que no las contemplan expresamente, pero se interpretan en general en ese sentido, se sugieren las siguientes pautas unificadoras:

i) Modificar aquellas normativas vigentes sobre el problema que resulten genéricamente neutras, de modo que en todas las legislaciones que tratan en forma integral la problemática de la violencia doméstica se pondere de manera particular la situación de sus principales víctimas, las mujeres.

ii) Asumir una definición integral y amplia de la violencia doméstica en los términos del art. 1 de la Convención de Belém do Pará, que incluya sus diversos tipos o modalidades: violencia física, sexual, psicológica y económica.

iii) Establecer pisos mínimos en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo, que debe incluir todas las modalidades de familia, sean matrimoniales o uniones de hecho, e incluso noviazgos, tanto durante la convivencia como frente a su ruptura. Igual protección merecerán todas aquellas víctimas de situaciones de violencia en el marco de la familia consanguínea o afín o entre personas que compartan la vivienda en forma transitoria o permanente, existan o no vínculos legales de parentesco.

iv) Establecer la competencia especial de los juzgados de familia para entender de los casos de violencia doméstica y especificar la subsidiaridad de la intervención de otros jueces civiles o jueces de paz solo ante la inexistencia de tribunales especializados en determinadas regiones.

v) Ampliar la legitimación activa para realizar la denuncia a cualquier tercero, aun cuando se trate de mujeres mayores de edad y capaces, e imponer a los sectores de salud, educación o sociales la obligación de formular la denuncia cuando la víctima sea menor de edad, incapaz o discapacitada.

vi) Establecer expresamente la gratuidad de los procedimientos.

vii) Disponer la obligatoriedad de contar con patrocinio letrado en todas las instancias del proceso, excepto en la formulación de la denuncia, y asegurar a tales fines la implementación efectiva de servicios jurídicos gratuitos controlados por el Estado.

viii) Crear cuerpos interdisciplinarios especializados para realizar la evaluación preliminar o de riesgo y el diagnóstico de interacción familiar en plazos breves.

ix) Disponer plazos perentorios para la adopción de las medidas protectorias solicitadas por la víctima cuando se constate con cierto grado de verosimilitud la situación de riesgo.

x) Eliminar de las legislaciones vigentes la referencia a audiencias de mediación en el marco de los procesos sobre hechos de violencia y consignar la posibilidad de realizar audiencias de conciliación sobre los aspectos conexos al proceso, tales como alimentos, atribución de la vivienda y tenencia de los hijos menores, entre otros, con la presencia indefectible del juez y la asistencia letrada de ambas partes.

xi) Imponer al agresor la realización de tratamientos terapéuticos o educativos y asegurar la prestación gratuita de estos programas en el ámbito público.

xii) Imponer sanciones al agresor en caso de incumplimiento de las medidas protectorias dispuestas judicialmente, incluidas reparaciones pecuniarias en favor de la víctima.

Por último, más allá de estas pautas unificadoras, resulta necesario asignar suficientes recursos para que todas las jurisdicciones que aún no lo han hecho implementen en forma efectiva las legislaciones vigentes.

d) Protección frente a la violencia contra las mujeres en el sistema penal

En el plano normativo sobre tipificación de delitos, a la luz del concepto amplio de familia que emerge de la Constitución argentina se recomienda incluir expresamente como agravantes de los delitos de homicidio y lesiones no solo el matrimonio, sino también el vínculo resultante de la unión de hecho y el noviazgo entre víctima y agresor.

En el marco del proceso de investigación penal deben disponerse las medidas necesarias para proveer garantías efectivas a fin de que las mujeres puedan denunciar actos de violencia. Estas son:

i) Fortalecer la capacidad institucional de los tribunales, el Ministerio Público, la policía y los servicios de medicina forense con recursos financieros y humanos para combatir el patrón

de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres y agilizar la investigación, el seguimiento, la condena y la reparación efectivos de las víctimas.

ii) Adoptar medidas eficaces de protección de la integridad de las denunciantes y los testigos.

iii) Garantizar la dignidad y privacidad de las víctimas en el momento de formular la denuncia y durante todo el proceso, evitando su revictimización.

iv) Disponer que en la investigación de delitos contra la integridad sexual los exámenes médicos sean llevados a cabo por personal especializado, preferentemente de sexo femenino, y con la contención adecuada de las víctimas.

v) Garantizar que la declaración de las mujeres víctimas de delitos contra la integridad sexual en general y lesiones cometidas en un contexto de violencia intrafamiliar se realice sin la presencia del agresor, en un gabinete acondicionado a tales efectos y con la contención psicológica adecuada.

vi) Cuando los delitos se consuman en el ámbito familiar, otorgar relevancia probatoria a las declaraciones de familiares y amigos que frecuentemente son los únicos que pueden dar testimonio de los hechos ocurridos en el seno íntimo de la familia.

vii) Adoptar medidas para garantizar la capacitación efectiva con perspectiva de género de todos los funcionarios que participan en el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres a fin de que superen las creencias discriminatorias contra la mujer y de que apliquen en forma adecuada las normas nacionales e internacionales para enjuiciar estos delitos.

e) Superación de barreras y obstáculos al acceso a la justicia

En la Argentina se constata la existencia de múltiples obstáculos al acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia. La superación de estas barreras requiere la adopción de medidas especiales en materia de administración de justicia:

i) Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, así como en comunidades indígenas, con el objeto de que todas las mujeres tengan acceso pleno a la tutela judicial efectiva ante actos de violencia.

ii) Difundir a nivel nacional y por medios de comunicación masiva información sobre los recursos judiciales disponibles para las

víctimas de violencia, con un lenguaje accesible que tome en consideración la diversidad del público destinatario.

iii) Prever de modo expreso en las legislaciones especiales vigentes la obligación del Estado de garantizar la asistencia letrada gratuita en los procedimientos por violencia contra la mujer.

iv) Ampliar la oferta de servicios jurídicos gratuitos en todo el territorio nacional.

v) Organizar la prestación de servicios jurídicos gratuitos como una actividad obligatoria o servicio público regulado por el Estado.

vi) Someter los servicios jurídicos gratuitos al control permanente del Estado nacional y los gobiernos locales.

vii) Crear servicios jurídicos especializados en la temática de la violencia contra la mujer.

viii) Incentivar la creación a nivel local de servicios jurídicos itinerantes que recorran las zonas más marginadas brindando asesoramiento jurídico gratuito.

ix) Difundir los servicios jurídicos existentes por los medios masivos de comunicación y hacer que los ciudadanos tomen conciencia de que el acceso a la justicia es un derecho y que es obligación del Estado ofrecerlo y promoverlo en forma gratuita

3. Institucionalidad, cooperación y articulación entre los actores relevantes

La débil institucionalidad y escaso presupuesto de los principales actores involucrados en la problemática de la violencia contra las mujeres, así como la falta de cooperación interinstitucional entre ellos y de articulación de sus acciones es uno de los elementos que tornan ineficaz el sistema integral de protección de las mujeres víctimas de violencia.

Un primer paso para superar los escollos vigentes es transversalizar la perspectiva de género en todas las legislaciones, políticas o programas, en todas las áreas —políticas, económicas y sociales— y en todos los niveles del territorio nacional.

En lo concreto, para vencer la ineficiencia que genera la desarticulación de los sectores clave es preciso centralizar en un único organismo de carácter administrativo —en el caso de la Argentina, el CNM— la conducción, articulación y coordinación de las acciones para dar cumplimiento a las normativas vigentes en las distintas áreas participantes

a nivel nacional, provincial y municipal, tanto en materia de políticas públicas generales, como de recolección y análisis de información.

Específicamente, deben adoptarse medidas tendientes a institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia contra las mujeres y asistir a sus víctimas, para lo cual es indispensable diseñar protocolos uniformes, del modo que se describe en la sección E.1, y sistematizar la información que en tales términos se recolecte mediante el diseño e implementación de un registro único de situaciones de violencia contra las mujeres.

Hay que crear, asimismo, mecanismos interinstitucionales de coordinación y diálogo entre los programas y servicios nacionales y locales destinados a las mujeres víctimas de violencia. Estos mecanismos deben propiciar la coordinación entre todos los programas a nivel nacional y entre estos y los locales.

Para lograr una mayor articulación entre los actores relevantes, el CNM —como organismo centralizado— debe implementar convenios y protocolos de derivación con organismos públicos (el poder judicial, el Ministerio Público, la policía, los servicios de atención a las víctimas de violencia, el sector de la salud y el educativo en todas las instancias), y entidades privadas (empresariado, organizaciones de la sociedad civil y ONG, medios académicos y religiosos, sindicatos, colegios y asociaciones de profesionales, entre otros), de modo de aunar esfuerzos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, asistir adecuadamente a sus víctimas y evitar su revictimización.

Por último, se ha dicho que el nivel de institucionalidad o jerarquía que se asigna a los actores relevantes permite verificar el nivel de compromiso del Estado con la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y la asistencia a sus víctimas. Es por ello que una de las primeras medidas con tal fin es devolver al CNM el estatus jurídico del que una vez gozó como organismo directamente dependiente de la Presidencia de la Nación.

Dicho nivel de institucionalidad debe conjugarse con los recursos provistos para el financiamiento de su gestión. Por consiguiente, se recomienda la aprobación de un presupuesto nacional con perspectiva de género y un incremento de los recursos destinados al CNM. En este contexto, es indispensable aprobar partidas presupuestarias especiales para la ejecución de políticas públicas, planes y programas que garanticen la calidad en la prevención, sanción y erradicación progresiva de la violencia contra las mujeres y la atención de sus víctimas en los ámbitos

público y privado, para el establecimiento de sistemas de información estadística y para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia.

4. Diseño e implementación de políticas públicas

El diseño e implementación de políticas públicas es el engranaje fundamental para tornar efectivos los enunciados formales contenidos en los instrumentos de derechos humanos y las legislaciones vigentes en materia de violencia doméstica, en particular, y de violencia contra la mujer, en general.

Este informe muestra una deficiencia en este sentido, vinculada hasta cierto punto a la superposición y desarticulación de las políticas públicas existentes. Se constata, por otra parte, que el diseño de políticas públicas en el territorio nacional es altamente desigual, dependiendo de las características y potencial económico de cada región. La creación de un programa integral a nivel nacional que opere como una organización efectiva en red de las acciones multisectoriales e institucionales de los sectores público y privado es una tarea pendiente para equiparar estas desigualdades coyunturales.

Por ello, y como primera medida, es preciso diseñar a nivel nacional un plan o política integral y coordinada, respaldada con recursos financieros y humanos, que garantice la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en todo el país, la atención a las víctimas y el acceso pleno de estas a todas las instancias judiciales y administrativas de protección. Sin perjuicio de esta necesidad de centralización, el plan nacional también debe apuntar a fortalecer y potenciar las capacidades locales para diseñar políticas públicas especiales y concretas acordes con las idiosincrasias regionales.

Las medidas o políticas esenciales para combatir el flagelo de la violencia contra la mujer pueden clasificarse en los siguientes grupos: i) políticas preventivas; ii) políticas de asistencia y apoyo a las víctimas; iii) políticas de reeducación y tratamiento de los agresores; iv) políticas de capacitación de los operadores, y v) políticas de evaluación, control y seguimiento de los mecanismos de protección contra la violencia.

a) Políticas preventivas

i) Formular una estrategia comunicacional basada en protocolos para realizar campañas cuyo objetivo sea desterrar las creencias ligadas a la naturalización de los roles estereotipados de varones y mujeres.

ii) Diseñar una estrategia comunicacional basada en protocolos

para realizar campañas y programas de sensibilización por medios de difusión masiva y a escala nacional sobre el problema de la violencia contra las mujeres, en lenguaje accesible a toda la población, y promover la condena social de quienes cometan hechos de violencia.

iii) Incluir la perspectiva de género en los contenidos mínimos curriculares de la educación primaria y secundaria para así desterrar los patrones tradicionales patriarcales de diferencia entre los sexos y deslegitimar los modelos violentos de resolución de conflictos.

iv) Promover la revisión y actualización de libros de texto y materiales didácticos a fin de eliminar los estereotipos de género y fomentar la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones.

v) Propiciar la incorporación de la temática de la violencia contra las mujeres en los currículos terciarios y universitarios (de grado y posgrado).

vi) Diseñar y publicar una guía de servicios, en coordinación con las distintas jurisdicciones y permanentemente actualizada, que brinde información sobre los programas y servicios de asistencia directa en materia de violencia contra la mujer.

b) Políticas de asistencia y apoyo a las víctimas

i) Fortalecer las políticas de prevención de actos de violencia mediante un enfoque integral que abarque los sectores de justicia, administración, salud, policía y educación y que aborde las distintas manifestaciones de la violencia y los contextos en que esta ocurre.

ii) Diseñar una estrategia comunicacional para realizar campañas y programas por medios de difusión masiva y en lenguaje accesible, destinados a promover el conocimiento de los recursos legales, judiciales y administrativos existentes para proteger a las víctimas de violencia.

iii) Asignar más recursos públicos para incrementar el número de servicios de atención a situaciones de violencia familiar, líneas de autoayuda telefónica, brigadas de asistencia integral a la víctima que se desplacen a su domicilio, programas de autoayuda, servicios de salud integral y especializados en el tratamiento de las víctimas de violencia, y refugios para asistir a las mujeres víctimas de violencia antes, durante o después de la intervención judicial.

iv) Aumentar especialmente el número de servicios encargados de recibir las denuncias de violencia contra las mujeres para atender mejor a las denunciantes; garantizar asimismo que estos servicios trabajen en forma coordinada para así evitar demoras o ineficiencias en la atención y apoyo a las víctimas.

v) Elaborar protocolos para la atención de mujeres víctimas de violencia que sean utilizados por la policía, las fiscalías y demás dependencias judiciales o administrativas y los centros de salud.

vi) Crear mecanismos para dar acceso a un servicio jurídico gratuito especializado.

vii) Implementar programas y redes de apoyo institucional que cubran todos los aspectos (económicos, psicológicos, sociales y educativos), para posibilitar un adecuado seguimiento y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencia antes, durante y después de la intervención judicial. En especial, deberá promoverse la creación de programas de asistencia económica, bolsas de trabajo y capacitación laboral para el autovalimiento de las mujeres víctimas de violencia; programas de acompañantes comunitarios para sostener la estrategia de autovalimiento de la mujer y el cuidado de los hijos; y centros diurnos para el fortalecimiento integral de la mujer.

viii) Implementar políticas públicas y crear instituciones especiales para abordar la problemática de la violencia y discriminación que sufren las mujeres de zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, así como las de comunidades indígenas u otras minorías étnicas presentes en el territorio nacional.

ix) Promover en el ámbito comunitario el trabajo en red, con el fin de diseñar modelos de atención y prevención interinstitucional e intersectorial que unifiquen y coordinen los esfuerzos de las entidades públicas y privadas.

x) Suscribir convenios especiales con las organizaciones de la sociedad civil y las ONG para diseñar actividades preventivas, de control, de ejecución de medidas de asistencia a las mujeres que padecen violencia y de rehabilitación de los varones que la ejercen.

c) Políticas de reeducación y tratamiento de los agresores

Poner en práctica programas de reeducación y tratamiento psicológico, psiquiátrico o ambos para varones agresores; estas iniciativas pueden ser de responsabilidad estatal o realizarse a partir de convenios de cooperación entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil.

d) Políticas de capacitación de los operadores

i) Diseñar e institucionalizar programas de capacitación permanente, integral, a nivel nacional y desde una perspectiva de género dirigidos a todos los operadores, es decir, legisladores, jueces, fiscales, policía y demás funcionarios públicos a los que atañe la prevención y juzgamiento de la violencia contra la mujer y la atención de las víctimas.

ii) Implementar planes de formación con un enfoque de género para los operadores de salud y educación y para los abogados que se dedican a los derechos de las mujeres y a la problemática de la violencia contra la mujer.

iii) Sensibilizar y crear conciencia entre los operadoras de todos los ámbitos a fin de que haya una adecuada aplicación de las leyes vigentes y que en las sentencias se considere el derecho internacional en materia de derechos humanos y violencia contra las mujeres.

iv) Políticas de evaluación, control y seguimiento de los mecanismos de protección contra la violencia

v) Diseñar e institucionalizar programas de seguimiento, evaluación y control de la aplicación de la legislación vigente en todo el territorio del país y en las diferentes instancias, en especial la judicial.

vi) Evaluar el funcionamiento de los servicios de apoyo para las mujeres víctimas de violencia, tales como refugios y casas de acogida, servicios de asesoramiento, grupos de autoayuda, centros de salud integral, líneas telefónicas gratuitas y tratamientos de rehabilitación de las víctimas y los agresores.

vii) Evaluar periódicamente las políticas públicas sobre violencia contra las mujeres sobre la base de indicadores e información proporcionada por el mismo Estado, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

viii) Hacer efectivo el mecanismo nacional de seguimiento de la Convención de Belém do Pará a cargo del CNM.

Bibliografía

Castro, Alicia y otros (1998), "Aplicación de la ley 24.417 en los juzgados de primera instancia con competencia en familia y asesorías de menores de la Capital Federal", RDF, N° 12, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*, Campaña del Secretario General "Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres", Santiago de Chile, octubre.

CIDH/OEA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2007), *Acceso a la justicia para las víctimas de violencia en las Américas*, Washington, D.C.

Cifuentes, Santos (1989), "El derecho a la intimidad", *El derecho*, tomo 57.

ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2009a), *Violencia familiar. Aportes para la discusión de políticas públicas y acceso a la justicia*, Buenos Aires .

_____ (2009b), *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008*), Buenos Aires, Biblos.

_____ (2007), *Cómo nos vemos las mujeres. Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida,* Buenos Aires, ELA- Oxfam.

Fernández Valle, Mariano (2006), "El acceso a la justicia de los sectores en desventaja económica y social", *Accesso a la justicia como garantía de igualdad: Instituciones, actores y experiencias comparadas*, Haydée Birgin y Beatriz Kohen (comps.), Buenos Aires, Editorial Biblos.

Fríes, Lorena y Victoria Hurtado (2009), "Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe", *serie Mujer y desarrollo*, N° 99 (LC/L.3174-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.09.II.G.148.

Kraut, Alfredo J. (1988), "Tratamiento psiquiátrico y secreto profesional (artículo 1071 bis del Código Civil)", *La ley*, -C-753.

Lamberti, Silvio, Aurora Sánchez y Juan Pablo Viar (comps.) (2008), *Violencia familiar y abuso sexual*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, tercera edición.

López, Beatriz y Patricio Tudela (2006), "Informe "Políticas públicas de seguridad ciudadana –ARGENTINA". Guía para la evaluación del sector de seguridad ciudadana BID-RE1/SO1. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay", Santiago, 28 de febrero [en línea] http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=910450.

Capítulo II

Caminos para poner fin a la violencia contra las mujeres en Guatemala

Ligia González Martínez
Michelle Binford
Eugenia Sáenz de Tejada
Laura Montes

A. El contexto

La violencia contra las mujeres en Guatemala ocurre en contextos socioeconómicos, políticos y culturales que, en la mayoría de los casos, las colocan en una situación y posición de desventaja en relación con los hombres. De hecho, el índice de desarrollo relativo al género ubicó al país en el puesto 96 (0.696) sobre un total de 155 naciones (PNUD, 2009). No obstante, la desigualdad también existe entre mujeres con pertenencias étnicas diferentes, como se muestra en este estudio.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), en 2006 la población del país totalizaba 12.9 millones de habitantes, de los cuales las mujeres constituían un 52%. De estas, el 38% se autodefinió como indígena. En el mismo año y siguiendo el texto de referencia, algo más de la mitad de los habitantes eran pobres (51%) y, según su distribución, vivían mayoritariamente en el área rural (52%).

Estas proporciones correspondían sobre todo a población indígena, el 50,6% a mujeres y, de ellas, el 12,3% a jefas de hogar (INE, 2006).

La tasa nacional de alfabetismo y para la población de 15 años de edad y más se calculó en 74,8%, cifra seis puntos porcentuales mayor que la registrada en 2000 y que denotaría el efecto positivo de las políticas educativas. No obstante, la brecha entre mujeres indígenas y no indígenas se mantuvo, ya que las últimas superaron la tasa nacional (80,5%), mientras que las primeras estuvieron muy por debajo (48,3%). Ambos conjuntos de mujeres mostraron estar en desventaja con respecto a los hombres, cuya tasa de alfabetismo fue de 81,7%.

Sin embargo, los avances en la educación no parecen traducirse en un mejoramiento de las condiciones económicas. En efecto, en 2006 el 72% de la población estaba en edad de trabajar (PET), es decir, tenía 10 años de edad y más[1]. De este conjunto, el 53% correspondía a mujeres (34% no indígenas y 19% indígenas), pero la proporción de mujeres en la población económicamente activa (PEA) era 15 puntos porcentuales menor (38%), cifra similar a la registrada en el año de referencia dentro de la población ocupada.

En cuanto a la situación en materia de salud, de acuerdo con los datos preliminares de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2006, entre 2004 y 2008 la tasa global de fecundidad fue de 3,6 hijos e hijas por mujer de 15 a 49 años de edad. Desde 2005 hasta septiembre de 2008 hubo 97 nacimientos por 1 000 mujeres en las áreas urbanas, mientras que en las rurales esta relación fue de 141 nacimientos, lo que indica un aumento del 45%. Según la ENSMI, si se mantienen las tasas actuales de fecundidad por edad, las mujeres de áreas rurales tendrían al final de su vida reproductiva 4,2 hijos/hijas, en comparación con 2,9 en el caso de las que residen en áreas urbanas. El nivel de educación mostró la brecha más amplia, ya que las mujeres sin ninguna educación tienen un 121% más de nacimientos que las con educación secundaria o superior. Cabe señalar que aunque son las mujeres del área rural las que tendrían más hijos e hijas al final de su vida son también, según la ENSMI, las que presentaron el mayor índice de fecundidad no deseada (ENSMI, 2006).

Entre las mujeres adolescentes de 15 a 19 años residentes en áreas rurales la fecundidad muestra mayor disminución que entre las de áreas urbanas, con una diferencia cercana a 12 nacimientos por 1,000 mujeres al comparar los niveles registrados en 2002 con los de 2008. Las diferencias de fecundidad por grupo étnico variaron en forma significativa, pues disminuyeron en 1,6 nacimientos en el grupo indígena y en 0,6 nacimientos en el no indígena.

[1] Índice de desarrollo humano, PNUD, Guatemala.

Con respecto al uso de métodos de planificación familiar, la mencionada encuesta detectó a nivel nacional una tendencia creciente a utilizarlos. Sin embargo, esta tendencia fue heterogénea, pues hubo diferencias según ubicación geográfica de residencia de las mujeres, nivel de educación, grupo étnico de pertenencia, número de hijos tenidos y edad. En este contexto, el departamento de Guatemala fue el que registró el mayor porcentaje de uso de métodos de planificación familiar. Las mujeres que estaban usando cualquier método representaban un 54,1% del total (44%, métodos modernos y 10,1%, naturales y folklóricos). De los métodos modernos, la esterilización femenina resultó ser el más utilizado por las mujeres de 15 a 49 años de edad a nivel nacional (18,9%), seguido de la inyección, con un 14,7%.

Se constató que el uso de métodos de planificación familiar aumentaba a partir de los 25 años de edad, para luego tender a disminuir después de los 44 años. Respecto de la pertenencia étnica, eran las mujeres no indígenas las más proclives a utilizar métodos anticonceptivos (63,3%), en contraposición con las indígenas, entre las cuales solo los utilizaba el 40,2%.

En relación con la mortalidad materna y según el Centro Nacional de Epidemiología (MSPAS, 2007), en 2005 la razón de mortalidad materna a nivel nacional se calculó en 148.88 —tasa por 100.000 nacidos vivos—, aunque subió a 174.13 en uno de los departamentos del país. Cabe destacar que en los datos preliminares de la última ENSMI no se consignó esta información, aunque sí se registraron algunos aspectos sobre control prenatal y lugar de atención de los partos. En el primer caso, se indicó que las mujeres que tuvieron atención prenatal durante el embarazo en los últimos cinco años previos a la encuesta no mostraron mayores diferencias según residencia urbana y rural (95,8% y 91,4%, respectivamente), como tampoco las hubo entre mujeres indígenas (92,4%) y no indígenas (93,5%).

En cuanto a la situación del país, el período de mayor inestabilidad política lo sufrió Guatemala en la segunda mitad del siglo XX y coincidió con la Guerra Fría y la confrontación interna e internacional entre comunismo y anticomunismo. El enfrentamiento armado interno (1962-1996), y el proceso de democratización del país (que se inició en 1986 y coincidió con la última fase del enfrentamiento armado interno), también estuvieron relacionados con la confrontación política e ideológica alimentada por la Guerra Fría.

Como resultado del enfrentamiento hubo miles de muertos, desaparecidos y hechos de violencia. La iglesia católica, en el marco del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), documentó 55.021 violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las muertes individuales y colectivas

fueron las violaciones más denunciadas y representaron un 46% del total (ODHAG, 1998). Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), establecida como parte de los Acuerdos de Paz, estimó que, combinando varias fuentes, el saldo de muertos y desaparecidos había sido de más de 200.000 personas (CEH, 1999). El desglose de la mayor parte de los hechos de violencia producto de la guerra (entre 1981 y 1983) es el siguiente: ejecuciones arbitrarias, 38,4%; privaciones de libertad, 22,3%; casos de tortura, 18,1%; desapariciones forzadas, 9,9%, y violaciones sexuales, 2,3% (CEH, 1999).

De las violaciones señaladas, pudo determinarse el sexo del 62% de las víctimas y de estas eran mujeres 25%. Una de cada cinco de ellas fue ejecutada en forma arbitraria, siendo la causa el liderazgo de las mujeres dentro de las organizaciones campesinas y de derechos humanos, así como también las actividades de sus esposos y familiares. El 12% de las desapariciones forzadas correspondió a mujeres entre 18 y 35 años de edad. De los casos de tortura, solo se identificó a un 57% de las víctimas, entre las cuales la proporción de mujeres en el rango de edad anotado fue de un 23%. Es singularmente importante señalar que, entre los casos de tortura en contra de infantes de 0 a 5 años, el porcentaje de niñas más que duplicó el de niños. Un patrón similar se encontró en el rango de 6 a 11 años (CALDH, 2006).

La principal arma utilizada en contra de las mujeres fue la violencia sexual como conducta previa a su asesinato, lo cual ocurrió en un 60% de los casos; de este porcentaje, las mujeres indígenas representaron un 88,7%. En el informe de la CEH se indica que la violación sexual fue "una práctica generalizada y sistemática realizada por agentes del Estado en el marco de la estrategia contrainsurgente, llegando a constituirse es una verdadera arma de terror, en grave vulneración de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario" (CEH, 1999).

En el mencionado informe se reconoce que la violencia sexual estuvo dirigida en un 99% de los casos registrados contra mujeres, fueran estas ancianas, adultas, jóvenes o niñas (CEH, 1999)[2]. Sin embargo, se advierte que "las cifras de violencia sexual, muestran un sub-registro en términos absolutos, en relación a otras violaciones de derechos humanos..." (CEH, 1999)[3]**.** Este sub-registro se debió, por una parte, a que no se diseñaron instrumentos específicos para obtener los testimonios de violencia sexual y, por la otra, a que las mujeres no socializaron su dolor como otras víctimas del conflicto, sino que lo asumieron

[2] Tomo III, Datos de los casos de violación sexual registrados, # 2376, pág. 19. Cf. Casos CEH 670, 18271, 15615, 18316, 894.

[3] Tomo III, Datos de los casos de violación sexual registrados, # 2388, pág. 23

con sentimientos de culpa, aislamiento y marginalidad[4]. Por estas razones, la CEH registró únicamente 1.465 hechos de violación sexual, de los cuales solo pudieron documentarse 285 casos presentados y 23 casos ilustrativos. Tal registro determinó que la violación sexual, con un 2,38%, figurara en el quinto lugar entre las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno. La CEH documentó un total de 42.275 víctimas de violaciones de derechos humanos.

Del total de 285 casos presentados por la CEH, solamente en 55 (19,3%) se describieron hechos exclusivos de violación sexual. En los restantes 130 casos (80,7%) se relatan otras violaciones de los derechos humanos concurrentes con las violaciones sexuales. De estos casos de violación sexual, las víctimas fueron ejecutadas (37,59%), torturadas (22,7%), y desaparecidas (6,03%).

Según la información proporcionada por la CEH, la práctica de la violación sexual se registró en 16 de los 22 departamentos en que se divide territorialmente el país, lo cual no implica que en otros departamentos no hayan ocurrido casos, dado que en ocasiones las víctimas eran trasladadas de un destacamento a otro[5].

En cuanto a la edad de las víctimas identificadas, dos tercios (62%) fueron mujeres adultas entre 18 y 60 años de edad, un tercio (35%), niñas entre 0 y 17 años y un 3%, ancianas.

En 1980, el enfrentamiento armado interno (EAI) se había convertido en uno de los conflictos militares de mayor duración en el continente, con estimaciones imprecisas respecto de su resultado final. Esta incertidumbre, el desprestigio interno e internacional de los gobiernos subordinados al ejército y los efectos internos de la crisis de la "década perdida" condujeron al golpe militar de 1982, que preparó la apertura y, luego, la transición a la democracia, proceso iniciado formalmente en 1986[6].

La Constitución de 1985 fue la primera en América Latina en reconocer la institución del *Ombudsman* (García Laguardia, 1993), y

---

[4] Ante la ausencia de instrumentos descrita, a partir de 2006 algunas organizaciones sociales se interesaron en visibilizar la violencia sexual contra las mujeres durante el enfrentamiento armado interno. Como resultado se han realizado investigaciones que dan cuenta de las causas y efectos de dicho delito en la vida de las mujeres y en la reconstrucción del tejido social dentro de las comunidades y en la sociedad guatemalteca en general. Algunos de estos estudios son: Consorcio Actoras de Cambio (2009) y (2006); IECCPG (2006); Montes (2006).

[5] CEH, gráfico 1 del resumen del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

[6] Entre 1982 y 1985 el gobierno militar instalado por un golpe de Estado en 1982, diseñó la "transición a la democracia". Logró algunos acercamientos con partidos políticos y organizaciones sociales, elaboró una nueva legislación política y electoral y convocó a la Asamblea Nacional Constituyente de 1984 (que prepararía la Constitución de 1985, puesta en vigencia en 1986).

contiene además una importante innovación: el primado del derecho internacional sobre el interno en cuanto al respeto y protección de los derechos humanos. El artículo 46 otorga a los derechos humanos una jerarquía superior a la legislación ordinaria o derivada, pero no puede reconocerse superioridad alguna sobre la Constitución Política de la República de Guatemala.

B. La violencia contra las mujeres: Una aproximación a sus causas en el contexto de la sociedad guatemalteca

La campaña del Secretario General de las Naciones Unidas "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres", fue lanzada en noviembre de 2009 desde Guatemala para toda América Latina. Esta campaña tiene como principales propósitos adoptar y hacer valer las leyes nacionales para tratar y castigar todas las formas de violencia; fortalecer la recopilación de datos estadísticos; implementar planes de acción nacionales y aumentar la conciencia del público y la movilización social. En el lanzamiento participaron la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer (CONAPREVI) y organizaciones de la sociedad civil, como el Consorcio Actoras de Cambio, la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), la Organización de Mujeres Tierra Viva y el Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer (CICAM), entre otras. Dicha campaña se extenderá hasta el año 2015 y siguiendo los propósitos descritos, mantendrá el tema de la violencia contra las mujeres en la opinión pública mediante actividades lúdicas como conciertos, cine y certámenes de pintura, entre otros. Al mismo tiempo, se llevarán a cabo seminarios, foros y mesas de diálogo y se presentarán informes, como se hizo con el denominado Mujeres, violencia y VIH. Se trata de influir positivamente en la conciencia colectiva y lograr cambios culturales respecto de la violencia.

En forma paralela, la campaña apoya la difusión del conocimiento sobre las diferentes leyes promulgadas en relación con la violencia contra las mujeres, acción que se ha realizado en espacios que convocan a una población diversa, como el programa Pasos y pedales de la Municipalidad de Guatemala. En la línea del fortalecimiento institucional se han puesto en marcha iniciativas para impulsar la consolidación de las entidades vinculadas al tratamiento y atención de la violencia contra las mujeres, entre las cuales resalta el reciente foro sobre la rendición de cuentas de la Declaración sobre la no tolerancia de la violencia contra las mujeres.

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se ha reconocido internacionalmente como parte de los derechos humanos. A pesar de que el Estado guatemalteco se ha sumado a esta corriente internacional, han transcurrido más de dos décadas desde el inicio de la democracia (y 14 años desde la firma de los Acuerdos de Paz), durante las cuales, si bien ha habido avances sustantivos en la construcción de un marco normativo de protección de los derechos humanos de las mujeres, la violencia continúa marcando su vida cotidiana. Lejos de que dicha violencia disminuya y se erradique, se ha intensificado en su máxima expresión: las muertes violentas y el femicidio.

Si bien las causas de la violencia contra las mujeres tienen una especificidad propia por ser el resultado de un sistema genérico opresivo, en el que los hombres ejercen poder y control sobre las mujeres, esta práctica también se nutre de un contexto más amplio, que para la sociedad guatemalteca puede expresarse a través de las siguientes hipótesis:

i) En el caso de Guatemala, las raíces de la primera hipótesis deben buscarse en los 36 años de enfrentamiento armado interno y sus efectos actuales. ¿Cómo pudo influir dicho conflicto, una vez concluido, en el incremento de la violencia en general y en contra de las mujeres en particular?

- La primera subhipótesis sobre la relación entre conflicto armado interno y violencia delictiva se relaciona con el reciclaje e incorporación de quienes participaron en los hechos de violencia en los actuales órganos de seguridad del Estado, la policía o los sistemas de seguridad y vigilancia privados. A lo anterior se suman dos hechos: las investigaciones y los juicios por los hechos de violencia del pasado han sido prácticamente inexistentes y las campañas y programas de reconciliación han avanzado muy poco.
- La segunda subhipótesis apunta a la proliferación de las armas, sobre todo porque no se realizó un esfuerzo intensivo para reconvertir ese arsenal después de los tratados de paz.
- La tercera subhipótesis resulta más difícil de estudiar y remite a la eventual cultura de la violencia que el conflicto interno pudo haber estimulado, ya que la muerte, la tortura, la agresión (física y psicológica) y el desprecio por aquellos vistos como más débiles entraron a ser parte de la vida diaria. La actitud del Estado, por su parte, fue escudarse en que "era violencia incontrolable, producto de la confrontación entre grupos en pugna", renunciando así a su responsabilidad de garantizar los derechos de las personas y a su obligación de investigar y

castigar a los culpables. Esto pudo haber cimentado la idea de que recurrir a la violencia en todas sus expresiones, incluida la muerte, no solo era fácil, sino que no acarreaba sanción.

ii) La segunda hipótesis sobre el incremento de la violencia actual se refiere a los efectos del aumento y generalización de la pobreza como situación de privación. En este sentido, debe aclararse que no está demostrado que la pobreza como tal genere violencia delictiva ni criminalidad en una relación directa y mecánica (de causa y efecto). Sin embargo, la pobreza urbana, que refuerza la desigualdad y limita las oportunidades (exclusión escolar, desempleo, informalidad, escaso acceso a servicios, bajos ingresos), todo ello en el marco del crecimiento desordenado de las ciudades, el relajamiento de los controles familiares y la ausencia o la desintegración de redes sociales de apoyo pueden estimular la violencia en sus múltiples manifestaciones.

iii) Otros fenómenos complementarios también explicarían la violencia en general y, en particular, contra las mujeres: las maras, el narcotráfico y el crimen organizado.

iv) Por último, es necesario señalar la debilidad del Estado y las insuficiencias del sistema de investigación, seguridad y justicia, lo que se traduce en un incremento de la impunidad de que goza actualmente la mayoría de los actos de violencia, tanto general como contra las mujeres. Se trata de una actitud de permisibilidad ante quienes delinquen, lo que dificulta la construcción de valores que promuevan el respeto de la vida, los derechos humanos y los derechos específicos de las mujeres, tanto en la vida privada como en la pública.

Algunas variables demostrarían los puntos expuestos.

1) El aumento de la violencia contra las mujeres en sus múltiples manifestaciones

A partir del año 2000 se ha observado un crecimiento impresionante de muertes violentas de mujeres. En febrero de 2010 se presentó en Madrid el estudio regional sobre femicidio *Ni olvidamos ni callamos,* elaborado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA), con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En dicha reunión se afirmó que los femicidios en la región centroamericana "se están disparando" hasta el punto que, en países como Guatemala**, superan los 100 homicidios por 100.000 habitantes;** también se puso de relieve que "los niveles de homicidios de mujeres en la región están alcanzando categoría de epidemia".

El COMMCA consideró urgente reaccionar ante una situación que está demostrando que en la región los asesinatos de mujeres "crecen más rápidamente" que los de hombres. Si entre 2003 y 2007 el incremento del número de asesinatos de hombres fue de un 50%, el de mujeres, precisó Carcedo, llegó a un **160%.** En Guatemala, la tasa de homicidios de hombres se duplicó entre 1990 y 2008, pero en el mismo período la de mujeres casi se triplicó.

Aunque las cifras sobre muertes violentas de mujeres pueden variar según la fuente (véase el cuadro II.1), aquí se consigna la información proporcionada por el Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM).

Cuadro II.1
GUATEMALA: MUERTES VIOLENTAS DE MUJERES
AÑOS 2000 A 2009

Años	Número de casos
2000	182
2001	226
2002	250
2003	417
2004	547
2005	624
2006	641
2007	584
2008	832
2009	783
Total	**5 086**

Fuente: Grupo Guatemalteco de Mujeres, sobre la base de datos de la Policía Nacional Civil (PNC); Organismo Judicial (OJ); Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF); Ministerio Público, e información publicada en medios de comunicación social, 2010.

Las organizaciones sociales de mujeres empezaron a nombrar el fenómeno de las muertes violentas de mujeres como femicidio, pero no fue sino hasta la promulgación de la ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, iniciativa promovida por las mencionadas organizaciones, que el Estado de Guatemala tipificó este delito, definiéndolo como "muerte violenta de una mujer, ocasionada en

el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres" (art. 3, inciso e).

Esta definición está contribuyendo a aclarar la distinción entre muertes violentas de mujeres (homicidios y asesinatos de mujeres) y femicidios, lo que permite avanzar hacia una mejor comprensión de la diversidad de contextos en los que se producen los hechos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, y en cualquier circunstancia, el homicidio/asesinato y el femicidio constituyen las formas más graves de violencia, en tanto niegan el derecho humano fundamental a la vida.

En su esfuerzo por mostrar la distinción entre muertes violentas de mujeres y femicidios, el GGM ha publicado que entre los años 2000 y 2006 ocurrieron 2.887 muertes violentas de mujeres, correspondiendo el 32% a femicidios, el 7% a casos de sospecha de femicidio y el 8,6% a víctimas que definitivamente no entraron en esa definición. En la información producida por el GGM se destaca que hubo un 52,3% de casos catalogados como "no se sabe si es femicidio", ya que la precaria información obtenida en el proceso de investigación criminal no permitió descartarlos o incluirlos en la categoría de femicidios (GGM, 2010).

Por su parte, el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), señaló que en 2009 ingresaron 95 casos de femicidio (93 mujeres y 2 niñas o adolescentes), cifra que acusa un incremento del 217% con respecto al año anterior (30 casos).

El incremento de la violencia contra las mujeres conduce a la cuestión de quiénes y dónde la ejercen y todo indica que es en el espacio de la casa y de los supuestos afectos donde se encuentran los principales agresores. Así, en distintos documentos la información pone de manifiesto que son los hombres vinculados "afectivamente" a las mujeres quienes las agreden en la mayoría de los casos. Según los datos preliminares de la ENSMI 2008-2009, el 45% de las mujeres alguna vez unidas ha sufrido algún tipo de violencia (verbal, física y sexual), en un momento de su vida, ejercida por el esposo o compañero. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) reportó que en 2008, del total de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (física, sexual, psicológica, patrimonial o alguna combinación de estas), el 76% fue agredida por la pareja (esposo o conviviente), y el 11%, por la ex pareja (ex esposo o ex conviviente).

2) El escaso seguimiento de las denuncias por violencia presentadas por las mujeres y la consiguiente falta de protección

Cabe resaltar que en el país todavía es precaria la información estadística que dé cuenta del continuo de la violencia en la vida de las mujeres basándose en las denuncias que realizan en las instancias correspondientes. En 2004, por invitación del gobierno de Guatemala y de

organizaciones sociales de mujeres, visitó el país la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, en sus declaraciones, señaló que en el 31% de los 152 casos de muertes violentas de mujeres que conoció la Fiscalía de la Mujer del Ministerio Público, las mujeres habían sido amenazadas. Resultados similares se muestran en el cuadro II.2, en el que se consigna que de las mujeres víctimas de femicidio un 40% había denunciado previamente actos de violencia a manos de sus parejas y amenazas de muerte.

Cuadro II.2
GUATEMALA: VÍCTIMAS DE FEMICIDIO SEGÚN RELACIÓN CON EL AGRESOR, ANTECEDENTES DE DENUNCIA DE VIOLENCIA Y LUGAR DE LOS HECHOS, 2009
(*Distribución del total de casos*)

Delitos totales	**Relación de la víctima con el agresor**	**Antecedentes de denuncia de violencia por parte de la víctima**	**Lugar en que ocurrió el hecho**
Femicidios (10)	(2) Esposos	(1) Denunció violencia física y psicológica en dos oportunidades: ante la Policía Nacional Civil (PNC) y en el Juzgado de Paz de Alta Verapaz (1) No denunció que sufría violencia intrafamiliar	(2) Domicilio de las víctimas
	(2) Convivientes	(1) Dos denuncias verbales ante la Oficina de Atención Permanente del Ministerio Público; en la segunda ocasión se practicaron exámenes psicológicos (1) Sin antecedentes de violencia	(2) Domicilio de las víctimas
	(1) Novio	Violencia física y psicológica. No se especifica lugar de la denuncia	Terreno baldío
	Relación extramarital	Sin antecedentes de violencia	Vía asfáltica
	Pretendiente	No denunció que el agresor la acosaba y amenazaba	Carretera de terracería
	(3) Ninguna	(2) Sin antecedentes de violencia Recibió llamadas de amenaza de muerte. No se especifica lugar de la denuncia	Transporte urbano Domicilio de las víctimas
Femicidio en grado de tentativa 1	Ex novio	Sin antecedentes de violencia	Domicilio de la víctima

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro de Análisis de Documentación Judicial (CENADOJ), *Informador estadístico. Datos 2009. Análisis de sentencias dictadas por el delito del femicidio en los órganos jurisdiccionales de la República de Guatemala, año 2009*, Ciudad de Guatemala, 2009.

La información del cuadro II.2 es coherente con el hecho de que, siendo los hombres los principales agresores, sea también el espacio de la casa el más peligroso para las mujeres. No obstante, cabe subrayar que la información consignada por el CENADOJ respecto del lugar en que ocurrieron los hechos en estos casos específicos de femicidio no muestra la misma tendencia que otras instituciones, como el Ministerio de Gobernación, han identificado en casos de muertes violentas de mujeres. En efecto, según datos de dicho Ministerio, de enero a junio de 2008 y en toda la República se había asesinado a 329 mujeres; de estas, el 47% de los cuerpos apareció en lugares públicos y el 35%, dentro de sus casas. Al margen de esta distribución, no se puede descartar que los cuerpos hayan sido movidos de lugar, como una forma de distorsionar las investigaciones, pero también es una evidencia más del grado de impunidad de los criminales, que se sienten con confianza como para circular libremente por la vía pública con el cadáver.

3) La falta de acceso a la justicia

El último elemento para ilustrar el grado de impunidad de los hechos de violencia contra las mujeres es el del acceso a la justicia, medido a partir de las sentencias dictadas por el Organismo Judicial. Como se podrá verificar en el cuadro siguiente, en los casos de delitos contemplados en la ley contra el femicidio y otra formas de violencia se dictaron 80 sentencias y, aunque la mayoría resultaron condenatorias (62 comparadas con 18 absolutorias), la cifra continúa siendo magra frente al total de casos ingresados.

En el mismo orden de ideas, el CENADOJ publicó que en 2009 y en relación con 40 tipos de delitos varios de violencia contra las mujeres, ingresaron 15.453 casos, entre los que se destacan las amenazas (37%), la negación económica (15,3%) y la violación (14%). Sobre el total de delitos varios, solamente se dictaron 200 sentencias (77,5% condenatorias y 22,5% absolutorias)[7], siendo la mayoría de las sobrevivientes y víctimas mujeres en edad reproductiva, sobre todo de 14 a 36 años de edad. Por su parte, el mayor porcentaje de agresores (44%) correspondió a hombres de 18 a 36 años.

La composición etaria de víctimas y sobrevivientes de violencia, así como de los agresores en los delitos enunciados, que sigue la tendencia general de otros delitos y manifestaciones de violencia contra las mujeres, pone de relieve una dimensión alarmante de dicha problemática, pues se trata de hombres jóvenes que matan y violentan a mujeres también jóvenes. Esto subrayaría la urgente necesidad de realizar acciones educativas de prevención.

[7] En la información del CENADOJ no se consigna el año de los casos en los que se dictó sentencia.

La situación descrita hasta aquí pone de manifiesto que la erradicación de la violencia contra las mujeres exige un tratamiento integral de la problemática. Se trata de construir en Guatemala un Estado que junto con diseñar y ejecutar políticas, planes, programas y estrategias sobre reducción de la pobreza, seguridad ciudadana y acceso a la justicia, entre otros objetivos, también procure deconstruir el sistema de dominio masculino.

C. Las normas y procedimientos legales

Algunas de las leyes promulgadas a nivel nacional han sido armonizadas con los enunciados de varios instrumentos internacionales en materia de violencia contra las mujeres que el Estado guatemalteco ha ratificado. Las organizaciones y movimiento de mujeres en Guatemala, así como los mecanismos para el adelanto de la mujer, han desempeñado un papel protagónico en este esfuerzo. Específicamente, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), en representación del Estado, también ha asumido la responsabilidad de elaborar y presentar a las instancias correspondientes los informes de seguimiento de los compromisos internacionales asumidos por Guatemala, así como de realizar acciones de difusión respecto de las recomendaciones que dichas instancias proponen, luego de recibir y escuchar los avances en el cumplimiento de los compromisos.

En Guatemala, gracias al esfuerzo político de las organizaciones y movimiento de mujeres, se ha construido un marco normativo en materia de violencia contra las mujeres que incluye tanto leyes ordinarias en los ámbitos civil y penal, como reglamentos que complementan esas leyes[8]. La legislación ordinaria incluye:

- Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, decreto 9-96 del Congreso de la República (ley VIF).
- Reglamento de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, acuerdo gubernativo 831-2000, reformado por acuerdo gubernativo 417-2003.
- Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, decreto 22-2008 del Congreso de la República.
- Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, decreto 9-2009 del Congreso de la República.

En el caso de delitos contemplados en de la Ley contra el femicidio y de la ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas, se

[8] Para mayor información véase el anexo 2, Convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

aplican los procedimientos del proceso penal general, con observancia de algunos principios y garantías especiales establecidos en dichas leyes.

i) Ley contra el femicidio, derechos de la víctima:

- Acceso a la información, definido como el derecho de la víctima a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal.
- Asistencia integral, entendida como el derecho de la mujer víctima y sus hijos a recibir servicios sociales de atención, emergencia, apoyo, refugio y recuperación, que contempla: atención médica y psicológica, apoyo social, seguimiento legal de sus reclamaciones, apoyo a la formación e inserción laboral y asistencia de un intérprete.
- Prohibición de causales de justificación frente a los delitos tipificados en la ley, lo que implica que el agresor no podrá invocar costumbres o tradiciones culturales o religiosas como causal de justificación o exculpación.

ii) Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas. Al proceso penal general se aplican, entre otras, las siguientes disposiciones especiales para la protección de la víctima:

- Confidencialidad para la protección de la privacidad e identidad de las víctimas (art. 2.a).
- Protección especial, definida como protección individual y diferenciada para garantizar su seguridad y el restablecimiento de derechos (art. 2.b).
- Celeridad, para garantizar que los procesos se realicen con especial atención y prioridad (art. 2.j).
- Presunción de minoría de edad (art. 2.k), que se aplicará cuando no se pueda establecer la minoría de edad de la persona o existe duda razonable sobre su edad o veracidad de sus documentos de identificación personal o de viaje.
- Actuación de oficio en procedimientos administrativos y judiciales para garantizar la protección a la víctima (art. 8)
- Atención entendida como la intervención pronta, integral y efectiva de la autoridad competente para garantizar la recuperación física y psicológica de la víctima así como su reinserción social y familiar con particular cuidado de su edad, género e identidad cultural (art. 9).

- No revictimización, interés superior del niño, no discriminación, derecho de participación, respeto a la identidad cultural, acceso a la información, restitución en el ejercicio de derechos (art. 2).
- Aplicación de las normas sobre delitos de delincuencia organizada, agravantes especiales, medios, métodos especiales de investigación y persecución penal, medidas precautorias y reglas sobre colaboradores y medios de impugnación establecidos en la Ley contra la delincuencia organizada, decreto 21-2006 del Congreso de la República (art. 60).
- Derechos de las víctimas, que contemplan: privacidad, recuperación física, psicológica y social, la convivencia familiar, la asesoría legal y la interpretación, tratamiento en un hogar de protección o abrigo, la reparación integral del agravio y la permanencia en el país para personas víctimas de trata (art. 11).
- Derechos de las personas víctimas de trata en proceso de repatriación, que incluyen entre otras, acompañamiento y asesoría migratoria, aplicación de medidas para resguardar su integridad y privacidad y garantizar su recuperación, así como medidas para facilitar comunicación con parientes o referentes afectivos (art. 18).

En cuanto a las medidas de seguridad contempladas en la ley VIF, se establece un procedimiento específico para garantizar la celeridad en su otorgamiento, sea por parte del juez de familia, juez de paz o juez de primera instancia penal. Este procedimiento incluye:

- Presentación de la denuncia o solicitud de protección en forma escrita o verbal, con o sin asistencia de abogado o abogada, por cualquier persona víctima sin importar la edad, cualquier miembro del grupo familiar o cualquier testigo del hecho; miembros de servicios de salud o educativos que por razones de ocupación tengan contacto con la víctima; organismos no gubernamentales cuyo objeto sea la protección de los derechos de la mujer y de la niñez (art. 3).
- La denuncia se puede presentar ante el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Policía Nacional Civil (PNC), bufetes populares o la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), y debe remitirse dentro de un plazo no mayor de 24 horas al juzgado de familia o al juzgado de paz penal, en el que también puede denunciarse directamente.
- En el reglamento de la ley VIF (art. 7) se establece que si se plantea oposición a las medidas de seguridad decretadas, esta oposición

se tramita de acuerdo con las leyes procesales, es decir, según un procedimiento común de la jurisdicción de familia.

1. El patrocinio jurídico gratuito y su organización

Antes de describir el patrocinio gratuito es necesario mencionar la posibilidad que brinda el marco normativo de contar o no con la asistencia de una abogada o abogado. En el art. 3 de la ley VIF se establece que la solicitud de protección puede hacerse en forma escrita o verbal, con o sin asistencia de tales profesionales. En los procesos penales, la víctima puede hacerse representar por intermedio del Ministerio Público o bien convertirse en querellante adhesiva dentro del proceso, para lo que debe necesariamente contar con la asistencia técnica de un abogado o abogada, servicio que ofrece actualmente el Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP).

En el art. 3 del reglamento de la ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, contenido en el acuerdo gubernativo 831-2000, se establece que las instituciones receptoras de las denuncias deberán darle seguimiento y asesorar a las víctimas durante su tramitación para que se hagan efectivas las medidas de seguridad dictadas por el juzgado y para prestar auxilio legal en casos de oposición e interposición de recursos procesales, hasta la finalización del caso.

Asimismo, en el art. 4 se señala que la CONAPREVI intervendrá, proporcionando el patrocinio legal a solicitud de la víctima o de la institución que, justificadamente, se vea imposibilitada de hacer acompañamiento o seguimiento de las diligencias, a fin de que todo caso sea atendido.

La Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (art. 11) dispone la asesoría legal y técnica y el derecho a un intérprete para el adecuado tratamiento dentro del hogar de protección y abrigo. A las personas menores de edad, la PGN les asignará los abogados procuradores correspondientes. En el inciso d) se contempla la asesoría legal y técnica y el derecho a un intérprete durante la atención y protección para asegurar acceso a la información en el idioma que efectivamente se comprenda. Específicamente, en Guatemala no existe un servicio de defensa legal gratuita o de patrocinio jurídico gratuito para todos los casos.

Sobre el trabajo de la CONAPREVI, algunas representantes de organizaciones sociales han observado que, si bien el trabajo de acompañamiento de las víctimas llena un vacío institucional, el mandato legal otorgado al IDPP (decreto 129-97) es brindar asistencia legal gratuita a las personas acusadas de delitos, no a las víctimas, por lo que se considera que sus acciones no corresponden en forma alguna a la naturaleza

institucional, al modelo procesal vigente o al mandato que le otorga su ley de creación. Por el contrario, existe el riesgo que se presenten conflictos de intereses, ya que puede suceder que la misma institución represente en un mismo caso al acusado y también a la víctima.

a) Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)

De acuerdo con su mandato, la DEMI creó el Área de Atención de Casos, integrada por las unidades social, psicológica y jurídica, en un esfuerzo por ofrecer atención integral. El trabajo del Área es acompañar el proceso seguido en los casos de violencia intrafamiliar contra la mujer, lo que incluye solicitud de medidas de seguridad, pensión alimenticia, ejecución de pensiones alimenticias atrasadas, violación, violencia laboral, gastos administrativos y notariales para mujeres indígenas. Este tipo de servicio existe en todas las sedes regionales de la DEMI, lo que asegura que la atención se lleve a cabo en el idioma materno de las mujeres que se acercan a solicitar este acompañamiento.

b) Centros de apoyo integral para mujeres sobrevivientes de violencia (CAIMUS)

En la entrevista con la Directora de CONAPREVI se señaló que los pocos casos de sobrevivientes de violencia que se acercan a la institución se derivan a los CAIMUS. Estos centros funcionan sobre la base del modelo de atención integral del GGM[9], que junto con la Asociación Hogar Nuevos Horizontes (AHNH), emprendieron esta tarea de atención hace 20 años.

2. Delitos penales específicos

La Ley contra el femicidio tipificó tres delitos penales específicos que tienen como sujeto pasivo a la mujer:

- **Femicidio**: En el art. 3, inc. e), la ley establece una definición general del femicidio que no se restringe al ámbito penal, mientras que en el art. 6 se define como delito específico.

[9] El enfoque del modelo "está basado en la teoría humanista del feminismo, la cual identifica el problema de la violencia contra las mujeres como un producto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y la consecuente discriminación, opresión, subordinación y violencia de la que ellas son objeto" (CONAPREVI, 2008). Además, el modelo se ha construido con el aporte de las mujeres y se ha validado en la práctica, lo que ha propiciado una atención de calidad, con calidez humana y ética profesional. Sus dos áreas estratégicas son la atención y la intervención. La primera incluye los componentes siguientes: atención inicial, asesoría legal, apoyo psicológico, apoyo social, atención médica, grupos de apoyo y autoayuda, albergue temporal para mujeres, sus hijas e hijos y apoyo telefónico. La segunda contempla redes de apoyo, autocuidado, seguridad, prevención, sensibilización, formación y difusión, investigación y auditoría social, y cabildeo y negociación (CONAPREVI, 2008).

- **Violencia contra la mujer:** Al igual que en el delito anterior, la ley contempla definiciones generales (art. 3) de violencia contra la mujer, violencia económica, violencia física, violencia psicológica o emocional, violencia sexual y, además, la tipificación del delito de violencia contra la mujer (art. 7).
- **Violencia económica:** Siguiendo el mismo modelo, la ley incluye tanto una definición general aplicable a estos efectos como una tipificación específica de este delito (art. 8).

En el cuadro II.3 se presenta la definición de cada uno de dichos delitos.

Cuadro II.3
GUATEMALA: TIPIFICACIÓN DE DELITOS CONTENIDOS EN LA LEY CONTRA EL FEMICIDIO Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Definición general de femicidio para los efectos de la ley	Delito de femicidio
Muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres.	Comete el delito de femicidio quien, en el marco de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, diere muerte a una mujer, por su condición de mujer, valiéndose de cualquiera de las siguientes circunstancias: • Haber pretendido infructuosamente establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima. • Mantener en la época en que se perpetre el hecho, o haber mantenido con la víctima relaciones familiares, conyugales, de convivencia, de intimidad o noviazgo, amistad, compañerismo o relación laboral. • Como resultado de la reiterada manifestación de violencia en contra de la víctima. • Como resultado de ritos grupales usando o no armas de cualquier tipo • En menosprecio del cuerpo de la víctima para satisfacción de instintos sexuales, o cometiendo actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de mutilación. • Por misoginia • Cuando el hecho se cometa en presencia de las hijas o hijos de la víctima. • Concurriendo cualquiera de las circunstancias de calificación contempladas en el artículo 132 del Código Penal. La persona responsable de este delito será sancionada con pena de prisión de veinticinco a cincuenta años y no podrá concedérsele la reducción de la pena por ningún motivo. Las personas procesadas por la comisión de este delito no podrán gozar de ninguna medida sustitutiva.

(continúa)

Cuadro II.3 (continuación)

Definiciones generales de violencia para los efectos de la ley (art. 3.j, l, m y n)	**Delito de violencia contra la mujer (art. 7)**
Violencia contra la mujer: Toda acción u omisión basada en la pertenencia al sexo femenino que tenga como resultado el daño inmediato o ulterior, sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en el ámbito público como en el ámbito privado (La ley también define estos ámbitos en el art. 3, b y c). Violencia física: Acciones de agresión en las que se utiliza la fuerza corporal directa o por medio de cualquier objeto, arma o sustancia con la que se causa daño, sufrimiento físico, lesiones o enfermedad a una mujer. Violencia psicológica o emocional: Acciones que pueden producir daño o sufrimiento psicológico o emocional a una mujer, a sus hijas e hijos, así como las acciones, amenazas o violencia contra las hijas, los hijos u otros familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de la víctima, en ambos casos con el objeto de intimidarla, menoscabar su autoestima o controlarla, la que sometida a este clima emocional puede sufrir un progresivo debilitamiento psicológico con cuadros depresivos. Violencia sexual: Acciones de violencia física o psicológica cuya finalidad es vulnerar la libertad e indemnidad sexual de la mujer, incluyendo la humillación sexual, la prostitución forzada y la denegación del derecho a hacer uso de métodos de planificación familiar, tanto naturales como artificiales, o a adoptar medidas de protección contra enfermedades de transmisión sexual.	Comete el delito de violencia contra la mujer quien, en el ámbito público o privado, ejerza violencia física, sexual o psicológica, valiéndose de las siguientes circunstancias: • Haber pretendido infructuosamente establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima. • Mantener en la época en que se perpetre el hecho, o haber mantenido con la víctima relaciones familiares, conyugales, de convivencia, de intimidad o noviazgo, amistad, compañerismo o relación laboral, educativa o religiosa. • Como resultado de ritos grupales usando o no armas de cualquier tipo. • En menosprecio del cuerpo de la víctima para satisfacción de instintos sexuales, o cometiendo actos de mutilación genital. • Por misoginia. La persona responsable del delito de violencia física o sexual contra la mujer será sancionada con prisión de cinco a doce años, de acuerdo a la gravedad del delito, sin perjuicio de que los hechos constituyan otros delitos estipulados en leyes ordinarias. La persona responsable del delito de violencia psicológica contra la mujer será sancionada con prisión de cinco a ocho años, de acuerdo a la gravedad del delito, sin perjuicio de que los hechos constituyan otros delitos estipulados en leyes ordinarias.

(continúa)

Cuadro II.3 (conclusión)

Definición general de violencia económica para los efectos de la ley (art. 3.k)	**Delito de violencia económica (art. 8)**
Acciones u omisiones que repercuten en el uso, goce, disponibilidad o accesibilidad de una mujer a los bienes materiales que le pertenecen por derecho, por vínculo matrimonial o unión de hecho, por capacidad o por herencia, causándole deterioro, daño, transformación, sustracción, destrucción, retención o pérdida de objetos o bienes materiales propios del grupo familiar, así como la retención de instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos.	Comete el delito de violencia económica contra la mujer quien, dentro del ámbito público o privado, incurra en una conducta comprendida en cualquiera de los siguientes supuestos: • Menoscabe, limite o restrinja la libre disposición de sus bienes o derechos patrimoniales o laborales. • Obligue a la mujer a suscribir documentos que afecten, limiten, restrinjan su patrimonio o lo pongan en riesgo; o que lo eximan de responsabilidad económica, penal, civil o de cualquier naturaleza. • Destruya u oculte documentos justificativos de dominio o de identificación personal, o bienes, objetos personales, instrumentos de trabajo que le sean indispensables para ejecutar sus actividades habituales. • Someta la voluntad de la mujer por medio del abuso económico al no cubrir las necesidades básicas de ésta y la de sus hijas e hijos. • Ejerza violencia psicológica, sexual o física sobre la mujer, con el fin de controlar los ingresos o el flujo de recursos monetarios que ingresan al hogar. La persona responsable de este delito será sancionada con prisión de cinco a ocho años, sin perjuicio de que los hechos constituyan otros delitos estipulados en leyes ordinarias.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer (decreto 22-2008).

Por su parte, la Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas creó/reformó un total de 24 delitos del Código Penal, que si bien no son exclusivos para la protección de la mujer, están intrínsecamente relacionados con la violencia que las mujeres enfrentan:

- Maltrato contra personas menores de edad (art. 23).
- Contagio de infecciones de transmisión sexual (art. 24).

- Empleo de personas menores de edad en actividades laborales lesivas a su integridad y dignidad (art. 25).
- Violación (art. 28).
- Agresión sexual (art. 29).
- Exhibicionismo sexual (art. 32).
- Ingreso a espectáculos y distribución de material pornográfico a personas menores de edad (art. 189).
- Violación a la intimidad sexual (art. 34).
- Promoción, facilitación o favorecimiento de la prostitución (art. 36).
- Promoción, facilitación o favorecimiento de la prostitución agravada (art. 37).
- Actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad (art. 38).
- Remuneración por la promoción, facilitación o favorecimiento de la prostitución (art. 39).
- Producción de pornografía de personas menores de edad (art. 40).
- Comercialización o difusión de pornografía de personas menores de edad (art. 41).
- Posesión de material pornográfico de personas menores de edad (art. 42).
- Utilización de actividades turísticas para la explotación sexual comercial de personas menores de edad (art. 43).
- Trata de personas (art. 47).
- Remuneración por trata de personas (art. 48).
- Suposición de parto (art. 50).
- Sustitución de un niño por otro (art. 51).
- Supresión y alteración del estado civil (art. 52).
- Adopción irregular (art. 53).
- Trámite irregular de adopción (art. 54).

3. Violencia contra las mujeres y políticas públicas

A nivel nacional existen dos políticas públicas fundamentales: i) la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y el Plan de equidad de oportunidades (PEO) 2008-2023, y ii) el Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres (PLANOVI 2004-2014). Estas políticas han sido la base conceptual y estratégica sobre la que se han creado otras de carácter institucional.

a) Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y Plan de equidad de oportunidades (PEO), 2008-2023[10]

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), como entidad encargada de asesorar y apoyar al Presidente de la República en materia de programas y proyectos para la promoción y adopción de políticas públicas inherentes al desarrollo integral de las mujeres, es la delegada por el gobierno para coordinar el proceso de implementación, ejecución, monitoreo y verificación de esta política. Su puesta en práctica corresponde a los ministerios, secretarías, instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas (SEPREM, 2008).

Los ejes de la política nacional son: desarrollo económico y productivo con equidad de género; recursos naturales, tierra y vivienda; equidad educativa con pertinencia cultural; equidad en el desarrollo de la salud integral con pertinencia cultural; **erradicación de la violencia contra las mujeres**; equidad jurídica; racismo y discriminación contra las mujeres; equidad e identidad en el desarrollo cultural; equidad laboral; mecanismos institucionales; participación sociopolítica e identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xincas.

En cumplimiento de su mandato, la SEPREM inició en 2008 el proceso de institucionalización de la perspectiva de género y étnica[11] —basado en la PNPDIM y el PEO— en diferentes organismos del Estado,

[10] Fue aprobada por el Consejo de Ministros, según acuerdo gubernativo 302-2009. El primer antecedente de la política fue de 1997 cuando se elaboró para el período 1999-2001. El proceso de construcción se caracterizó por los consensos entre el Estado y la sociedad civil. Posteriormente, se elaboró la de 2001-2006 con la recién creada SEPREM. La política y el Plan de equidad de oportunidades 2008-2023, se discutieron a lo largo de 14 meses (2008-2009) por 20 coordinaciones de mujeres e igual cantidad de instituciones del Estado. Se percibe como un esfuerzo de participación y consenso desde lo territorial hasta lo nacional, con aportes de mujeres de los cuatro pueblos que se reconocen en Guatemala (Gobierno de la República de Guatemala/Secretaría Presidencial de la Mujer, 2009).

[11] Para llevar adelante el proceso de institucionalización de la política y el Plan de equidad se cuenta con un manual de implementación que orienta las acciones del personal de la SEPREM en sus esfuerzos por lograr que las dependencias e instituciones de la administración pública incorporen en sus políticas internas, sistemas y procedimientos el enfoque de equidad de género (SEPREM, 2008).

entre los que figuran el INE, la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia (SCSPR) y el Ministerio de Economía (MINECO), con los cuales ha establecido convenios de cooperación y avanzado en el diseño tanto de estrategias para la incorporación de la mencionada perspectiva como de planes de implementación.

b) Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres (PLANOVI), 2004-2014

Como resultado de la aprobación del reglamento de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, así como de los instrumentos internacionales en favor de las mujeres, en el año 2000 y por acuerdo gubernativo se instaló la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI), que fue la primera respuesta coordinada impulsada por el Estado guatemalteco para enfrentar esas manifestaciones de violencia. El mandato de la CONAPREVI le otorga la calidad de ente asesor e impulsor de las políticas públicas para erradicar la violencia intrafamiliar y contra las mujeres y le entrega la coordinación de las instituciones públicas y privadas cuyo objetivo es atender, prevenir, sancionar y erradicar dicho problema. Para enfrentarlo se diseñó e implementó el PLANOVI.

Este Plan se concibe como articulador porque se elaboró considerando otras políticas públicas nacionales, como la PNPDIM, el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 y el plan sobre juventud y educación de la niña , entre otros, y también porque establece directrices políticas y acciones concertadas para seis instituciones del Estado y una de la sociedad civil, todas integradas a la CONAPREVI. Contempla cinco áreas estratégicas de mediano plazo: i) investigación, análisis y estadística; ii) prevención; iii) asesoría y verificación; iv) fortalecimiento institucional, y v) capacitación y educación.

Otras estrategias públicas orientadas al tratamiento de la violencia en particular y al avance de los derechos humanos de las mujeres en general son las siguientes:

- Agenda articulada sobre mujeres mayas, garífunas y xinkas, cuyos ejes de trabajo quedaron incorporados en la **Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres** (PNPDIM y el Plan de equidad de oportunidades (PEO 2008-2023. La agenda incluye un eje sobre el acceso a la justicia y otro sobre el tratamiento del racismo y la violencia contra la mujer. Esta agenda es coordinada por la DEMI.
- Unidad de la mujer y análisis de género del Organismo Judicial (OJ). Fue creada por la Corte Suprema de Justicia anterior y su propósito es influir en los currículos de la Escuela de Estudios

Judiciales y aspirantes a jueces de paz mediante la incorporación de temas relativos a los derechos humanos de las mujeres y el género.

- Instalación de seis órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de los casos de daños contra la vida e integridad física de la mujer (dos en la ciudad capital, dos en Quetzaltenango y dos en Chiquimula). Está a cargo del OJ, que aprobó el desembolso de 15 millones de quetzales para su creación. Quedaron consignados como una obligación del Estado en la ley contra el femicidio y empezarían a funcionar a partir de septiembre.
- Instrucción general para el tratamiento de los delitos contra la libertad sexual por parte del Ministerio Público . Su finalidad es impartir criterios y estrategias político-criminales a los órganos del Ministerio Público que intervienen en la atención y persecución penal de delitos contra la libertad sexual para así mejorar su efectividad, minimizar la victimización secundaria y respetar los derechos de las víctimas en los procesos penales respectivos.
- Instrucción general para regular el requerimiento de análisis genéticos (ADN) del Ministerio Público. Se establece ahí el procedimiento para solicitar análisis genéticos para ser utilizados en el marco de la función investigativa del MP. Considera delitos como violación, homicidio y secuestro.
- Política de equidad de género y de oportunidades para la promoción y desarrollo de las mujeres rurales.
- Política de equidad de género en el Fondo de Tierras.
- Política de equidad de género en la gestión ambiental y plan de acción 2003-2008.
- Protocolo de atención de salud para niñas y niños mayas, garífunas, xinkas y mestizos víctimas de maltrato infantil. Está en proceso de diseño, a cargo del Programa de Salud Integral de la Mujer, Niñez y Adolescencia, adscrito al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MIMSPAS). Se espera que tenga alcance nacional e incluye servicios de salud en los tres niveles de atención y proveedores/proveedoras de salud comunitaria.
- Oficinas de atención a la víctima de la PNC. Brindan atención primaria y urgente a todo tipo de víctimas de violencia. Se acompaña a mujeres sobrevivientes para la tramitación de medidas de seguridad, la atención en hospitales y, cuando se

trata de violaciones sexuales, se remiten los casos directamente al Ministerio Público. Funcionan las 24 horas del día en las sedes de las comisarías.

- Red de derivación a nivel nacional. Integrada por instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas en toda la república que se brindan apoyo mutuo para atender casos de sobrevivientes de violencia.

Todas estas estrategias están vigentes, con excepción del protocolo de atención de salud para niñas y niños mayas, garífunas, xinkas y mestizos del MSPAS, y también de los órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de casos de daños contra la vida e integridad física de la mujer del OJ, que se encuentran en proceso de formulación e instalación.

4. Eficacia de los procedimientos legales vigentes

Los procedimientos penales y civiles en Guatemala están especificados en diferentes instrumentos normativos, leyes, reglamentos e instrucciones generales internas de las instituciones que forman parte del sistema de justicia.

Previo a la descripción de las mayores debilidades detectadas en los procedimientos, es necesario subrayar aquellas que subyacen a todo el proceso de acceso a la justicia y afectan a las mujeres que han sobrevivido a la violencia en sus múltiples manifestaciones. En primer lugar y como denominador común a todos los estudios realizados[12], se destaca la tendencia de los operadores de la justicia de ambos sexos a invisibilizar y menospreciar a las mujeres, sin considerarlas sujetos sociales diferentes y autónomos, con intereses y derechos específicos que requieren ser reconocidos y tratados de manera diferenciada.

En el proceso penal guatemalteco, los actos introductorios definen la forma en que los órganos jurisdiccionales conocen de los hechos delictivos. Según el Código Procesal Penal, dichos actos son: denuncia, querella y prevención policial y reconocimiento de oficio (GGM, 2010).

La etapa preparatoria es la primera del procedimiento común. En ella tienen lugar las actuaciones del Ministerio Público, que cuenta con tres meses para concluir el procedimiento si la persona sindicada está aprendida y seis si el juez ha dictado una medida sustitutiva que se inicia a partir del auto de procesamiento. Estos plazos deben ser cumplidos estrictamente por el Ministerio Público. Como ente investigador,

[12] Esta sección se basa, aunque no exclusivamente, en tres documentos de reciente elaboración: GGM (2010);CMCR, , 2010 y Procurador de los Derechos Humanos (2010).

tiene que reunir todos los elementos necesarios para construir el caso y fundamentar su acusación ante el o la juez. Esto implica que la investigación criminal debe ser eficiente y eficaz, pues en ella descansa la efectividad del proceso penal. En este, el Ministerio debe realizar todas las acciones necesarias para documentar la información generada a partir de un hecho delictivo y establecer la participación del o los posibles partícipes en el hecho. En esta fase se lleva a cabo la individualización de las personas implicadas (GGM, 2010).

En la etapa intermedia y según las pruebas aportadas por el Ministerio Público, el o la juez evalúa si existe o no fundamento para someter a una persona a juicio oral y público por existir la probabilidad de que haya participado en el mencionado hecho. Para someter a una persona a juicio, el Ministerio Público debe haber recabado primero los medios de convicción necesarios para fundamentar una acusación, en la cual se ha individualizado a quien se cree jurídicamente autor de un hecho delictivo. Posteriormente, el Ministerio presenta la acusación y solicita al o la juez de primera instancia la apertura a juicio o somete otras solicitudes. En el caso de ser admitidas, el o la juez dicta auto de apertura a juicio y luego cita a quienes se ha otorgado participación definitiva en el procedimiento (GGM, 2010).

El juicio o debate es la etapa procesal, está regida por varios principios y da paso a la fase procesal de la sentencia, que por algún vicio o falta de circunstancia puede ser objeto de impugnación (GGM, 2010). Muchas de las debilidades apuntadas en la fase anterior influyen en algún grado para que se dicte o no sentencia condenatoria, incluso cuando se valoran los medios de prueba para que sean aceptados e introducidos legalmente en el debate.

5. Obligación legal de los ministerios de salud y de educación de denunciar casos de violencia contra las mujeres

Como se señaló en párrafos anteriores, en el art. 3 de la Ley VIF se establece que la denuncia o la solicitud de protección podrá hacerse en forma escrita o verbal, con o sin asistencia de abogada o abogado y que puede ser presentada, entre otros, por miembros de servicios de salud y educativos, así como por médicos que por razones ocupacionales tengan contacto con la persona agraviada, para quienes la denuncia tiene un carácter obligatorio. De acuerdo con el artículo 298 del decreto 51-92 del Congreso de la República, quien omitiere esa denuncia será sancionado según lo dispuesto en el art. 457 del Código Penal, que pena esta omisión con una

multa de 100 a 1.000 quetzales. Según este artículo se sanciona también al particular que, estando igualmente obligado, dejara de denunciar.

En el inciso c) del artículo en referencia se indica que las denuncias las puede presentar cualquier persona cuando la víctima agraviada sufre de incapacidad física o mental, o cuando la persona se encuentra impedida de solicitarla por sí misma.

Por su parte, la Ley contra le femicidio, en su art. 12, establece que en cumplimiento de la Constitución Política de la República y de los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala, este será solidariamente responsable por la acción u omisión en que incurran las y los funcionarios públicos que obstaculicen, retarden o nieguen el cumplimiento de las sanciones previstas en la ley, pudiendo ejercer contra estas o estos la acción de repetición si resultaren condenados, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o civiles.

La Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (art. 8), puntualiza que las autoridades competentes, bajo su propia responsabilidad, deben iniciar de oficio los procedimientos administrativos y judiciales para garantizar la protección de la víctima. En esta misma normativa se expresa que uno de los principios rectores de la ley es la confidencialidad que protege la privacidad y la identidad de las personas víctimas, previniéndose sobre la confidencialidad de la información inherente recopilada (inc. a). Se dispone, además, que la denuncia podrá ser presentada bajo reserva confidencial (art. 13).

Con relación al punto en cuestión, la información recabada sobre el MSPAS y el MINEDUC demuestra que no existen mecanismos institucionales para garantizar la denuncia de los casos de violencia contra mujeres, niños y niñas y adolescentes. En ambos ministerios ha habido casos excepcionales de profesionales que han tramitado denuncias por iniciativa propia y responsabilidad social. Estas pocas excepciones no han sido sistematizadas y, por lo tanto, no existe registro alguno sobre la forma en que se ha manejado la confidencialidad tratándose de menores de edad, ni sobre el proceso seguido institucional y legalmente en estos casos y en el de las mujeres.

Respecto del MSPAS, se señaló que el personal profesional de la salud muestra resistencia a denunciar casos de violación sexual o de cualquier otro tipo de violencia. Esto obedece fundamentalmente al temor a ser vinculados al proceso penal y ponerse en peligro frente a posibles represalias de los agresores, debido a que las denuncias son individualizadas y no institucionales. Se destaca, como se verá más adelante, que está pendiente la publicación del nuevo protocolo de atención

a víctimas/sobrevivientes de violencia sexual, el cual contempla el llenado de un expediente clínico, cuyo nivel de detalle, según la percepción del personal médico, podría evitar que sus miembros sean requeridos en el eventual proceso legal, pero no establece mecanismo alguno para que la responsabilidad de la denuncia sea asumida por la institución. Esto fue considerado como una deficiencia que no contribuye a la seguridad del personal médico.

D. Información nacional sobre violencia contra las mujeres

Siendo la violencia contra las mujeres un tema de derechos humanos, de seguridad ciudadana y de salud pública, la producción, análisis y publicación de la información estadística y cualitativa sobre el tema resulta fundamental para conocer la prevalencia e incidencia de dicha problemática y posibilitar, a partir de ello, que el Estado y la sociedad civil en su conjunto diseñen y ejecuten acciones concretas con vistas a asegurar a las mujeres una vida libre de violencia.

1. Recopilación, procesamiento, uso y publicación de la información estadística

Desde 1999, el Instituto Nacional de Estadística (INE), recaba y procesa información sobre violencia intrafamiliar en respuesta a su ley orgánica y a lo establecido en el art. 5 del reglamento de la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (Ley VIF). En 2009, con apoyo de la CONAPREVI, realizó la primera entrega pública impresa de estadísticas sobre violencia intrafamiliar correspondientes a 2007. La segunda entrega pública se hizo en 2010, con información de 2008. Esta situación y lo expresado en entrevistas realizadas a personal del INE y la CONAPREVI, muestran que se procura producir anualmente información estadística sobre violencia intrafamiliar[13], pero la publicación impresa aparece con dos años de retraso.

[13] Durante el trabajo de campo y en entrevistas con personal del INE se solicitó información preliminar de 2009, pero se informó que todavía se estaba procesando.

Cuadro II.4
GUATEMALA: INSTANCIAS ESTATALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CLAVE EN EL TRATAMIENTO Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Instancias estatales	Organizaciones no gubernamentales
Organismo ejecutivo	Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM)
Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI)	Fundación Sobrevivientes
Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)	Sector de Mujeres
Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)	Consorcio Actoras de Cambio
Policía Nacional Civil (PNC)	Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG)
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (IECCPG)

Instancias estatales	Organizaciones no gubernamentales
Organismo judicial	Mujeres Transformando el Mundo (MTM)
Organismo Judicial (OJ)	Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA)
Ministerio Público (MP)	Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer (CICAM)
Entidades estatales descentralizadas, semiautónomas y autónomas	**Organización no gubernamental internacional**
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Médicos sin Fronteras
Procuraduría General de la Nación	
Procuraduría de Derechos Humanos	
Coordinación Nacional de Asistencia Legal Gratuita a la Víctima y sus Familiares, del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	
Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF)	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la normativa legal y trabajo de campo.

En el caso de la información sobre violencia intrafamiliar, todas las instituciones receptoras de denuncias especificadas en la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (art. 4 de la Ley y art. 8 del reglamento), deben registrar dichas denuncias[14], llenar la boleta de registro estadístico de violencia intrafamiliar (en adelante "la boleta"), y enviarla al INE[15].

De acuerdo con la información obtenida, el objeto de la boleta es conocer la cifra real de los casos de violencia intrafamiliar a nivel nacional y contra las víctimas que la ley VIF considera en su art. 2: mujeres, niños, niñas, jóvenes, ancianos, ancianas y personas discapacitadas. La versión original de la boleta, escasamente utilizada entre 1999 y 2003, a partir de 2004 entró en un proceso de rediseño encabezado por el INE y la CONAPREVI, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que se prolongó aproximadamente por dos años[16]. Así, a fines de 2006 se inició el proceso de institucionalización de la boleta mediante acciones de sensibilización y capacitación para su uso adecuado (41 talleres a nivel nacional), y se distribuyeron 76.000 boletas entre las instituciones receptoras de denuncias. Para garantizar la unificación de criterios y la confiabilidad de la información se elaboró un instructivo para el llenado de la boleta, que fue distribuido entre las instancias pertinentes.

2. Sistema nacional de información sobre la violencia en contra de la mujer

La regulación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia en Contra de la Mujer (SNIVCM) quedó especificada en el art. 20 de Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, según el cual el INE está encargado de procesar la información que deben remitirle el OJ, el MP, la PGN, la PDH, la PNC, el IDPP, los bufetes populares (BP), y cualquier otra institución que conozca de los delitos contemplados en la ley, así como indicadores e información estadística para el SNIVCM. Todas las entidades tienen que implementar los mecanismos adecuados,

[14] Las denuncias se remiten a Estadística Judicial (art. 5, Ley VIF).

[15] Para mayor información véase el anexo 3. Las seis instituciones designadas como fuentes de información son el Ministerio Público (MP), la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Policía Nacional Civil (PNC), los Juzgados de Paz y de Familia, los bufetes populares (BP) y la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).

[16] El proceso para definir los contenidos de la versión final de la boleta incluyó talleres de validación con personal administrativo y auxiliares de justicia en cinco departamentos y la capital, socialización de los resultados de validación con la Junta Coordinadora de la CONAPREVI y promoción de acuerdos y consenso entre las instituciones presentes en ese espacio. Luego de dos años, en 2006, se llevó a cabo la prueba piloto en las comisarías de la PNC de dos municipios del Departamento de Guatemala y, tras analizar los nuevos resultados en el seno de la CONAPREVI, se hicieron las últimas modificaciones.

según su régimen interno, para el cumplimiento de esta obligación. El diseño del SNIVCM y su futura puesta en marcha ha sido el resultado de un esfuerzo coordinado entre el INE y la CONAPREVI, al que, además de las instituciones especificadas en la ley, se sumaron el Ministerio de Gobernación (MG), el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y el Sistema Penitenciario (SP). Esto significa que las 6 fuentes de información señaladas en la ley VIF aumentaron a 10. Su número, pero también el consenso político alcanzado entre las instituciones, pueden ser indicadores de su futuro éxito.

Según información proporcionada por la Directora de la CONAPREVI, el SNVCM contendrá al menos 44 indicadores que han sido discutidos y consensuados a lo largo de dos años por los actores involucrados, pues se ha tratado de evaluar las posibilidades reales de cada institución de captar y procesar la información de su competencia. En vista de que la definición última de los indicadores está aún en proceso, la entrevistada manifestó que no era posible compartirlos en el momento en que se elaboraba este estudio y solo hizo alusión a los siguientes: número de casos registrados de hechos de violencia contra las mujeres contemplados en la ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, que incluye la violencia física, sexual y psicológica, la violencia económica y el femicidio; pertenencia étnica de las sobrevivientes o víctimas de femicidio; relación de estas con los agresores; perfil social de los agresores, y los procesos legales de los casos reportados, como una forma de evaluar la efectividad de las respuestas del Estado en términos de acceso a la justicia para las sobrevivientes de violencia y víctimas de femicidio.

Se destaca que la información que contenga el SNIVCM será analizada cualitativamente por la CONAPREVI y el INE aplicará ese sistema en su versión estadística. El INE realizará este ejercicio mediante el procesamiento de la información en una base única que se está creando. Dicha base se alimentará de las bases de datos de las instituciones, que se han ido modificando con el acompañamiento del INE y como resultado de un proceso de discusión y formación con el personal técnico de cada institución. Hasta el momento se cuenta con 5 bases de datos aseguradas, de un total previsto de 10, y en todas se implantarán los estándares de calidad que el INE exige.

Sobre el proceso de instalación del SNIVCM es preciso hacer dos consideraciones más. En primer lugar, que está pendiente la discusión entre los actores involucrados respecto de la necesidad de modificar, mantener o eliminar la boleta de registro de violencia intrafamiliar, con el objeto de armonizar todos los delitos previstos en la normativa vigente. La segunda es que la apuesta respecto de su sostenibilidad financiera

depende de los recursos propios de cada institución comprometida[17]. Si bien la iniciativa cuenta con seguridad jurídica, otorgada por la ley contra el femicidio y otras formas de violencia, así como con legitimidad política, por el proceso de consenso entre las instituciones y el reconocimiento técnico del INE, en quien la Ley delegó la responsabilidad de seguimiento, no existe claridad sobre las posibilidades reales de todas las instituciones –sobre todo si se toman en cuenta las dificultades financieras del Estado de Guatemala–, para instalar las plataformas informáticas y asignar los recursos humanos necesarios. De acuerdo con información de la CONAPREVI, el propio INE necesita ser reforzado en cuanto a soluciones informáticas y personal técnico.

De acuerdo con la fuente de información citada, a la fecha la CONAPREVI ha asumido la inversión que demanda la creación del SNIVCM, cubriéndola con su presupuesto, que incluye fondos públicos y de la cooperación internacional.

3. Registro y recopilación de información estadística por otros actores

Algunas de las instituciones públicas vinculadas al tratamiento de la violencia contra las mujeres también registran información o la recopilan. Entre las primeras figura la DEMI, que de acuerdo con su mandato recibe denuncias de violencia realizadas por mujeres sobrevivientes indígenas, que luego se sistematizan para uso interno[18]. Dado que la DEMI acompaña el proceso de denuncia de las mujeres indígenas que se acercan a la institución, estos casos son registrados en las instituciones a las que acuden, lo que significa que se contabilizan en las estadísticas oficiales. No obstante, es preciso señalar que una de las mayores debilidades que muestran algunas instituciones receptoras de denuncias de violencia contra las mujeres es que al procesar la información no desagregan los casos según la pertenencia étnica de las sobrevivientes y víctimas, lo que ocurre a pesar de que en la boleta única de registro de violencia intrafamiliar se considera esa variable.

Las instituciones que recopilan información, como la SEPREM y la CONAPREVI, manejan sistemas de registro con los datos que producen las instancias responsables. En opinión de las entrevistadas, este ha sido

---

[17] De acuerdo con la información proporcionada por la responsable en la CONAPREVI del seguimiento del SNIVCM, esta institución participó en la convocatoria realizada en 2009 por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra las mujeres y presentó un proyecto para fortalecer el INE y la PNC como parte del funcionamiento y sostenibilidad del mencionado sistema. El proyecto no fue aprobado.

[18] Se les solicitaron las estadísticas, pero no fueron enviadas.

un resultado positivo de los espacios de coordinación interinstitucional, debido a que facilitan el intercambio de información.

La práctica señalada es común a algunas organizaciones sociales de mujeres. Un ejemplo es el Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM), que desde 1997 ha construido una base de datos sobre muertes violentas de mujeres, al que se hizo referencia en el primer capítulo de este informe. Para obtener dichos datos, y sobre la base de los nombres de las víctimas, se comparan las cifras oficiales de algunas instituciones –antes la PNC y ahora el INACIF– con la información publicada en los medios de comunicación social. Esto explicaría el hecho de que las estadísticas que registra el GGM tiendan a ser superiores a las oficiales. Esta organización, así como la Fundación Sobrevivientes, manejan otras base de datos con fuentes hemerográficas sobre casos de violencia contra las mujeres.

Cabe mencionar en este punto a la Universidad del Valle de Guatemala y su Centro de Estudios en Salud (CES), el INE y el MSPAS que, con el apoyo técnico del Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Atlanta (Estados Unidos), realizan de manera coordinada la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI)[19], actualmente en su quinta versión. A partir de la cuarta encuesta y considerando que la violencia intrafamiliar es también un problema de salud pública, se incluyó un módulo específico sobre el tema, lo que ha contribuido a que la población guatemalteca lo conozca a partir de la metodología de encuestas por muestreo.

Lo expuesto hasta aquí pone de manifiesto los múltiples esfuerzos que realizan diferentes órganos estatales y no gubernamentales para producir, procesar y publicar información sobre la violencia contra las mujeres, que pueden apreciarse como una ventana de oportunidad frente a la reciente iniciativa sobre indicadores de violencia contra las mujeres puesta en práctica por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por intermedio de la Comisión de Estadística de la organización, denominada Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

En la reunión subregional para Centroamérica se compartió el conjunto de indicadores, el cuestionario internacional y, en general, todo el proceso que ha implicado llegar a representar la magnitud de la violencia contra las mujeres a partir de una base homologable y comparable en el

[19] La V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil fue apoyada financieramente por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/ Guatemala), la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la USAID/Calidad en Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Informe preliminar ENSMI 2008-2009.

tiempo y entre países. Ante este esfuerzo resulta válido plantearse cómo podrá el Estado de Guatemala sumarse a él.

En el contexto descrito se perciben algunos elementos favorables para la futura coordinación del Estado de Guatemala y las organizaciones no gubernamentales con la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y, por ende, con el Grupo de Amigos de la Presidencia y el proyecto interregional.

i) La posibilidad de contar con información sistematizada y compatible a nivel nacional mediante la instalación SNIVCM. Aunque en este sistema no se tomó como referencia el conjunto de indicadores propuestos por el Grupo de Amigos de la Presidencia y en este estudio no se llegó a conocer los 44 indicadores considerados, podría haber coincidencias, ya que la mayoría de las instituciones estatales participantes en el proceso de implementación del SNIVCM y responsables de registrar, producir y procesar la información sobre violencia contra las mujeres, desagregan esa información según variables vinculadas a los indicadores propuestos por el Grupo, tales como tipo de violencia; perfil del o los agresores; relación del agresor con la víctima; edad de las víctimas y gravedad de la violencia física y sexual (la gravedad se determina únicamente según criterios objetivos, es decir, las categorías que indica la normativa vigente: lesiones leves, graves, gravísimas, violación calificada y agravación de la pena). Se trataría, en este sentido, de que el SNIVM integre las variables en la forma que propone el Grupo.

ii) Las variables del indicador de temporalidad, pero también otras que se han mencionado, figuran en la ENSMI, tal como se muestra en el cuadro II.5.

Cuadro II.5
GUATEMALA: INDICADORES UTILIZADOS EN LA ENCUESTA NACIONAL DE SALUD MATERNO INFANTIL (ENSMI), AÑOS 2002 y 2008-2009

Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002	**Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009. Informe preliminar** [a]
Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad que fueron golpeadas o maltratadas después de cumplir 15 años según edad, grupo étnico, estado civil, área y región geográfica y nivel de educación.	Porcentaje de mujeres que ha sufrido diferentes tipos de violencia durante los últimos 12 meses por parte de un esposo o compañero, según características seleccionadas (mujeres de 15 a 49 años de edad alguna vez casadas/unidas)

(continúa)

Cuadro II.5 (conclusión)

Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008/2009. Informe preliminar [a]
Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad que fueron golpeadas o maltratadas después de cumplir 15 años, según parentesco con la persona que las golpeó o maltrató.	Porcentaje de mujeres que ha sufrido diferentes tipos de violencia alguna vez en la vida por parte de un esposo o compañero, según características seleccionadas (mujeres de 15 a 49 años de edad alguna vez casadas/unidas)
Tipo de violencia que las mujeres han recibido de su pareja en los últimos 12 meses por grupos de edad (verbal, física o sexual)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la IV ENSMI, 2002 y el informe preliminar de la V ENSMI, 2008-2009, Guatemala, 2003 y 2009.

[a] De acuerdo con información proporcionada por el Dr. Edgar Hidalgo, del Centro de Estudios en Salud de la Universidad del Valle de Guatemala, el informe preliminar al que se tuvo acceso no contenía todos los indicadores considerados para el tema de la violencia intrafamiliar en la ENSMI. La versión final de esta encuesta se presentaría el 6 de diciembre de 2010.

iii) El tercer aspecto propicio al aporte de Guatemala a la iniciativa de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas es que ya existen acciones de coordinación entre el INE y los mecanismos para el adelanto de la mujer, específicamente la CONAPREVI y la SEPREM, así como entre el INE y las instancias responsables de la ENSMI.

iv) Por último, hay diversas organizaciones sociales que sistematizan información estadística sobre violencia contra las mujeres y femicidio a partir de la combinación de distintas fuentes de información y que también producen conocimiento mediante investigaciones sociales.

Según la información a la que se tuvo acceso para este estudio, el mayor desajuste con respecto a las variables del conjunto de indicadores propuestos por el Grupo de Amigos de la Presidencia pareciera ser que la variable de la frecuencia de la violencia no se toma en cuenta. Si bien el INE consigna información sobre la reincidencia de la violencia según la institución que la registró, esta reincidencia responde al número de denuncias, no al número de veces que las mujeres fueron violentadas.

En resumen, puede considerarse que en Guatemala existen condiciones favorables para aportar información que contribuya a dimensionar la

violencia contra las mujeres según parámetros internacionales, como lo propone el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Sin lugar a dudas, el cumplimiento de los compromisos financieros de las instituciones estatales para sostener el SNIVCM será un factor sustantivo para garantizar dicho aporte.

4. El alcance de la información: Algunas consideraciones sobre sus limitaciones de cobertura

El primer problema que se destaca con relación a este tema es que se estima que la cifra real de casos de violencia intrafamiliar y contra las mujeres no se conoce con exactitud. Esto obedece a que no todas las mujeres sobrevivientes de estas violaciones de sus derechos humanos deciden denunciarlas, ya sea por los bloqueos que genera el ciclo de la violencia (vergüenza y arrepentimiento motivados por la dependencia emocional, económica o ambas, entre otros factores), y también por la falta de acceso a las instituciones estatales.

En el caso de la violencia intrafamiliar, en las publicaciones del INE y de la mayoría de las instancias receptoras de denuncias se indica que la información presentada tiene cobertura nacional. El INE cuenta con 22 delegaciones, por conducto de las cuales recibe las boletas de registro previstas en la Ley VIF. No obstante, en la introducción de las publicaciones del INE se especifica que la información se refiere a los casos registrados por las instancias responsables, pero que no es posible realizar estimaciones relativas al total de población que es víctima de esa problemática (INE, 2009 y 2010).

Esto puede obedecer a causas que se refuerzan entre sí, algunas de las cuales se resumen a continuación:

i) La resistencia y desinterés del personal de algunas instituciones, que lo lleva a no llenar las boletas de registro de violencia intrafamiliar, aunque el número de las recibidas aumentó considerablemente entre 1999 (1.326 boletas) y 2008 (21.153) (INE, 2009).

ii) La débil presencia del Estado, así como de las unidades específicas que deben ocuparse de la violencia contra las mujeres, en la mayor parte del territorio nacional. Con excepción del OJ, que cuenta con juzgados de paz en todos los municipios[20], y de

[20] Dentro del conjunto de órganos jurisdiccionales se tomó como referencia a los juzgados de paz, pues son los que tienen el mayor despliegue territorial.

la PNC, presente en sus estaciones y subestaciones, el resto de las entidades no solo no alcanza a cubrir todos los municipios del país, sino que sus unidades específicas son todavía más limitadas. Se profundizará en el tema en la sección sobre las debilidades de los procedimientos.

iii) La mayoría de tales entidades se ubican en zonas urbanas, lo que excluye a gran parte de la población rural. Se debe recordar que el 52% de la población guatemalteca era rural en 2006, y el 38% era indígena. Por otra parte, la accidentada geografía del país, las condiciones de la infraestructura y los servicios de transporte, así como las limitaciones económicas de las mujeres para costear la movilización, no facilitan el acceso a los centros urbanos.

Las dificultades descritas no serán fácilmente superadas con el SNIVCM, pero este contribuirá a que la parte técnica y analítica de la recopilación y procesamiento de la información sobre violencia contra las mujeres tenga un lenguaje común en todas las instituciones vinculadas al tema y encargadas de producir y procesar información.

E. La coordinación entre actores administrativos y judiciales

1. Espacios de coordinación y articulación: La Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI)

La CONAPREVI está integrada por instituciones del sector público vinculadas al tratamiento de la violencia contra las mujeres y por organizaciones sociales[21]. Se constituye así en un espacio de articulación y coordinación en el que se procura implementar el Plan nacional para la

[21] Por el sector público, el Presidente de la República, representado por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).
El fiscal general de la República o su representante.
El presidente del Organismo Judicial o su representante.
El presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Estadística o su representante.
Representante del Programa de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar (PROPEVI).
Por el sector privado, tres representantes de la Red de la no violencia contra las mujeres.
La asamblea está integrada por las y los actores descritos y la Junta Coordinadora del Presidente de la República, representado por la SEPREM, el fiscal general o su representante, el presidente del Organismo Judicial o su representante y tres representantes de la Red de la no violencia contra las mujeres.

atención y prevención de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres (PLANOVI), como política pública. A las instituciones integradas en su estructura organizativa se suman otras que participan en las cinco comisiones técnicas: el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), entre otras, otorgándole al espacio una representación integral en términos de instituciones administrativas y judiciales.

De acuerdo con la información recabada, los procesos de coordinación y articulación dentro de la CONAPREVI, como en cualquier espacio colegiado, resultan complejos, lentos y exigen mucho esfuerzo institucional de la entidad coordinadora para dar seguimiento a los acuerdos interinstitucionales. Aunque persisten actitudes de falta de voluntad política y prácticas patriarcales por parte de algunos funcionarios, se ha avanzado en la creación de una cultura institucional interesada en registrar información sobre la violencia contra las mujeres y entregarla a las instancias correspondientes. En este sentido, el mencionado espacio ha logrado resultados significativos que demuestran el avance en el reconocimiento del Estado de su responsabilidad en cuanto al tratamiento y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Un ejemplo de este avance se observó a finales de 2008, cuando la CONAPREVI, los tres poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— y representantes de otras instituciones gubernamentales[22], suscribieron la Declaración sobre la no tolerancia de la violencia contra las mujeres,cuyo objetivo es fortalecer al ente coordinador y asesor, llevar adelante las políticas públicas y acciones institucionales internas que aseguren la ejecución del PLANOVI 2004-2014 y reforzar el cumplimiento de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.

2. Redes de derivación y atención a víctimas de violencia

Se trata de un conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, de iniciativas privadas y bufetes populares de las

[22] Por el ejecutivo, el Presidente de la República, por el legislativo, el Presidente del Congreso de la República, por el judicial, el Presidente en funciones del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público. Por otras instituciones, la Directora General del Instituto de la Defensa Pública Penal, la Directora General del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, el Procurador de los Derechos Humanos, la Secretaria Presidencial de la Mujer, la Secretaria de Bienestar Social, la Defensora de la Mujer Indígena, el Gerente del Instituto Nacional de Estadística, un representante de la Red de la no violencia contra la mujer, el Licenciado Roberto Alejos, presidente electo del Congreso de la República y la esposa del Presidente de la República en calidad de testigo de honor.

universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala, que se constituyen y articulan como referentes para la atención de las víctimas de violencia. El Ministerio Público ha organizado 34 redes a nivel nacional, en las sedes de las fiscalías distritales y municipales. En el área metropolitana, el Ministerio formó un ente coordinador de atención a las víctimas en el que, junto con la Oficina de Atención a la Víctima (OAV) de esta institución, participan el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), el Hospital San Juan de Dios, la Escuela de Psicología de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Servicio de Atención a Víctimas (SAV) de la PNC.

El entramado de instituciones y organizaciones integradas en cada red se organiza según el tipo de servicio y atención que pueden prestar: médico, legal, psicológico, trabajo social, provisión de albergues y otras asistencias integrales. Las organizaciones y grupos que trabajan en la red de derivación han sido sistematizados e incorporados al Directorio de la Red Nacional de Derivación, que facilita la consulta de víctimas y usuarios para obtener el servicio o atención requerido.

Las y los entrevistados opinaron en forma generalizada que esta iniciativa ha sido exitosa y un ejemplo de adecuado funcionamiento basado en el interés y confianza de las personas y las instituciones. Sin embargo, no se conocen informes en que se evalúen las acciones realizadas por las instituciones u organizaciones que integran la red, lo cual no permite medir y conocer los resultados más allá de las percepciones de quienes participan.

3. Articulación intersectorial

En las instituciones estatales responsables de atender los casos de violencia contra las mujeres fue común que se manifestara no conocer convenios institucionales bilaterales o tripartitos para asegurar la coordinación de acciones. El único al que se hizo referencia fue el convenio entre la Fiscalía de Delitos contra la Vida del Ministerio Público, que se ocupa de muertes de mujeres, y la PNC, suscrito en el marco de la coordinación de esta última con la cooperación española.

La articulación consiste en que la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC), de la PNC, asigna un grupo de cuatro investigadores y un coordinador a las cuatro fiscalías de delitos contra la vida (dos en la Ciudad de Guatemala, una en Villa Nueva y una en Mixco). Los investigadores trabajan todos los casos y, para ello, en cada turno se reúnen con las y los fiscales para planificar, revisar y formular hipótesis. Dichas reuniones se realizan a las 24 y 72 horas de haber ocurrido una muerte de mujer. Según la persona entrevistada, esta iniciativa ha sido útil y muestra el avance de la coordinación entre ambas instituciones.

A este respecto, los resultados encontrados estarían mostrando que en el país las entidades estatales tienden más a construir relaciones de articulación y coordinación en espacios amplios que en forma bilateral. Si bien las iniciativas colectivas pueden producir buenos resultados, también sería pertinente que las instituciones que forman parte del sistema de justicia contaran con ámbitos propios de articulación, dado que cada una desempeña una función distinta y complementaria dentro de dicho sistema.

4. Eficacia de los actores

La mayoría de las entidades del Estado vinculadas al tratamiento de la violencia contra las mujeres han sido creadas de conformidad con la Constitución, leyes específicas y leyes y acuerdos gubernamentales de la República. Todas cuentan con reglamentos orgánicos internos que norman su naturaleza, objetivos y competencias administrativas.

Los actores institucionales del Estado para el adelanto de la mujer son tres: la CONAPREVI, la SEPREM y la DEMI. Cada una de estas instituciones tiene diferentes competencias: la SEPREM promueve el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas; la acción de la CONAPREVI se dirige específicamente a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y contra las mujeres, en tanto que la DEMI se ocupa de las particulares condiciones de las mujeres indígenas. Puede sostenerse que, guardando sus especificidades, todas convergen en el tema/problema de la violencia contra las mujeres, lo que explicaría su nivel de articulación y coordinación.

En la mayoría de los casos se observa que la asignación presupuestaria es baja y, en ocasiones, ha sufrido recortes, como ocurrió con la CONAPREVI, a la que a mediados del año pasado informaron que se le aplicaría una reducción presupuestaria de 38,37%, y con la DEMI, que tras un aumento de un millón de quetzales en 2009, ya se le comunicó que en 2011 se le rebajaría un millón y medio[23]. No obstante, tanto estos dos organismos como la SEPREM han registrado aumentos significativos de sus presupuestos desde la fecha de su creación, lo que lleva a considerar que han ido ganando espacios políticos, y esto se ha traducido en mayores asignaciones presupuestarias.

Si bien en las investigaciones para realizar este estudio no se pudo acceder a información sobre los aportes de la cooperación internacional a

[23] Los recortes no solamente se dieron en instituciones o programas vinculados a los derechos de las mujeres, sino también en el gasto social. Por ejemplo, en 2009 el MSPAS tuvo un recorte de 375 millones de quetzales (CONGCOOP, 22009). En 2010 se redujo en 247.6 millones de quetzales el presupuesto del Ministerio de Educación (*Prensa Libre*, 2010).

las instituciones del Estado vinculadas a la problemática de la violencia contra las mujeres, se sabe que la gran mayoría percibe apoyos sustantivos de dicha cooperación. Un ejemplo de ello es la SEPREM, cuya Secretaria indicó que el 61% de su presupuesto proviene de fondos del Estado y el restante 39%, de la cooperación internacional.

F. Conclusiones y recomendaciones

Las causas de la violencia contra las mujeres tienen una especificidad propia, que deriva de un sistema genérico opresivo en el que los hombres ejercen poder y control sobre las mujeres, pero esta práctica también se vincula a un contexto más amplio, que en el caso guatemalteco se relaciona con problemas de largo arrastre: el conflicto armado y el inadecuado manejo de la situación posterior al enfrentamiento, las profundas brechas de desigualdad y exclusión, acentuadas entre las mujeres y, especialmente, entre las indígenas, y la ineficacia del Estado para brindar seguridad, protección y acceso a la justicia, todo lo cual se resume en que se trata de un Estado débil.

Considerando que la erradicación de la violencia contra las mujeres exige un tratamiento integral de la problemática, es recomendable que el Estado guatemalteco diseñe y ejecute, de manera paralela, políticas, planes, programas y estrategias para reducir la pobreza, reforzar la seguridad ciudadana y facilitar el acceso a la justicia, así como otras encaminadas a desmontar el sistema de dominio masculino. Para lograrlo obviamente se requerirá una efectiva reforma tributaria que mejore los ingresos del Estado y le permita hacer frente a estas responsabilidades con capacidad y fondos suficientes.

En lo recomendado sobre la prevención, un primer paso consistiría en privilegiar acciones del tipo descrito para hacer frente a la violencia contra las mujeres, sobre todo si se considera que son las mujeres más jóvenes las que están siendo violentadas y asesinadas y que los agresores, también son jóvenes. Así, el Estado debe garantizar el cumplimiento de la reforma educativa.

Otra recomendación sobre el tema es que la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia refuerce su actuación y, mediante campañas y acciones de difusión sostenidas en el tiempo, promueva nuevos imaginarios sociales sobre mujeres y hombres y relaciones de respeto y colaboración entre ellos. Este punto también incluiría continuar impulsando la campaña Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres, impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas.

En Guatemala existe un marco normativo específico para el tratamiento de la violencia contra las mujeres, expresado en la promulgación de cuatro leyes. Muchas de estas leyes se han armonizado con los distintos instrumentos internacionales ratificados por el Estado de Guatemala en materia de prevención, sanción y erradicación de este flagelo.

Las cuatro leyes específicas para el tratamiento de la violencia contra las mujeres no deberían contradecirse entre sí. Para aplicarlas en forma efectiva habría que combinarlas y escoger la normativa en función de la gravedad de los hechos y de los elementos concurrentes que se hayan dado en cada caso. Es decir, los operadores de justicia tendrían que examinar someramente los hechos ocurridos en cada caso de violencia, determinar la gravedad de las lesiones (graves, gravísimas, leves), y aplicar la ley que sea más conducente.

No obstante, en la práctica esta situación dista de presentarse como se esperaría. Muchos de los hechos de violencia contra las mujeres no se consignan como delitos, lo que podría estar acusando una aplicación incorrecta de la Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres. Algunas de las razones son: resistencia de los juzgadores (en su mayoría varones) para aplicar esta ley debido a una formación machista y conservadora (que privilegia una abstracta protección de la familia en vez de la protección concreta de las mujeres).

Los procedimientos para la aplicación de algunas leyes responden a los del proceso penal general, pero con observancia de la condición genérica de las víctimas, lo que se ha hecho extensivo a la definición de delitos penales específicos, que consideran como sujeto pasivo a las mujeres.

Se recomienda realizar esfuerzos serios de formación y capacitación, sostenidos en el tiempo, ordenados en forma coherente, con metodologías basadas en la propia experiencia de quienes participan y dirigidos a las y los juzgadores de los órganos jurisdiccionales especializados, pero también al resto de las instancias, considerando que los primeros tendrán limitaciones geográficas.

En las distintas etapas del proceso penal existe ahora una serie de procedimientos que constituyen un progreso en el tratamiento de la violencia contra las mujeres. Algunos ejemplos son el modelo de atención integral en el Ministerio Público, las fiscalías de la mujer, las fiscalías de delitos contra la vida, que se ocupan de las muertes de mujeres, los órganos jurisdiccionales especializados y el Servicio de Atención a Víctimas de la PNC, entre otros. No obstante, muchas debilidades son evidentes y en su mayoría responden a la tendencia de las y los operadores de justicia a invisibilizar y menospreciar a las mujeres en lugar de considerarlas como sujetos sociales diferentes y autónomos, con intereses

y derechos específicos que requieren ser reconocidos y tratados de manera diferenciada; también influyen la precariedad política, administrativa, financiera y de recursos humanos del Estado guatemalteco, la ausencia de voluntad política y la corrupción, agravada por la penetración e influencia del crimen organizado. Todo ello termina por construir el accidentado camino hacia la justicia para las mujeres en particular y para la población en general.

El registro y sistematización de la información sobre violencia intrafamiliar y contra la mujer ha tenido un aumento sustantivo en Guatemala, no solo en términos cuantitativos, sino también cualitativos. Sin embargo, la diversidad de la información, las metodologías de procesamiento de cada institución, los diferentes criterios para calificarla –producto en gran medida de lenguajes distintos entre lo técnico y lo jurídico en cada institución–, determinan la persistencia de debilidades en la calidad y esto limita la comprensión de la violencia en contra de las mujeres en su justa dimensión.

En vista de lo anterior, resulta muy adecuada la creación del SNIVCM, que al compatibilizar la información nacional podrá contribuir mejor a los esfuerzos del Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. El sistema en sí mismo, la coordinación y acercamiento a que dio lugar su construcción e instalación entre el Instituto Nacional de Estadística y algunos mecanismos para el adelanto de la mujer, así como el uso por parte de las instituciones de diversas variables vinculadas al conjunto de indicadores propuestos por el Grupo, permiten sostener que en el país existen condiciones favorables para la contribución señalada.

Se considera que en la captación de información estadística sobre violencia contra las mujeres se esconde un subregistro atribuible a varias causas: i) no todas las mujeres sobrevivientes de estas violaciones de sus derechos humanos deciden denunciarlas, sea por los bloqueos que genera el ciclo de la violencia, por la falta de acceso a las instituciones estatales o por ambos factores; ii) la resistencia de algunas instituciones a llenar y enviar la boleta de registro de la Ley VIF; iii) la débil presencia del Estado por intermedio de las unidades específicas que atienden la problemática, y iv) las escasas posibilidades de algunas sobrevivientes de acceder a los centros urbanos debido a la accidentada geografía del país, las condiciones de infraestructura y transporte y sus limitaciones económicas para movilizarse.

La información estadística sobre la violencia contra las mujeres ha sido un insumo importante para la formulación de políticas públicas y estrategias de intervención por parte del Estado, así como para las acciones de auditoría social de las organizaciones de mujeres.

El proceso de instalación del SNIVCM debe seguir consolidándose con el esfuerzo de todas las instituciones y el apoyo de la cooperación internacional dirigido específicamente al INE, como ente encargado de procesar la información, y a instituciones que, como la Policía Nacional Civil, tienen mayores dificultades para situarse en el nivel tecnológico que el sistema exige.

Todas las instituciones deben cumplir con los mandatos de la ley y poner a disposición de las y los interesados la información que producen. La práctica de publicarla en las páginas web institucionales debería ser común a todos los organismos del Estado.

Existen varias recomendaciones al Estado de Guatemala sobre el cumplimiento de procedimientos que garanticen el acceso de las mujeres a la justicia. Las recomendaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, Yakin Ertük, y el informe temático sobre acceso a la justicia (Montes, 1999) son prueba de ello. En este sentido sería importante que las instituciones del Estado se remitieran a dichos documentos y honraran sus recomendaciones, pues aunque no tienen un carácter vinculante ofrecen orientaciones y líneas fundamentales que pueden contribuir al logro del objetivo buscado.

Como espacio de concertación política entre el Estado y la sociedad civil, la CONAPREVI se ha constituido en un referente importante de coordinación interinstitucional, que se ha traducido en logros significativos para el diseño de estrategias y acciones conjuntas. Son muestras de lo señalado la firma de convenios, la Declaración sobre la no tolerancia de la violencia contra las mujeres suscrita con los tres poderes del Estado, a partir de la cual se reforzaron procesos como el de fortalecimiento de los CAIMUS, la creación del SNIVCM, el impulso a las acciones de formación dentro del Organismo Judicial y la elaboración del protocolo de atención a víctimas de violencia sexual en el Ministerio de Salud Pública.

En vista de la legitimidad política alcanzada por la CONAPREVI frente al resto de las instituciones estatales resulta pertinente que el Estado y la cooperación internacional refuercen su apoyo técnico y financiero a esta entidad.

Es preciso aumentar la difusión de información sobre la Red de derivación y prever la inclusión a nivel nacional de más organizaciones de distinta naturaleza que intervienen de diversas maneras en el tratamiento de la violencia contra las mujeres.

Con respecto a las diferentes percepciones sobre la creación de múltiples espacios de coordinación y articulación resulta pertinente retomar la recomendación que hiciera la Relatora Yakin Ertük: “Definir claramente los mandatos de los diversos mecanismos nacionales para el

adelanto de las mujeres, con el fin de evitar la duplicación, aumentar la eficiencia y permitir la coordinación de todas las políticas públicas sobre las cuestiones de género, desde un único órgano". Esta recomendación debería ser acogida por el Estado y por la cooperación internacional.

Para evitar los peligros latentes en la creación de organismos por acuerdos gubernamentales, todos los mecanismos para el adelanto de la mujer deben avanzar hacia una mayor certeza jurídica mediante acuerdos legislativos que garanticen su sostenibilidad política, legal y financiera. Esta fue otra de las recomendaciones hechas por la Relatora Yakin Ertük.

Bibliografía

CALDH (Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos) (1995), *Asesinatos de mujeres: Una expresión del feminicidio en Guatemala,* Ciudad de Guatemala.

_____ (2006), *Informe de seguimiento al cumplimiento por parte del Estado de Guatemala de las recomendaciones de la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia en contra de las mujeres,* Ciudad de Guatemala.

CEH (Comisión para el Esclarecimiento Histórico) (1999), *Guatemala: Memoria del silencio,* Ciudad de Guatemala.

CMCR (Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala) (2010) *Informe sobre la evaluación de la realidad de la aplicación de: Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, Ley para prevenir, erradicar y sancionar la violencia intrafamiliar y Ley de violencia sexual, explotación y trata de personas,* Ciudad de Guatemala, Primera Mesa de Trabajo Interinstitucional.

CONAPREVI (Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres) (2006), *Plan nacional de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar y contra las mujeres* (PLANOVI), Ciudad de Guatemala.

_____ (2008a), *Informe anual de gestión,* Ciudad de Guatemala.

_____ (2008b), *Modelo de atención integral para mujeres sobrevivientes de violencia,* Ciudad de Guatemala.

CONGCOOP (Coordinación de ONG y Cooperativas) (2009), "Recorte de Q.375 millones al presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, viola el derecho a la salud", *Boletín*, Nº 2, año 3, abril a junio.

Consorcio Actoras de Cambio (2009), *Los tejidos que lleva el alma. Memorias de las mujeres mayas sobrevivientes de violación sexual durante el conflicto armado,* Ciudad de Guatemala.

_____ (2006), *Rompiendo el silencio: Justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Guatemala*, Ciudad de Guatemala.

García Laguardia, Jorge Mario (1993), *La Constitución de 1985*, Ciudad de Guatemala.

GGM (Grupo Guatemalteco de Mujeres) (2010), *Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Comentarios y concordancias,* Ciudad de Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala/Secretaría Presidencial de la Mujer (2009), *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan*

de Equidad de Oportunidades (PEO) 2008-2023, Ciudad de Guatemala.

IECCPG (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala) (2005), *Cifras de impunidad del crimen policial contra mujeres,* Ciudad de Guatemala.

_____ (2006), *Eso no se escucha: Inclusión de los hechos de violencia sexual en las causas por violaciones a los derechos humanos en Guatemala*, Ciudad de Guatemala.

_____ (2007), *Por ser mujer, limitantes del sistema de justicia ante muertes violentas de mujeres y víctimas de delitos sexuales*, Ciudad de Guatemala.

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2009), *Estadísticas de violencia intrafamiliar*, 2007.

_____ (2010), *Estadísticas de violencia intrafamiliar, 2008*, Ciudad de Guatemala.

_____ (2006), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI).

Montes, Laura (1999), *Acceso a la justicia de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual en contextos de conflicto armado y posconflicto en Guatemala, Colombia y Perú*, Informe temático presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ciudad de Guatemala.

_____ (2006), *La violencia sexual contra las mujeres en el conflicto armado. Un crimen silenciado,* Ciudad de Guatemala, Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH).

MSPAS (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social) (2007), *Indicadores básicos de salud,* Ciudad de Guatemala, Centro Nacional de Epidemiología..

ODHAG (Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala) (1998), *Guatemala, nunca más,* San José, Litografía e Imprenta LIL, SA.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009: Superando barreras, movilidad y desarrollo humano*, Madrid, Mundi Prensa.

Prensa Libre (2010), "Estudio señala debilitamiento por recortes presupuestarios", 12 de agosto [en línea] www.prensalibre.com/noticias/politica/observatorio-presupuesto-salud-educacion-agricultura_0_315568647.html.

Procurador de los Derechos Humanos (2010), *Femicidio y violencia contra la mujer. Informe de supervisión administrativa*, Ciudad de Guatemala, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, Unidad de Supervisión Administrativa, Unidad contra la Impunidad, Defensoría de la Mujer.

SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer) (2008), *Manual de institucionalización de la perspectiva de género y étnica,* Ciudad de Guatemala.

_____ (2009), *Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM) y Plan de oportunidades (PEO) 2008-2013,* Ciudad de Guatemala.

Capítulo III

La violencia contra las mujeres en el Perú

Jeannette Llaja Villena

A. La situación de las mujeres en el Perú

En el Perú, la Constitución Política de 1979 es la primera norma que reconoce la igualdad entre hombres y mujeres y prohíbe la discriminación por sexo. Años antes, en 1955, se aprobó la Ley 12.391 que otorga el derecho a voto a las mujeres en las elecciones generales.

Con posterioridad a la Constitución de 1979, empezaron a ser derogadas todas aquellas normas que representaban un trato discriminatorio hacia las mujeres. En 1984, se aprobó el Código Civil, que reconoce la igualdad de derechos de mujeres y hombres dentro del matrimonio. Asimismo el Código Penal, de 1991, sanciona por primera vez la violación sexual dentro del matrimonio.

El reconocimiento de los derechos de las mujeres no ha significado necesariamente su ejercicio pleno y sin discriminación. Por ello es importante detenerse en las cifras sobre el Perú que proporcionan los indicadores sobre autonomía del Observatorio de igualdad de género de América Latina y El Caribe: indicadores de autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y autonomía económica. Sobre la base de los

indicadores es posible observar que, pese a los avances existentes, son varios los desafíos que aún enfrentan en esta materia el Estado peruano y sus políticas de igualdad de oportunidades.

1. Autonomía física

Como se señala en el documento "¿Qué Estado para qué igualdad?", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "para alcanzar la autonomía, las mujeres necesitan ejercer control sobre los bienes materiales y los recursos intelectuales y, sobre todo, necesitan recursos para hacer frente a las ideologías y creencias que sustentan la discriminación (Wieringa, 1997; Batliwala, 1997). Las barreras con respecto al propio cuerpo suelen asentarse en la sexualidad, especialmente en la dimensión reproductiva, ya que el sistema sexo-género opone obstáculos a la autonomía física de las mujeres y a su autonomía en otros niveles" (CEPAL, 2010, pág.36).

a) Fecundidad de adolescentes

En el Perú aproximadamente una de cada diez adolescentes está embarazada o ya tiene al menos un hijo. Esta proporción no se ha modificado en las últimas décadas y hace evidentes las limitaciones existentes para el acceso adecuado y oportuno de los adolescentes a métodos anticonceptivos, así como la carencia de educación sexual.

De acuerdo con cifras de 2009, el 13,7% de las adolescentes del Perú que tenían entre 15 y 19 años eran ya madres o estaban embarazadas (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
PERÚ: ADOLESCENTES (DE 15 A 19 AÑOS) QUE YA SON MADRES O ESTÁN EMBARAZADAS POR PRIMERA VEZ, 1991 a 2009
(*En porcentajes*)

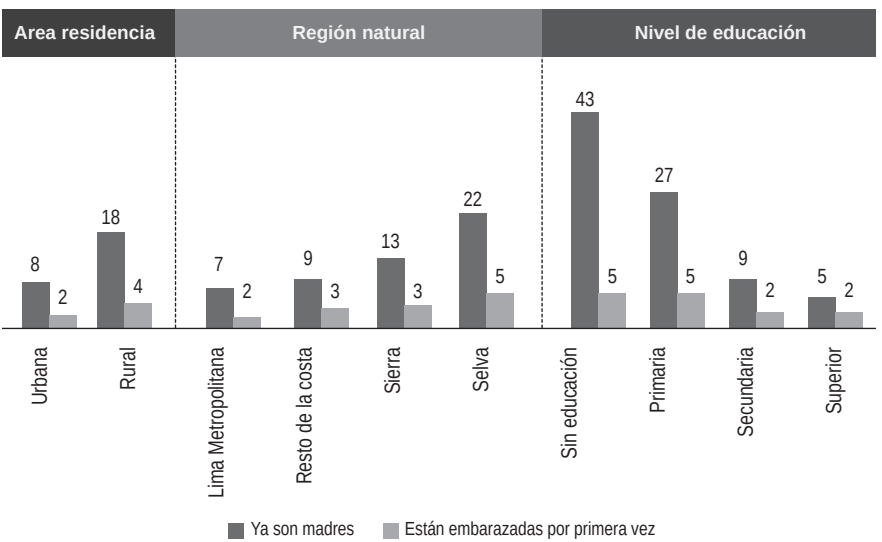
Edad (años)	Años					
	1991–1992	1996	2000	2004	2006	2009
15 – 19	11,0	13,0	13,0	12,7	12,2	13,7

Fuente: Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 1991-1992, 1996, 2000, 2004, 2004-2006, 2009.

Los mayores porcentajes de adolescentes que son madres o están embarazadas por primera vez se presentan entre las mujeres sin educación

(48%), entre aquellas que proceden de la selva (27%) y entre las que viven en áreas rurales (22%). Se aprecian menores porcentajes de adolescentes que ya son madres o que están embarazadas en Lima Metropolitana (9%) y en el grupo de mujeres con educación superior (7%), tendencias que se confirman con el paso de los años (INEI, 2010, pág. 88).

Gráfico III.1
PERÚ: ADOLESCENTES (DE 15 A 19 AÑOS) QUE YA SON MADRES O QUE ESTÁN EMBARAZADAS POR PRIMERA VEZ, POR ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL Y NIVEL DE EDUCACIÓN, 2009
(*En porcentajes*)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES 2009).

b) Necesidad insatisfecha de planificación familiar

Según cifras de 2009, el 7,2% de las mujeres que están unidas a un varón tienen insatisfecha su necesidad de planificación familiar, porcentaje que registra una disminución de tres puntos porcentuales a lo largo de los últimos nueve años (INEI, 2010, pág.141).

Del 7,2% de mujeres que tienen insatisfecha su necesidad de planificación familiar en 2009, el 4,4% la tiene insatisfecha en el sentido de no poder limitar el crecimiento de sus familias y el 2,8% en el sentido de no poder espaciar los nacimientos de sus hijos. Las mujeres del área rural, de la sierra, sin educación y más pobres son quienes en mayor proporción tienen insatisfecha su necesidad de planificación familiar, lo que constituye una evidencia de que las condiciones de vida desigual limitan las oportunidades de acceso a determinados servicios.

Cuadro III.2
PERÚ: NECESIDAD DE SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR DE MUJERES EN UNIÓN, POR EDAD, ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, NIVEL DE EDUCACIÓN Y QUINTIL DE INGRESO
(*En porcentajes*)

Características seleccionadas	Necesidad insatisfecha de planificación familiar		Necesidad satisfecha de planificación familiar		Porcentaje de demanda satisfecha
	Para espaciar	Para limitar	Para espaciar	Para limitar	
Edad (años)					
15-19	14,8	1,5	46,2	12,2	81,0
20-24	6,9	3,4	49,8	22,5	88,4
25-29	5,0	3,7	39,6	35,3	90,2
35-39	0,6	5,0	17,0	63,6	93,6
40-44	0,2	5,9	7,2	69,1	92,7
45-49	0,2	3,6	3,5	53,9	93,9
Área de residencia					
Urbana	2,7	3,8	25,7	48,9	92,2
Rural	2,8	5,9	19,9	50,1	89,6
Región natural					
Lima Metropolitana	2,7	2,9	26,7	49,9	93,3
Resto de la costa	2,5	3,8	26,7	48,2	92,5
Sierra	2,8	5,8	19,7	50,9	89,7
Selva	3,2	5,1	25,1	45,3	90,1
Nivel de educación					
Sin educación	1,0	8,6	8,0	52,5	86,9
Primaria	2,7	6,4	15,3	56,2	89,2
Secundaria	3,7	3,6	28,0	46,4	91,5
Superior	1,6	5,1	30,7	44,7	94,8

(continúa)

Cuadro III.2 (conclusión)

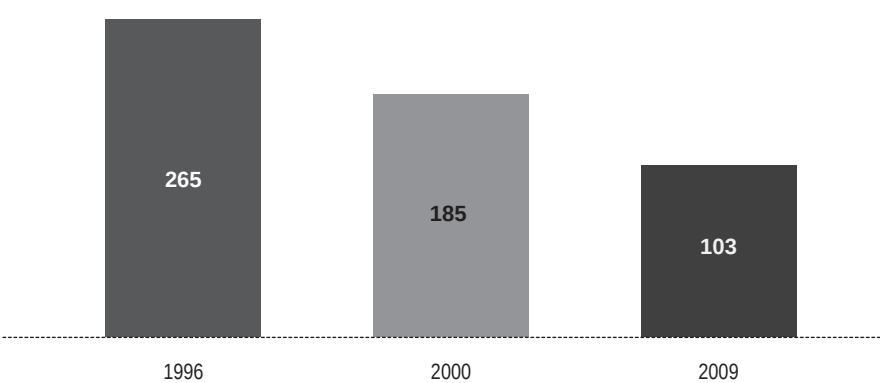
Características seleccionadas	Necesidad insatisfecha de planificación familiar		Necesidad satisfecha de planificación familiar		Porcentaje de demanda satisfecha
	Para espaciar	Para limitar	Para espaciar	Para limitar	
Quintil 1	3,2	6,4	18,5	49,8	88,5
Quintil 2	3,2	6,2	22,5	49,8	89,0
Quintil 3	3,3	3,5	26,4	48,9	92,0
Quintil 4	2,8	3,5	25,8	50,2	92,5
Quintil 5	1,0	2,7	26,0	47,6	95,3
Total	2,8	4,4	23,9	49,3	91,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES 2009)

c) Mortalidad materna

La mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos ha venido reduciéndose de 265 en 1996, a 185 en 2000 y 103 en 2009 (INEI, 2010, pág. 166). Esta disminución es una respuesta a la política implementada para brindar una mayor cobertura de partos institucionales, así como de servicios interculturales (parto vertical y casas de espera, entre otros).

Gráfico III.2
PERÚ: ESTIMACIÓN DE LA MORTALIDAD MATERNA, 1996, 2000 Y 2009
(En número de defunciones por cada 100 000 nacidos vivos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

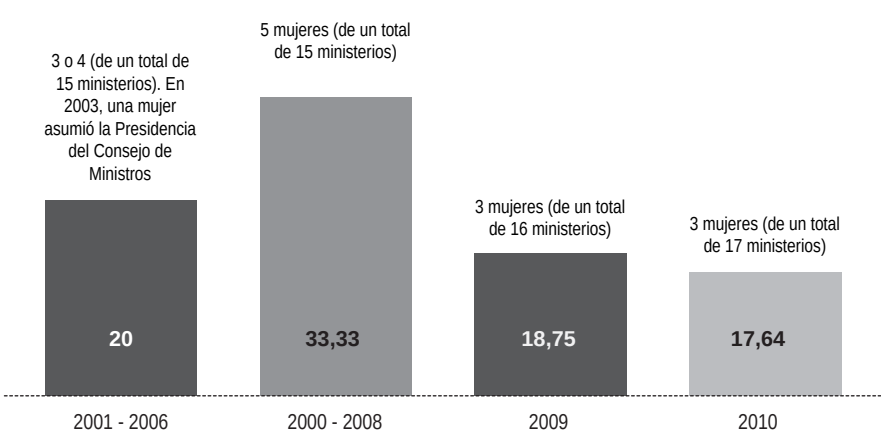
2. Autonomía en los procesos de toma de decisiones

Según se señala en el documento de la CEPAL (2010, pág.38), "aunque la presencia de las mujeres ha aumentado en el promedio regional, en general es más baja de lo que indican las leyes vigentes. Esto ocurre, en parte, porque hay incumplimiento de las sanciones normadas y operan otros factores, como la compatibilidad de los sistemas electorales, el acceso al financiamiento por parte de las mujeres y las prácticas de los partidos que limitan el efecto de estas medidas".

a) Mujeres en el poder ejecutivo

A diciembre de 2010, en el Perú 3 de 17 ministerios estaban a cargo de mujeres[1]. Si bien el número de ministras en el gabinete se mantenía en comparación con el gabinete que asumió a mediados de 2009, al agregarse un nuevo ministerio el porcentaje de ministras mujeres disminuyó un 1,11% (véase el gráfico III.3). Las mujeres han ocupado generalmente las carteras de la Mujer y Desarrollo Social, Salud y Educación. Es reciente y bastante positivo su acceso a los ministerios de Economía y Finanzas y de la Producción (MIMDES, 2010, pág.25).

Gráfico III.3
PERÚ: MINISTERIOS A CARGO DE UNA MUJER, PERÍODOS 2001-2006 A 2010
(*En porcentajes*)



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

[1] Gabinete que juramentó el 14 de septiembre de 2010, en que quedaron a cargo de mujeres los siguientes ministerios: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Justicia y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

b) Mujeres en el poder legislativo

A 2010, en el Congreso de la República participaban 33 congresistas mujeres del total de 120. En 2006 fueron elegidas 35 mujeres; sin embargo, una congresista falleció y otra fue suspendida, y ambas fueron reemplazadas por varones[2]. En 1998, la Ley 26.859 incorporó la cuota de género en las elecciones al Congreso. En cumplimiento de esta norma, todas las listas de candidatos en cada distrito electoral deben incluir un número no menor al 25% de mujeres o de hombres. En 2000, la Ley 27.387 amplió ese porcentaje a 30%.

Cuadro III.3
PERÚ: PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO
(*En porcentajes del total de congresistas*)

Elecciones 1995	Elecciones 2000	Elecciones 2001	Elecciones 2006
11,7	21,7	18,3	29,2

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de la cuota electoral en la elección de congresistas permitió que el porcentaje de mujeres aumentara considerablemente. Sin embargo, el hecho de que no sea obligatoria la alternancia en las listas entre mujeres y varones por igual ocasiona que las mujeres puedan ser ubicadas en posiciones donde tienen pocas probabilidades de ser elegidas.

c) Mujeres en el sistema de justicia

Al año 2010, el Tribunal Constitucional del Perú no cuenta entre sus integrantes con ninguna mujer magistrada y desde su creación solo una mujer ha formado parte de él. En 2010, el poder judicial está integrado en forma mayoritaria (66%) por hombres y esa proporción no ha variado en los últimos diez años (véase el cuadro III.4).

Cuadro III.4
PERÚ: COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA, POR SEXO, 2001-2010
(*En números y porcentajes*)

	2001		2004		2006		2010	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Hombres	1 109	66	1 113	69	1 408	68	1 941	66
Mujeres	575	34	506	31	672	32	982	34

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del poder judicial y J. Llaja, "La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: Un diagnóstico preliminar", Para una justicia diferente. Temas para una reforma judicial, desde y para las mujeres, Lima, DEMUS, 2007. pág. 33.

[2] Datos obtenidos en la página web del Congreso: http://www.congreso.gob.pe/ (consultada el 21 de julio de 2010).

La ausencia de mujeres se hace más grave cuanto más alto es el rango dentro del sistema judicial. En la Corte Suprema de Justicia, en junio de 2010, solo una mujer era vocal suprema titular, mientras que las demás (seis) eran vocales supremas provisionales, es decir, vocales de menor jerarquía que han ascendido temporalmente. Todas ellas representan el 20% del total de vocales de la Corte Suprema. Durante toda la historia del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano autónomo que elige a los jueces, juezas y fiscales titulares a nivel nacional, no se ha elegido a ninguna mujer como vocal suprema.

d) Mujeres en los gobiernos regionales

En 2010, ninguna mujer ocupaba el cargo de Presidente Regional y esta situación se prolongará en el período 2011-2014, según los resultados de las elecciones regionales realizadas el 3 de octubre de 2010 (véase el cuadro III.5).

Cuadro III.5
PERÚ: PRESIDENTES REGIONALES, POR SEXO Y POR PERÍODO
(En números y porcentajes)

Período 2003-2006				Período 2007-2010				Período 2011-2014			
Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
22	88	3	12	25	100	0	0	25	100	0	0

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales, en Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), *Aproximación a la situación de la mujer en el Perú*, Lima, 2010, pág. 24.

Asimismo, en el período de 2007 a 2010 solo el 27,19% de los consejeros regionales eran mujeres (véase el cuadro III.6). En la ley de elecciones regionales (Ley Nº 27.683 de 2002 y sus modificatorias) se establece que las listas de candidatos a los consejos regionales deben incluir no menos de un 30% de hombres o de mujeres, así como un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, según lo determine el Jurado Nacional de Elecciones, y no menos de un 20% de jóvenes menores de 29 años.

Cuadro III.6
PERÚ: CONSEJEROS REGIONALES, POR SEXO Y POR PERÍODO
(En números y porcentajes)

Período 2003-2006				Período 2007-2010			
Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
177	77,64	51	22,36	166	72,81	62	27,19

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), *Aproximación a la situación de la mujer en el Perú*, Lima, 2010.

e) Mujeres en los gobiernos locales

En el período 2007-2010 solo el 2% de las alcaldías provinciales eran lideradas por mujeres, porcentaje menor al que se obtuvo en el período 1999-2002. En el mismo período, el 2,79% de las alcaldías distritales se encontraban bajo la responsabilidad de una mujer, y el 27,78% de las regidurías provinciales y distritales (véanse los cuadros III.7 y III.8).

Cuadro III.7
PERÚ: ALCALDES PROVINCIALES Y REGIONALES, POR SEXO Y POR PERÍODO
(En números y porcentajes)

Alcaldes y alcaldesas provinciales											
Período 1999-2002				Período 2003-2006				Período 2007-2010			
Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
198	94,84	10	5,15	192	97,40	5	2,6	191	98,00	4	2,00
Alcaldes y alcaldesas distritales											
Período 1999-2002				Período 2003-2006				Período 2007-2010			
Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1590	97,07	48	2,93	1600	97,09	48	2,91	1603	97,21	46	2,79

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, PROMUJER, Defensoría del Pueblo, en Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), *Aproximación a la situación de la mujer en el Perú*, Lima, 2010.

Para el período 2006-2010, el 27,78% de regidores de los Consejos Municipales Provinciales y de los Consejos Municipales Distritales son mujeres. Este porcentaje responde a la ley 26.864 de 1997, que dispone que las listas de candidatos a los consejos municipales deben incluir no menos del 30% de mujeres o de hombres, no menos del 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan y no menos del 20% de jóvenes menores de 29 años.

Cuadro III.8
PERÚ: REGIDURÍAS PROVINCIALES Y DISTRITALES, POR SEXO Y POR PERÍODO
(En números y porcentajes)

Período 1999-2002				Período 2003-2006				Período 2007-2010			
Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
8 945	76,00	2 826	24,00	7 535	73,75	2 685	26,25	7 491	72,22	2 881	27,78

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, PROMUJER, Defensoría del Pueblo, en Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), *Aproximación a la situación de la mujer en el Perú*, Lima, 2010.

Si bien el porcentaje global (regidores provinciales y regidores distritales) tiene un crecimiento sostenido, ha sido más pronunciado en el caso de las regidurías distritales.

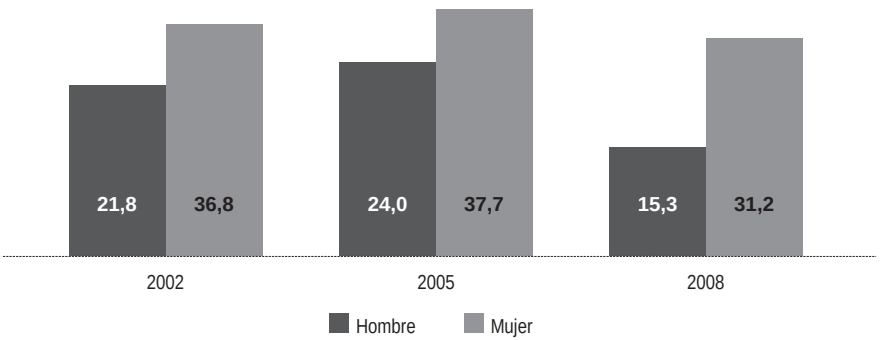
3. Autonomía económica

En el documento de la CEPAL, se señala que "la subordinación de las mujeres se manifiesta de manera contundente en el mercado laboral, donde se refleja a la vez la división sexual del trabajo y la discriminación que, debido a su débil autonomía física política, impide a las mujeres decidir sobre su vida reproductiva, poner límites a la violencia en su contra y participar en los mecanismos de toma de decisiones públicas y privadas. Los ingresos y el tiempo de trabajo total son un reflejo de la desigualdad de género que prevalece en la región" (CEPAL, 2010, pág. 35).

a) Población sin ingresos propios por sexo

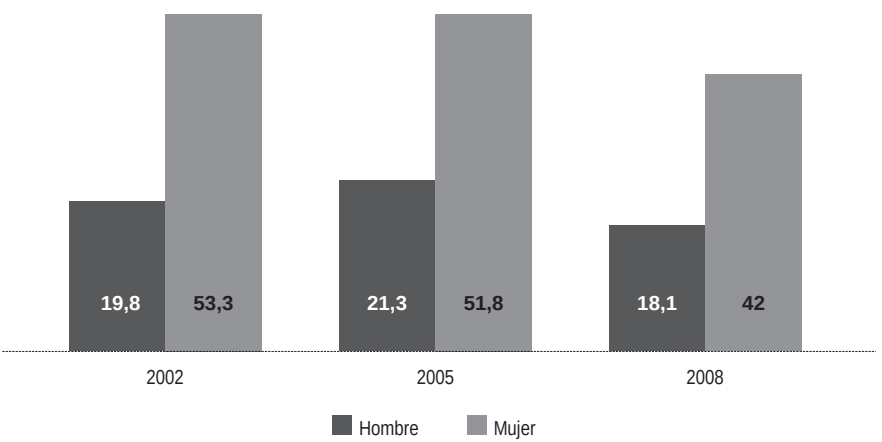
En el Perú, el porcentaje de mujeres de 15 años o más que no estudian y no perciben ingresos monetarios es mayor en el ámbito rural que en el urbano y, aunque ha ido decreciendo, es muy superior al que presentan los hombres.

Gráfico III.4
PERÚ: POBLACIÓN URBANA MAYOR DE 15 AÑOS SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, 2002, 2005 Y 2008
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) [en línea] http://www.cepal.org/oig/aeconomica/.

Gráfico III.5
PERÚ: POBLACIÓN RURAL MAYOR DE 15 AÑOS SIN INGRESOS PROPIOS, POR SEXO, 2002, 2005 Y 2008
(*En porcentajes*)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) [en línea] http://www.cepal.org/oig/aeconomica/.

b) Tiempo total de trabajo

El Perú no cuenta con una encuesta nacional de uso del tiempo que evidencie el tiempo destinado al trabajo remunerado frente al que se destina al trabajo doméstico no remunerado. En 2010, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) suscribieron un convenio para la aplicación de una encuesta de este tipo.

Pese a no disponer todavía de dicha encuesta, en noviembre de 2009 el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MITPE) publicó un informe acerca del Módulo de Uso del Tiempo en Lima Metropolitana, en que se proporciona información sobre el uso del tiempo de la población en edad de trabajar (PET), así como de la población económicamente activa (PEA) (MTPE, 2009a, pág.48).

De acuerdo con esa información, las mujeres, tanto en la semana como en los fines de semana, emplean más tiempo en el trabajo doméstico (véase el cuadro III.11). Los máximos desbalances de género se encuentran en la preparación de alimentos y el cuidado de niños, tareas en que la dedicación horaria de las mujeres es entre cinco y cuatro veces superior a la de los hombres. En cambio, los desbalances se atenúan en las reparaciones y mantenimiento de la vivienda y el cuidado de los animales y mascotas (MTPE, 2009a, pág. 14).

Cuadro III.11
PERÚ (LIMA METROPOLITANA): TIEMPO MEDIO SOCIAL DE TRABAJO DOMÉSTICO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, POR SEXO, SEGÚN ACTIVIDADES EN DÍAS TÍPICOS Y DOMINGOS, 2008 [a]
(En horas)

Actividades realizadas de lunes a viernes [b]	Hombre	Mujer	Total	Mujer/ Hombre
Cuidado de niños	0,2	0,9	0,6	4,3
Cuidado de adultos, enfermos o discapacitados	0,0	0,2	0,1	3,4
Preparación de alimentos	0,2	1,2	0,7	5,3
Limpiar el hogar	0,3	0,7	0,5	2,4
Lavar, planchar y cuidar prendas de vestir	0,2	0,6	0,4	3,6
Hacer compras, pago de servicios y trámites	0,3	0,5	0,4	3,6
Reparar y dar mantenimiento a la vivienda	0,2	0,1	0,1	0,4
Cuidado de animales y mascotas	0,1	0,1	0,1	0,9

(continúa)

Cuadro III.11 (conclusión)

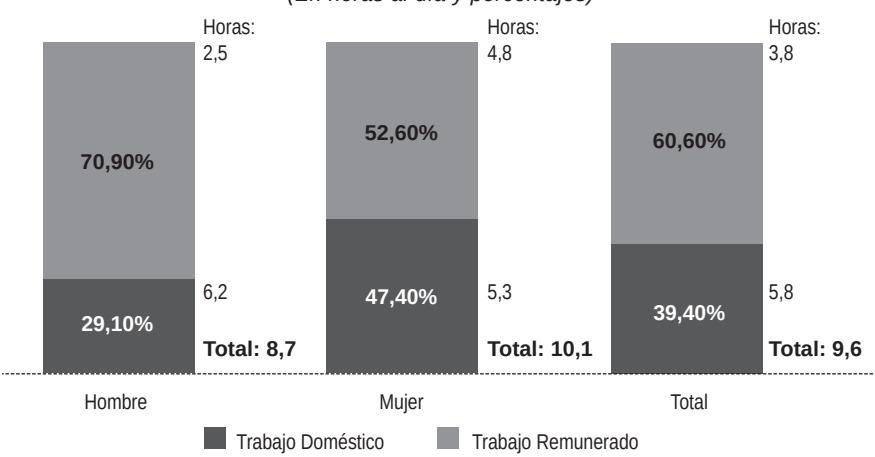
Actividades realizadas los domingos [b]				
Cuidado de niños	0,3	0,9	0,6	2,6
Cuidado de adultos, enfermos o discapacitados	0,1	0,1	0,1	2,1
Preparación de alimentos	0,3	1,3	0,8	4,3
Limpiar el hogar	0,6	0,9	0,8	1,6
Lavar, planchar y cuidar prendas de vestir	0,4	0,8	0,6	2,0
Hacer compras, pago de servicios y trámites	0,6	0,6	0,6	1,1
Reparar y dar mantenimiento a la vivienda	0,4	0,1	0,3	0,2
Cuidado de animales y mascotas	0,1	0,1	0,1	1,1

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Encuesta de hogares especializados en niveles de empleo, 2008 y Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

[a] El tiempo medio social se refiere al tiempo que dedica el total de la población a una actividad determinada en un período de tiempo. La información de lunes a viernes corresponde a la rutina de un día típico a elección de la persona entrevistada.

[b] No se incluye la categoría "otras actividades domésticas" ya que el tiempo medio destinado a ellas es mínimo (0,01 horas).

Gráfico III.6
PERÚ (LIMA METROPOLITANA): TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DIARIO REMUNERADO Y DOMÉSTICO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, POR SEXO, 2008 [a]
(En horas al día y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo, 2008 y Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

[a] Se incluye el promedio de horas diarias de los días típicos, sábado y domingo, lo que explica el promedio comparativamente más bajo de la jornada de trabajo remunerado. El trabajo doméstico es la suma de todas las actividades domésticas. La cantidad de horas es el tiempo medio por participante, considerando a la población que ha realizado la actividad en el período de tiempo considerado.

Asimismo, si se considera la carga total de trabajo remunerado y doméstico de hombres y mujeres, se puede observar que las mujeres realizan más trabajo doméstico que los varones y que en general ellas trabajan dos horas más, si se toma en cuenta la suma de trabajo remunerado y trabajo doméstico (MTPE, 2009[a], pág. 16).

B. Recopilación, revisión y análisis de datos sobre violencia contra la mujer

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) obliga al Estado peruano a adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, incluso programas, para "garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios" (artículo 8h).

Asimismo, el Estado del Perú debe cumplir de buena fe lo establecido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, que recomienda que los Estados alienten "la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella" (Recomendación General núm. 19).

En el marco de estas obligaciones, el Estado peruano ha generado información acerca de la prevalencia de la violencia contra la mujer en el Perú y cuenta con registros administrativos sobre los casos que llegan a su conocimiento; sin embargo, esta información no recoge todos los tipos de violencia contra la mujer y no está articulada, pero constituye una herramienta importante para la implementación de la política nacional frente a este grave problema de derechos humanos.

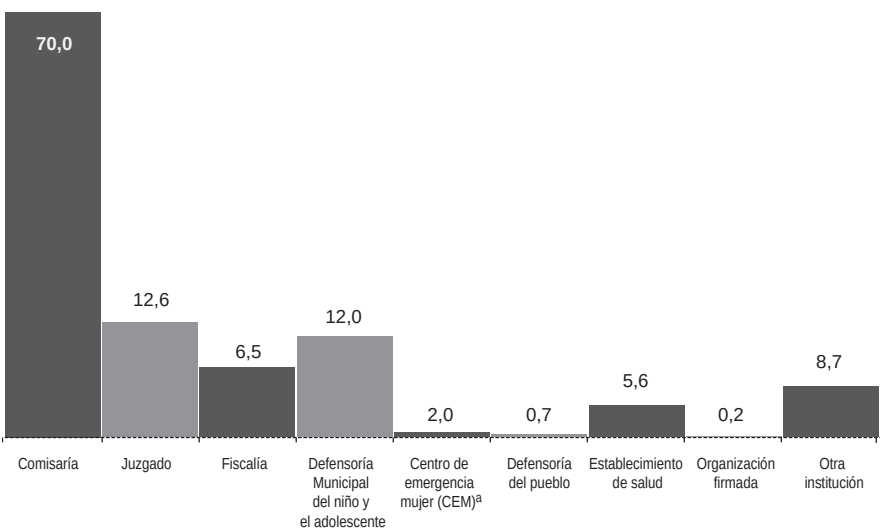
La articulación entre estos dos tipos de información (prevalencia y registros administrativos) permite identificar aquellos aspectos en que es necesario incidir para una adecuada política de prevención así como de justicia y reparación frente a las mujeres que han sufrido violencia.

Un ejemplo es la información recopilada a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2009, en que se muestra que solo el 16,1% de las mujeres de 15 a 49 años de edad que han experimentado violencia física por parte del esposo, compañero o alguien más acuden a una institución en busca de ayuda (INEI, 2010, pág. 289). Esto constituye una evidencia de que el porcentaje de casos

que registran las diferentes instituciones estatales (policía, juzgados, ministerio de la mujer, entre otros) es minoritario frente a todos los casos existentes.

Asimismo, la ENDES revela que las mujeres violentadas acuden mayoritariamente (en un 70%) a las comisarías pese a que su actuación en la recepción e investigación preliminar de las denuncias de violencia familiar presenta aún serias deficiencias (véase el gráfico III.8). Las mujeres en esta situación recurren también (en un 12,6%) a los juzgados. Llama la atención la referencia a las Defensorías del Niño y el Adolescente (12,0%), cuyo público objetivo no son las mujeres sino las personas menores de edad, así como la mínima referencia a los Centros de Emergencia Mujer (CEM), los únicos servicios especializados para la atención de casos de violencia familiar y sexual contra las mujeres (2,0%) [3].

Gráfico III.7
PERÚ: INSTITUCIONES A LAS QUE ACUDEN LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, 2009
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

[a] Del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

[3] Se trata de servicios especializados en la atención de casos de violencia familiar y sexual, dependientes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Existen 114 en todo el Perú.

1. Prevalencia de la violencia

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es el órgano rector del sistema estadístico nacional en el Perú. Entre los estudios que realiza se encuentra la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), una investigación estadística desarrollada en el marco del programa mundial de las encuestas de demografía y salud (actualmente, MEASURE DHS)[4]. Este instrumento estaba previsto para medir natalidad, mortalidad y salud; no obstante, sus indicadores se han ido incrementando y en 2000 se incorporó la violencia familiar, con distinción entre la violencia contra la mujer y la violencia contra los hijos.

La ENDES constituye una fuente de información a nivel nacional en que se aplica como método de recolección de datos la entrevista directa realizada por personal capacitado a través de visitas domiciliarias. Es importante destacar que la labor estadística del proyecto ENDES puede calificarse como de diagnóstico, pues muestra resultados analíticos en la medida que demuestran la situación de subordinación de la mujer en relaciones familiares y respecto a su salud reproductiva.

La encuesta recoge información sobre violencia física, sexual y psicológica cometida contra las mujeres que tienen entre 15 y 49 años de edad, por parte de su última pareja (esposo o compañero), diferenciada por regiones, áreas (urbana o rural), grupos de edad (tramos entre 15 y 49 años), nivel de educación y quintil de ingresos de la persona entrevistada.

Hasta el momento no existe en el Perú un sistema de estadísticas de alcance nacional, regional ni local que permita conocer la prevalencia de otros tipos de violencia contra la mujer, como el feminicidio o la trata de mujeres, entre otros.

Tomando en cuenta que la ENDES es la única fuente de información sobre la prevalencia de la violencia contra la mujer en el Perú, es importante visibilizar si brinda la información requerida por los indicadores del 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 (véase el cuadro III.12).

[4] La ENDES se adoptó a partir de la Encuesta Mundial de la Fecundidad y la Encuesta de Prevalencia de Anticonceptivos, en 1977-1978 y 1981.

Cuadro III.12
PERÚ: COMPARACIÓN ENTRE LA INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER REQUERIDA POR LOS INDICADORES DEL GRUPO DE AMIGOS DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDADES Y LA PROPORCIONADA POR LA ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR

Indicador del Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas	Perú: Información proporcionada por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2009)
Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en los últimos 12 meses, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.	Se cuenta con información sobre la tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física (que incluye la sexual) por parte de su última pareja (cónyuge o compañero) en los últimos 12 meses. No se informa sobre frecuencia ni otros perpetradores.
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	Se cuenta con información sobre la tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física (que incluye la sexual) por parte de su última pareja (cónyuge o compañero) alguna vez desde los 15 años, así como por parte de otros miembros de su familia. No se informa sobre frecuencia ni otros perpetradores.
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	Se cuenta con información sobre violencia sexual (“obligó a tener relaciones sexuales aunque ella no quería” y “obligó a tener relaciones sexuales que ella no aprueba”) perpetrada por la última pareja (cónyuge o compañero) en los últimos 12 meses. No se informa sobre frecuencia ni otros perpetradores.
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	Se cuenta con información sobre violencia sexual (“obligó a tener relaciones sexuales aunque ella no quería” y “obligó a tener relaciones sexuales que ella no aprueba”) perpetrada por la última pareja (cónyuge o compañero) alguna vez desde los 15 años. No se informa sobre frecuencia ni otros perpetradores.

(continúa)

Cuadro III.12 (conclusión)

Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o ex pareja en los últimos 12 meses, por frecuencia.	Se cuenta con información. No 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 ex pareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.	Se cuenta con información. No por frecuencia.
Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex pareja íntima, número absoluto y tasa (por cada 100.000 habitantes) de mujeres de 15 años y más víctimas mortales de su pareja o ex pareja íntima.	No se cuenta con información de prevalencia. Como se verá más adelante, los datos existentes se refieren a denuncias o registro de casos en medios de comunicación.

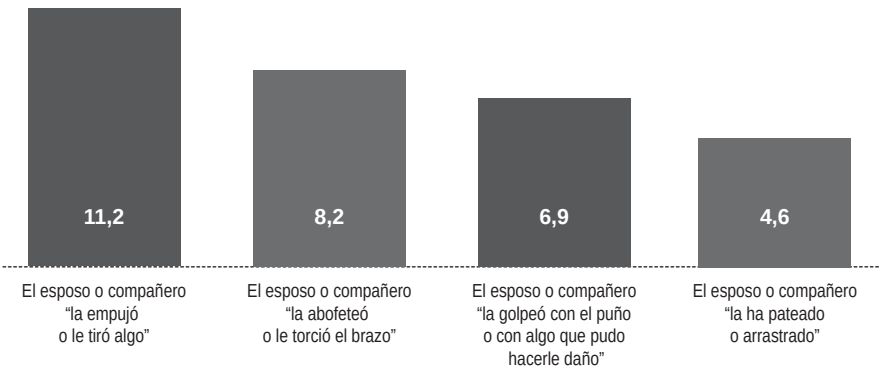
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los indicadores del Grupo de Amigos de la Presidencia y de Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

A continuación se describe y analiza la información disponible sobre prevalencia de la violencia contra la mujer.

a) Tasa general de mujeres que fueron víctimas de violencia física (que incluye violencia sexual) en los últimos 12 meses

Según información de la ENDES 2009, el 14,2% de las mujeres alguna vez unidas manifestaron haber sido víctimas de violencia física por parte de su esposo o compañero en los últimos 12 meses (INEI, 2010, pág. 274). Las formas de violencia física que esta encuesta reconoce son: "Empujó, sacudió o tiró algo", "abofeteó o retorció el brazo", "golpeó con puño o algo que pudo dañarla", "la han pateado o arrastrado", "trató de estrangularla o quemarla", "atacó con cuchillo, pistola u otra arma", "amenazó con cuchillo, pistola u otra arma", "obligó a tener relaciones sexuales aunque ella no quería" y "obligó a tener relaciones sexuales que ella no aprueba" (véase el cuadro III.19). Como se puede observar, estos tipos de violencia física incorporan rasgos que podrían constituir posibles feminicidios (estrangular, atacar o amenazar con cuchillo, entre otros), así como casos de delito contra la libertad sexual.

Gráfico III.8
PERÚ: FORMAS MÁS COMUNES DE VIOLENCIA FÍSICA CONTRA LAS MUJERES COMETIDAS POR LA ÚLTIMA PAREJA EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES
(*En porcentajes del total de mujeres alguna vez unidas que declararon haber sido víctimas de violencia física)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

Entre los distintos grupos de mujeres alguna vez unidas, aquellos donde se registra una mayor proporción de mujeres que sufrieron violencia física por parte de su compañero en los últimos 12 meses son las mujeres de 15 a 19 años de edad (un 22,2% de ellas sufrieron violencia), las casadas o unidas (14,6%), las pobres (16,6%) y las que poseen un bajo nivel educativo (16,1%) (véase el cuadro III.13). La proporción de mujeres víctimas de violencia en el área urbana fue de 14,3% y en el área rural de 13,8%, lo que indica que actualmente hay mayor prevalencia de este tipo de violencia en áreas urbanas. Por otro lado, entre las formas de violencia destacaron aquellas descritas como "la empujó, sacudió o le tiró algo" (11,2%), "la abofeteó o le torció el brazo" (8,2%), "la golpeó con el puño o con algo que pudo hacerle daño" (6,9%) y "la ha pateado o arrastrado" (4,6%).

Las regiones naturales más afectadas por este problema, según las cifras de la ENDES, son la Selva (17,4%) y los departamentos de Madre de Dios (20,9%), Apurímac (20,7%) y Moquegua (19,8%), mientras entre los de menor proporción destacaron La Libertad (6,4%) y Piura (9,9%).

Cuadro III.11
PERÚ: MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS QUE HAN SUFRIDO VIOLENCIA FÍSICA POR PARTE DE SU COMPAÑERO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, POR EDAD, ESTADO CIVIL, ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, NIVEL DE EDUCACIÓN Y QUINTIL DE INGRESOS, 2009
(En porcentajes)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (Porcentajes)
Edad (años)	15-19	22,2
	20-24	19,3
	25-29	17,5
	30-34	14,5
	35-39	12,3
	40-44	12
	45-49	8,4
Estado civil	Casada o unida	14,6
	Divorciada, separada o viuda	11,2
Área de residencia	Urbana	14,3
	Rural	13,8
Región natural	Lima Metropolitana	12,5
	Resto de la costa	11,9
	Sierra	15,6
	Selva	17,4
Nivel de educación	Sin educación	16,1
	Primaria	13,1
	Secundaria	16,8
	Superior	10,8

(continúa)

Cuadro III.11 (conclusión)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo (%)
	Quintil 1	14,6
	Quintil 2	16,6
Quintil de ingresos	Quintil 3	15,7
	Quintil 4	13,9
	Quintil 5	9,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

b) Tasa general de mujeres que fueron víctimas de violencia física en alguna ocasión a lo largo de su vida

La ENDES 2009 recoge información sobre violencia física contra la mujer, ya sea que el perpetrador haya sido su última pareja (esposo o compañero) o bien otra persona de su familia.

Violencia física (que incluye violencia sexual) en algún momento de la vida

De acuerdo con la ENDES 2009 (INEI, 2010, págs. 270 y 276), el 38,8% de las mujeres alguna vez unidas, incluyendo las que viven en áreas urbanas y rurales, manifestaron haber sufrido violencia física por parte de su última pareja (cónyuge o compañero) alguna vez en su vida (véase el cuadro III.12).

Al analizar la información de las ENDES publicadas de diversos años, se observa que la violencia física (que incluye la sexual) contra las mujeres alguna vez unidas por parte de su última pareja (cónyuge o compañero) ha ido disminuyendo durante los últimos 10 años (véase el cuadro III.12).

Cuadro III.12
PERÚ: MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS QUE HAN SUFRIDO VIOLENCIA FÍSICA (INCLUIDA LA SEXUAL) POR PARTE DE SU ÚLTIMA PAREJA, 2000 a 2009
(En porcentajes)

Años	2000	2004-2006	2007-2008	2009
Porcentaje que ha sufrido violencia física alguna vez en la vida	41,2	40,9	39,5	38,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

Sin embargo, al analizar la información de las ENDES en forma detallada por área de residencia, se observa que en el área rural se ha producido un retroceso entre el período 2007-2008 y 2009 (véase el cuadro III.13).

Cuadro III.13
PERÚ: MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS QUE HAN SUFRIDO VIOLENCIA FÍSICA (INCLUIDA LA SEXUAL) POR PARTE DE SU ÚLTIMA PAREJA, POR ÁREA DE RESIDENCIA, 2000 a 2009
(En porcentajes)

Área de residencia	2000	2004-2006	2007-2008	2009
Urbana	42,0	42,2	41,0	39,3
Rural	39,6	38,8	36,4	37,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

Del total de mujeres alguna vez unidas que experimentaron algún maltrato físico por parte de su esposo o compañero, el 64,9% resultaron con moretones y dolores, el 13,9% informaron haber tenido heridas o lesión, huesos y dientes rotos o quemaduras y el 14,0% acudieron a un servicio de salud.

Las mujeres alguna vez unidas que han sufrido violencia física por parte de su esposo o compañero y que informan en mayor proporción haber quedado con moretones y dolores a consecuencia de ello fueron las que tienen entre 45 y 49 años de edad (72,0%), las divorciadas, separadas o viudas (74,3%), las que carecen de educación (77,6%), las ubicadas en el quintil de ingresos inferior (70,7%), las residentes en el área rural (68,1%) y las originarias de la selva (71,7%) (véase el cuadro III.16).

Los episodios de violencia que culminaron con heridas, lesión, huesos o dientes rotos o quemaduras fueron informados en mayor proporción por las mujeres divorciadas, separadas o viudas (21,8%), carentes de educación (23,9%), originarias de la sierra (15,3%) y que tienen entre 45 y 49 años de edad (19,6%).

Cuadro III.14
PERÚ: MUJERES ALGUNA VEZ UNIDAS QUE HAN SUFRIDO VIOLENCIA FÍSICA QUE HA REDUNDADO EN EPISODIOS VIOLENTOS, POR ESTADO CIVIL, ÁREA DE RESIDENCIA, REGIÓN NATURAL, NIVEL DE EDUCACIÓN Y QUINTIL DE INGRESOS, 2009
(En porcentajes)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgos (en porcentajes) Resultado del episodio violento		
		Resultó con moretones y dolores	Resultó con heridas o lesión, huesos o dientes rotos, quemaduras	Fue necesario ir a un servicio de salud
Estado civil	Casada o unida	62,8	12,1	12,0
	Divorciada, separada o viuda	74,3	21,8	22,7
Área de residencia	Urbana	63,5	13,6	14,0
	Rural	68,1	14,6	13,9
Región natural	Lima Metropolitana	59,9	13,5	12,4
	Resto de la costa	59,8	12,6	14,6
	Sierra	68,4	15,3	15,4
	Selva	71,7	12,7	12,2
Nivel de educación	Sin educación	77,6	23,9	18,5
	Primaria	69,2	16,1	14,3
	Secundaria	62,9	12,6	13,4
	Superior	59,5	11,1	13,7
Quintil de ingresos	Quintil 1	70,7	15,5	12,8
	Quintil 2	65,7	13,3	13,4
	Quintil 3	65,3	13,4	15,0
	Quintil 4	61,1	12,2	14,5
	Quintil 5	61,1	16,3	13,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

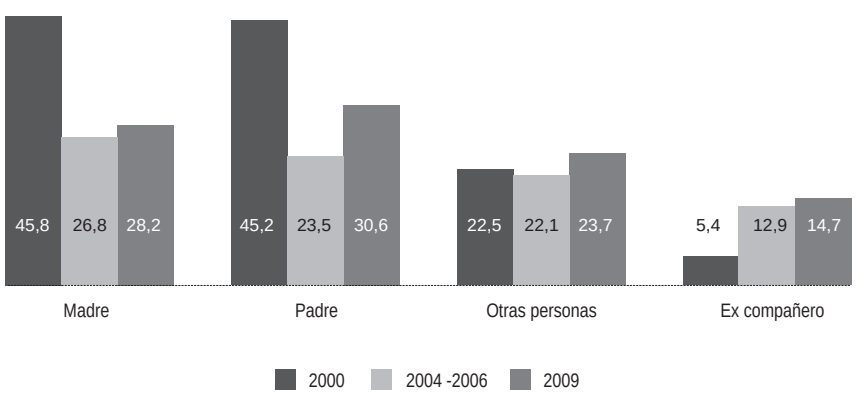
– Violencia física intrafamiliar por parte de personas que no son la pareja o la ex pareja (INEI, 2010, pág. 276)

La ENDES reporta que la quinta parte de las mujeres de 15 a 49 años de edad (20,3%) han sido maltratadas físicamente por una persona

distinta de su actual o último esposo o compañero. Los grupos en que esta experiencia alcanza las proporcionas más altas son las mujeres que tienen entre 35 y 39 años de edad (22,3%), las divorciadas, separadas o viudas (21,8%), las casadas o unidas (20,8%), las mujeres con educación secundaria (23,4%) y las ubicadas en el cuarto quintil de riqueza (25,0%) y en el quintil intermedio (24,7%).

Según el informe de la encuesta, el padre y la madre fueron declarados en mayor proporción como las personas que ejercieron la violencia o maltrato físico, en porcentajes del 45,2% y el 45,8% respectivamente en 2000, que se redujeron al 30,6% y el 28,2% respectivamente, en 2009, lo que significa un descenso de 14,6 puntos porcentuales en el caso del padre y 17,6 puntos porcentuales en el caso de la madre.

Gráfico III.9
PERÚ: PERSONAS QUE EJERCEN VIOLENCIA FÍSICA CONTRA LA MUJER EXCEPTUANDO AL ESPOSO O COMPAÑERO, 2000, 2004-2006 Y 2009
(En porcentajes de las mujeres que afirman haber sido víctimas de esta violencia)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

En relación con el estado conyugal, las mujeres nunca casadas o unidas declararon a la madre como principal agresora (37,8%), seguida por el padre (33,8%), el hermano (24,2%) y otras personas (24,0%); mientras que las casadas o unidas señalaron al padre como principal agresor (29,5%) y en segundo lugar a la madre (25,5%). Las divorciadas, separadas o viudas declararon al padre como la persona que ejerció en mayor proporción la violencia física (30,5%). Por departamentos, en Huancavelica se registró la

mayor ocurrencia de maltrato por parte de la madre (41,8%) y la menor proporción se observó en Puno (16,2%); mientras que la mayor proporción de agresión por parte del padre correspondió a Amazonas (43,7%) y en menor porcentaje a Ucayali (18,9%).

c) Tasa general de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en los últimos 12 meses

La ENDES 2009 (INEI, 2010, pág. 274) informa sobre la prevalencia a nivel nacional de la violencia sexual contra las mujeres alguna vez unidas, por parte de su última o actual pareja (esposo o compañero) en los últimos 12 meses, concretamente en lo referente a dos conductas: "obligar a tener relaciones sexuales pese a que la mujer no quería" y "obligar a tener relaciones sexuales que la mujer no aprueba", ambas consideradas como formas de violencia física.

De acuerdo con los datos recogidos, en los últimos 12 meses el 2,8% de las mujeres fueron obligadas a tener relaciones sexuales a pesar de que no querían, y el 1,6% a tener relaciones sexuales que no aprobaban.

d) Tasa general de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en alguna ocasión a lo largo de su vida

La ENDES 2009 (INEI, 2010, pág. 270) informa sobre la prevalencia a nivel nacional de la violencia sexual contra la mujer ejercida en algún momento por el esposo o compañero actual o por el último que tuvo.

De acuerdo con las cifras, el 8,0% de las mujeres alguna vez unidas declararon haber sido obligadas por su esposo o compañero a tener relaciones sexuales contra su voluntad. Los mayores porcentajes se presentaron en mujeres divorciadas, separadas o viudas (20,2%), mujeres de 45 a 49 años de edad (13,3%) y mujeres sin educación o con educación primaria (10,0% y 9,7%, respectivamente).

No se advirtieron diferencias significativas dependiendo de si las mujeres residían en las áreas urbana o rural (donde se registraron porcentajes de 7,8% y 8,4%, respectivamente). Por región natural, las mujeres de la sierra y de la selva sufrieron en mayor proporción este tipo de violencia (9,8% y 8,3%, respectivamente), lo mismo que las mujeres de los departamentos de Apurímac (18,3%), Cusco (15,4%), Moquegua (11,7%), Ayacucho (11,6%), Pasco (11,0%), Junín (10,8%), Arequipa (10,4%) y Puno (10,3%).

e) Tasa general de mujeres víctimas de violencia psicológica a lo largo de su vida

Si bien los indicadores del Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas no incluyen información

sobre violencia psicológica, es importante señalar que la ENDES 2009 (INEI, 2010, pág. 269) aborda este tipo de violencia y ha identificado un conjunto de diversas formas (véase el cuadro III.15).

Cuadro III.15
PERÚ: MUJERES QUE HAN SUFRIDO ALGUNA VEZ VIOLENCIA PSICOLÓGICA POR PARTE DE SU PAREJA O EX PAREJA, 2009
(En porcentajes)

Variable	Contenido de la variable	Porcentaje de prevalencia
Situaciones de control	Es celoso	44,0
	La acusa de ser infiel	18,6
	Le impide que visite o la visiten sus amistades	21,9
	Insiste en saber dónde va	51,5
	Desconfía con el dinero	14,9
	Ejerce algún control	68,4
Situaciones desobligantes	Utiliza expresiones humillantes	22,8
Amenazas	La amenaza con hacerle daño	10,8
	La amenaza con irse de la casa, quitarle a los hijos o la ayuda económica	19,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009 (ENDES).

El 68,4% de las entrevistadas afirmaron que su última pareja (esposo o compañero) ejerció en algún momento alguna forma de control sobre ellas, situación que se presentó en mayor proporción en el grupo de mujeres de 15 a 19 años de edad (75,1%) y en el de mujeres divorciadas, separadas o viudas (83,3%). Cabe mencionar que la prevalencia de este tipo de violencia es menor en el grupo de mujeres con nivel de educación superior. En cuanto al área de residencia, las mujeres de áreas rurales (55,5%) son las más afectadas, así como las de la sierra (57,9%).

Entre las formas de control con mayor prevalencia, la "insistencia en saber a dónde va" (la mujer) fue la que presentó el mayor porcentaje

(51,5%) y resultó predominante entre las mujeres jóvenes. Además, una de cada cinco mujeres entrevistadas (19,9%) declaró haber sido amenazada por su esposo o compañero "con irse de la casa" o "quitarle a los hijos o la ayuda económica". La mayoría de estas víctimas actualmente son mujeres adultas divorciadas, separadas o viudas (43,3%), con un nivel de educación secundaria (20,6%) o primaria (20,1%). Son las mujeres adultas más pobres, con menor nivel de educación y principalmente de la selva las más afectadas por las amenazas de sus parejas o ex parejas.

2. Registros administrativos de casos de violencia contra la mujer que son reportados al Estado en sus diferentes instancias

Los casos de violencia contra la mujer reportados al Estado a través de sus diferentes servicios (incluido el sistema de administración de justicia) evidencian los diversos tipos de violencia de género, y entre ellos es mayoritaria la información sobre violencia familiar, violencia sexual y, desde 2009, feminicidio.

Son diversas las instancias estatales que recogen información de este tipo y que, en algunos casos, la sistematizan (véase el cuadro III.16)

a) Datos sobre violencia familiar

i) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) [5]

Los Centros de Emergencia Mujer (CEM) son los únicos servicios especializados en la atención de casos de violencia familiar y sexual en el Perú. Actualmente existen 114 CEM en todo el país, 25 de ellos creados durante 2010, y están ubicados mayoritariamente en las capitales de departamento o en ciudades importantes.

El MIMDES reportó que durante 2009, a través de los 89 Centros de Emergencia Mujer con que contaba entonces, atendió 36.613 casos nuevos de violencia física y/o psicológica, es decir, brindó acogida y orientación a las personas afectadas y abrió la ficha de las usuarias que le permitiría otorgar otros servicios más sostenidos. Del total de casos recibidos, 31.804 (87%) correspondían a violencia física y/o psicológica contra mujeres y 4.809 a violencia física y/o psicológica contra hombres (13%). Es preciso señalar que en el caso de los hombres el 69,3% eran menores de 18 años.

Los datos estadísticos del MIMDES, para efectos de evaluar el grupo de edad al que pertenece la víctima y el estado del agresor en la

[5] Información del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [en línea] http://www.mimdes.gob.pe/estadisticas-pncvfs.html (consultada el 10 de agosto de 2010).

Cuadro III.16
PERÚ: INSTITUCIONES QUE RECOGEN INFORMACIÓN DE CASOS SOBRE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

Entidad estatal	Órgano responsable	Información producida
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)	Dentro del MIMDES, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, a través de su Unidad Gerencial de Diversificación de Servicios, es el encargado del sistema de estadísticas continuas en materia de violencia contra la mujer.	Los informes estadísticos del MIMDES se nutren del registro de los servicios especializados y complementarios que ofrece: • Registro de atención de casos de los Centros de Emergencia Mujer (CEM). • Registro de las intervenciones profesionales de los Centros de Emergencia Mujer (CEM). • Registro de la Línea de Orientación Telefónica 100. • Registro de derivaciones de la Red Interactiva para Tratamiento y Atención Integral de la Mujer (RITA), que permite conocer la detección de casos y derivaciones de las Sociedades Públicas de Beneficencia. • Registro de los expedientes legales. • Registro del Centro de Atención Institucional (CAI), referente al proyecto piloto de atención a personas agresoras en rehabilitación. • Registro de feminicidio y tentativas. Para la validación de los casos considerados en los registros, esta Unidad se coordina con la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y los medios de comunicación escritos y de televisión.
Ministerio de Justicia (MINJUS)	Dentro del MINJUS, la Oficina General de Economía y Desarrollo, a través de la Oficina de Racionalización y Estadística, es la encargada del registro de casos de violencia que atienden sus servicios.	Cada año se publica el Anuario Estadístico del Ministerio de Justicia. En él se consigna el número de consultas y derivaciones de casos de violencia familiar abordados en sus Centros de Conciliación, así como el registro de atenciones por violencia familiar y violación a la libertad sexual (en el caso de niñas, niños y adolescentes) brindadas por los abogados de oficio asignados a juzgados de familia o en los servicios ALEGRA y los Consultorios Jurídicos Populares.

(continúa)

Cuadro III.16 (continuación)

Entidad estatal	Órgano responsable	Información producida
Ministerio del Interior/Policía Nacional del Perú (PNP)[a]	La PNP cuenta con Unidades de Estadística PNP a nivel nacional, que deben cumplir las normas y procedimientos generales establecidos en la Directiva núm. DPNP-10-01-2004, de febrero de 2004, que regula la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de su información estadística.	Cada año la Dirección de Planeamiento Estratégico y Presupuesto coordina la elaboración del Anuario Estadístico PNP. Recientemente, la PNP ha publicado en su portal web el anuario correspondiente a 2009, en cuya presentación se señala que el documento es producto del trabajo conjunto de los órganos que integran el Sistema Estadístico PNP, bajo la coordinación de la División de Estadística de la Dirección de Planeamiento Estratégico y Presupuesto del Estado Mayor General. El Anuario Estadístico PNP 2009 contiene 23 capítulos que entregan información estadística relacionada con delitos, faltas o investigación criminal sobre violencia familiar, violación sexual y trata de personas (en este caso, sin distinguir si es con fines de comercio sexual o no), entre otros delitos. Asimismo, se ha instalado el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA PNP), creado en virtud de la Resolución Ministerial Nº 2570-2006-IN/0105 [b]. Esta establece los “procedimientos para el ingreso, consulta y reporte de datos” del sistema. Este registro se realiza en convenio con la ONG Capital Humano y Social Alternativo y se ha venido implementando progresivamente en las distintas unidades policiales a nivel nacional.

(continúa)

Cuadro III.16 (continuación)

Entidad estatal	Órgano responsable	Información producida
Ministerio Público (MP) [c]	En el MP, el área encargada de realizar la recolección y sistematización de información a nivel nacional y de elaborar su Anuario Estadístico es la Oficina Central de Racionalización y Estadística, que forma parte de la Oficina Central de Planificación y Presupuesto, dependiente de la Gerencia General del Ministerio Público.	La Oficina Central de Racionalización y Estadística difunde el Anuario Estadístico, que aborda temas como la organización de los contribuyentes a nivel nacional según sexo, estructura funcional, carga laboral y especialidades. Asimismo, contiene cifras sobre los servicios médico-legales del Instituto de Medicina Legal (exámenes ginecoobstétricos, tanatológicos y psicológicos, entre otros), la incidencia de delitos a nivel nacional obtenida de la base de datos del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a la Pena Privativa de la Libertad Efectiva (RENADESPPLE) y el número de denuncias por modalidad de delito registradas en Lima. En su página web está publicado el Anuario Estadístico 2009. Por otro lado, radicado en el Ministerio Público, se encuentra el Observatorio de la Criminalidad, que mensualmente publica un boletín que se distribuye a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la prevención y persecución del delito. El boletín contiene diagnósticos sobre la base de la información estadística que maneja la Oficina de Racionalización y Estadística. Si bien el Observatorio brinda información sistematizada y analizada sobre diversos temas, el feminicidio es uno de los ejes centrales de su atención.
Poder judicial	El Centro de Investigaciones Judiciales (CIJ) es un órgano de apoyo del poder judicial. Una de sus áreas de actividad es la estadística, que desarrolla conjuntamente con la Subgerencia de Estadística de la Gerencia de Planificación del poder judicial.	Según información de la página web del poder judicial, el CIJ está trabajando las estadísticas de la salas supremas con información del Sistema de Jurisprudencia Sistematizada del Proyecto JUSPER (publicación electrónica de las ejecutorias supremas y los reportes de las Mesas de Partes de la Corte Suprema de Justicia sobre los ingresos, los expedientes resueltos y la carga pendiente, por órgano jurisdiccional supremo). Actualmente están publicadas las siguientes sistematizaciones: dos resúmenes sobre causas ingresadas a la Corte Suprema de Justicia en el período 2004–2008 y una lista de estadísticas anuales sobre causas ingresadas y producción judicial de la Corte Suprema de Justicia desde 2003 hasta 2008. El CIJ publicó hasta 2008 los Anales Judiciales de la Corte Suprema de Justicia de la República, que eran una compilación de ejecutorias vinculantes, con el fin de difundir la jurisprudencia relevante y contribuir a la predictibilidad, como una de las principales materias de estudio de dicha fuente del derecho. No existe información estadística sobre el número de casos de violencia contra la mujer, ni de sus principales características o de las acciones adoptadas.

(continúa)

Cuadro III.16 (conclusión)

Entidad estatal	Órgano responsable	Información producida
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	El MTPE tiene como unidad orgánica a la Oficina de Estadística, que elabora, gestiona y difunde información oficial a nivel nacional. Esta oficina depende de la Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que a su vez responde a la Secretaría General del Ministerio.	La Oficina de Estadística tiene la responsabilidad de elaborar el Anuario Estadístico del MTPE. En él, se reporta el número de trabajadoras y trabajadores que realizan consultas sobre acoso sexual al Servicio de Defensa y Asesoría Legal del MTPE.
Ministerio de Educación (MINEDU)	El MINEDU, a través de la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), registra el número de denuncias realizadas por hostigamiento sexual.	A diferencia de los otros registros administrativos mencionados, este no da origen a una producción y difusión regular de la información. Sin embargo, tiene la capacidad de mostrar el número de denuncias realizadas por hostigamiento sexual a niñas y adolescentes, alumnas matriculadas de todas las modalidades educativas y de todos los niveles educativos, con estudios culminados o no, a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia.

[a] La PNP, a través de las comisarías, es el primer eslabón de acceso al sistema de justicia para las mujeres; ella registra las denuncias de violencia contra la mujer (realizadas por la víctima o iniciadas de oficio) y da comienzo a una investigación preliminar conforme a la normatividad vigente.

[b] Del 29 de diciembre de 2006, reglamentado mediante la Resolución Ministerial Núm. 129-2007-IN/0105, del 23 de febrero de 2007.

[c] El MP es el responsable de la dirección de la investigación preliminar y de la denuncia formal ante el Poder Judicial en los casos de violencia contra la mujer que configuran delitos y son de acción pública.

última agresión, no diferencian el sexo de la víctima de violencia física y/o psicológica. Sin embargo, al ser las usuarias mayoritariamente mujeres, los datos presentados evidencian una tendencia respecto a su situación. En tal sentido, se puede señalar que el 60,2% de las víctimas de violencia psicológica y el 69,1% de las víctimas de violencia física tenían entre 18 y 45 años; y que el 76,2% de los agresores en los casos de violencia psicológica y el 69% de los agresores en los casos de violencia física se encontraban en estado de sobriedad (es decir, no estaban bajo los efectos de alcohol, drogas u otras sustancias).

Es preciso señalar que el MIMDES lleva un registro numérico de las atenciones especializadas que otorga en los CEM y publica en su página web el contenido de cada tipo de atención, incluidas las que brinda en el espacio de admisión y en las áreas psicológica, social o jurídica. Así, en 2009 el personal de los CEM otorgó orientación y/o consejería en 152.688 oportunidades, hizo gestiones o diligencias de acompañamiento en 48.794 oportunidades y orientó a la red familiar en 35.777 oportunidades, entre otros servicios. En ese período se interpusieron 7.361 demandas o denuncias, que representaron un 18% del total de casos nuevos.

ii) Ministerio de Justicia (MINJUS)[6]

En el Anuario 2009 del Ministerio de Justicia se registran los casos que la entidad atiende a través de su sistema de Atención Legal Gratuita (ALEGRA), que incluye los siguientes servicios: Centros de Conciliación Extrajudiciales, Defensores de Oficio, Consultorios Jurídicos Populares y la Línea de Orientación Legal Gratuita.

Según la información contenida en el anuario, en los Centros de Conciliación se atendieron 539 consultas de violencia familiar, incluidos 403 casos de mujeres y 136 casos de hombres. Llama la atención que estos servicios atiendan esta problemática, pues la legislación actual no la considera como una materia conciliable.

El anuario también informa que los abogados de oficio asignados a los Juzgados de Familia brindaron 1.692 atenciones en casos de violencia familiar (1.592 casos de mujeres y 100 de hombres) y que a través de los Consultorios Jurídicos Populares se atendieron 482 casos (452 de mujeres y 30 de hombres). No existe información sobre el impacto de la intervención de los abogados o abogadas de estos dos servicios.

[6] Información recogida de MINJUS (2009).

iii) Policía Nacional del Perú (PNP)[7]

Durante los últimos cuatro años, se ha incrementado paulatinamente el número de denuncias por violencia familiar que recibe la Policía Nacional del Perú, que se registran en sus Anuarios Estadísticos.

Cuadro III.17
PERÚ: DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR RECIBIDAS POR LA POLICÍA NACIONAL, 2006-2009
(En números)

Año	2006	2007	2008	2009
Número	77 400	87 292	91 929	95 749

Fuente: Policía Nacional del Perú (PNP), sobre la base de datos de sus direcciones territoriales.

Durante 2009, la PNP recibió un total de 95.749 denuncias de violencia familiar, incluidos casos de violencia física, psicológica o de otro tipo (véase el cuadro III.18).

Cuadro III.18
PERÚ: DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR RECIBIDAS POR LA POLICÍA NACIONAL, SEGÚN TIPO DE AGRESIÓN, 2009
(En números)

Tipo de agresión	Física	Psicológica	Otros	Total
Número	55 291	29 326	11 132	95 749

Fuente: Policía Nacional del Perú (PNP), Anuario estadístico de la Policía Nacional del Perú 2009 [en línea] http://www.pnp.gob.pe/anuario.html [fecha de consulta: 15 d e agosto de 2010].

La PNP presenta datos desagregados de violencia familiar, según las características de las víctimas y del agresor, así como de los hechos de violencia familiar.

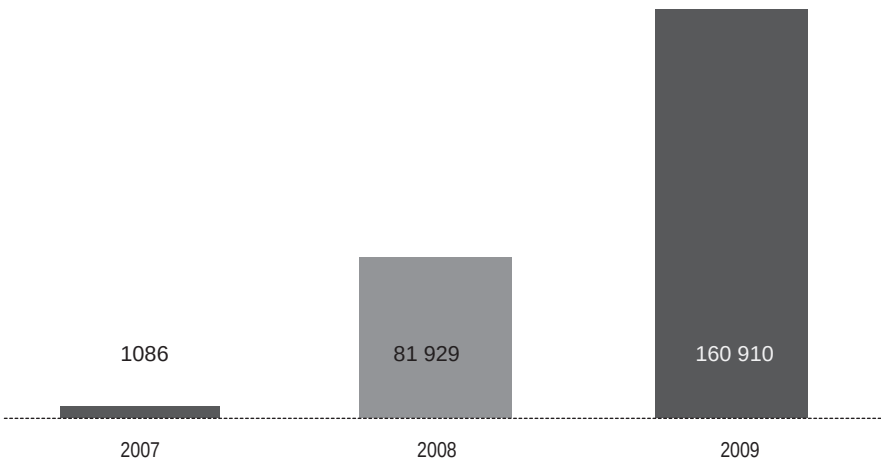
iv) Ministerio Público

En 2009, ingresaron 160.910 denuncias y expedientes por violencia familiar a las Fiscalías Provinciales de Familia y/o Mixtas, especializadas en

[7] Información recogida de PNP (2009).

recoger este tipo de denuncias a nivel nacional[8]. En comparación con 2008, esta cifra representa un incremento del 96,4% (véase el gráfico III.11). El número de denuncias por violencia familiar es mayor que el número de denuncias por delitos contra el patrimonio.

Gráfico III.10
PERÚ: DENUNCIAS DE VIOLENCIA FAMILIAR REGISTRADAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO, 2007-2009
(En números)



Fuente: Ministerio Público.

El Anuario del Ministerio Público y el Boletín del Observatorio de Criminalidad proporcionan información sobre las denuncias de violencia familiar recibidas en 2009 a través de sus fiscalías provinciales de familia o mixtas (Ministerio Público, 2010, pág. 6). Esta información registra la procedencia de la denuncia (de la policía, directamente de la víctima o de otra instancia), así como su estado procesal al finalizar el año, pero no presenta diferenciación por sexo, ni se refiere a las características de las víctimas, el agresor o el hecho de violencia familiar.

Por otra parte, el Anuario del Ministerio Público de 2009 informa sobre la situación de los expedientes de violencia familiar a cargo de esa entidad; sin embargo, no ofrece información adecuada para hacer un balance de su actuación (por ejemplo, no especifica en qué consiste la condición "previo").

[8] Las cifras no se presentan separadas en casos de mujeres y de varones. Sin embargo, en el Ministerio Público se afirma que la mayoría de las denuncias ante sus fiscalías son puestas por mujeres adultas, tal como ocurre con las denuncias derivadas de la PNP.

Cuadro III.19
PERÚ: ESTADO DE PROCESO DE EXPEDIENTES POR VIOLENCIA FAMILIAR, SEGÚN EL MINISTERIO PÚBLICO

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo
Estado	Con dictamen o previo al dictamen	Se registran un total de 11.167 expedientes de violencia familiar, de los cuales 9.728 cuentan con dictamen y 1.439 están en la condición “previo”.

Fuente: Ministerio Público.

Tanto en el Anuario como en el Boletín del Observatorio de Criminalidad se registran los casos atendidos en el Instituto de Medicina Legal (dependiente del Ministerio Público), y concretamente las pericias realizadas en torno a ellos. La información proporcionada no hace una diferenciación por sexo de la víctima, pero presenta el número de exámenes clínicos y pericias psicológicas brindadas durante 2009 (véase el cuadro III.20).

Cuadro III.20
PERÚ: CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR ATENDIDOS EN EL INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL, 2009
(En números)

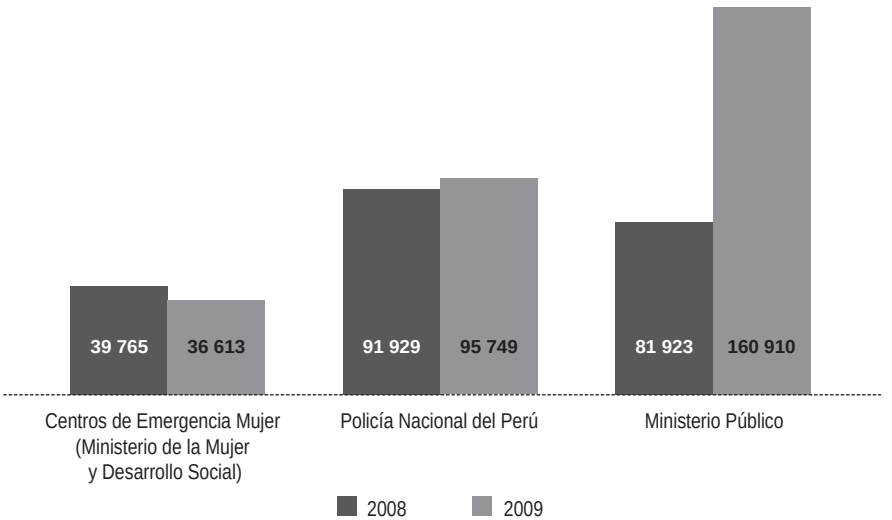
Servicio	Número de atenciones
Examen clínico de lesiones por violencia familiar	103 054
Pericias psicológicas por violencia familiar	69 450

Fuente: Ministerio Público.

v) Balance de los datos presentados

De acuerdo con los datos oficiales presentados por el Estado peruano, el número de casos de violencia física y violencia psicológica que fueron reportados a los Centros de Emergencia Mujer (CEM) del MIMDES disminuyó entre 2008 y 2009. Se incrementaron al mismo tiempo los casos reportados a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público, en esta última entidad en una proporción cercana al 100% (véase el gráfico III.11).

Gráfico III.11
PERÚ: CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR RECIBIDOS SEGÚN INSTITUCIÓN, 2008 Y 2009
(En números)



Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Policía Nacional del Perú y Ministerio Público.

Es necesario estudiar con mayor profundidad el incremento de casos recibidos por el Ministerio Público frente a los recibidos por la Policía, considerando que la mayoría de las mujeres reporta a la comisaría como la primera instancia a la que se acude ante problemas de violencia familiar y que es el servicio con mayor presencia en el país.

b) Datos sobre violencia sexual

i) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)[9]

El MIMDES, a través de los Centros de Emergencia Mujer (CEM), atiende casos de violencia sexual contra las mujeres.

En 2009, a través de los 89 Centros de Emergencia Mujer que existían entonces, el MIMDES atendió 4.269 casos nuevos de violencia sexual (de un total de 40.882 casos), cifra menor a la registrada en 2008 (5.739 casos). De ellos 3.945 casos (92%) correspondían a violencia sexual contra mujeres y 324 (8%) a violencia sexual contra hombres. En este último caso, el 96,9% correspondió a hombres menores de 18 años.

[9] Información de la página web del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [en línea] http://www.mimdes.gob.pe/estadisticas-pncvfs.html (consultada el 10 de junio de 2010).

Los datos de los casos atendidos por los Centros de Emergencia Mujer recogen variables como vínculo entre víctima y agresor, tipo de servicio, estado del agresor y número de atenciones personalizadas por tipo de servicio. Sin embargo, la información no distingue por tipo de violencia (física, psicológica o sexual), ni por sexo; en ese sentido, no es útil para describir las características de los casos de violencia sexual atendidos, que llegan a representar solo el 10,4% del total.

Por otra parte, en el informe de la Línea 100, servicio telefónico que brinda contención emocional y orientación en casos de violencia familiar y abuso sexual, se señala que durante 2009 se atendieron 923 casos de violencia sexual, que representan el 5,7% del total de casos atendidos.

ii) Ministerio de Justicia

En el anuario 2009 del Ministerio de Justicia (MINJUS, 2009) se informa que los Defensores de Oficio brindaron 257 atenciones en casos de violación a la libertad sexual (208 de mujeres y 49 de hombres) y que los Consultorios Jurídicos Populares atendieron 370 casos (283 de mujeres y 87 de hombres) (véase el cuadro III.21). Es preciso señalar que esta atención se otorga en virtud del Código de Niños y Adolescentes (Ley 27.337), en que se establece la obligatoriedad de que los niños, niñas y adolescentes cuenten con abogados de oficio en los procesos por violencia sexual ejercida en contra de ellos. No existe una norma equivalente para el acompañamiento de las víctimas de violencia sexual adultas.

Cuadro III.21
PERÚ: CASOS DE VIOLACIÓN A LA LIBERTAD SEXUAL ATENDIDOS POR DEFENSORES DE OFICIO Y CONSULTORIOS JURÍDICOS POPULARES, POR SEXO Y CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA, 2009
(En números)

Características de la violencia	Defensores de oficio		Consultorios jurídicos populares	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Violación sexual	63	15	93	7
Violación de persona con alevosía	-	-	1	-
Violación de menores	67	17	68	45
Seducción	2	-	-	1
Actos contra el pudor	14	-	17	2

(continúa)

Cuadro III.21 (conclusión)

Características de la violencia	Defensores de oficio		Consultorios jurídicos populares	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Actos contra el pudor en menores de 14 años	31	8	20	
Totales	208	49	283	87

Fuente: Ministerio de Justicia.

iii) Policía Nacional del Perú

En 2009, la Policía Nacional del Perú (PNP, 2009) recibió un total de 6.751 denuncias por violencia sexual, cifra levemente superior a la registrada en 2008, que fue de 6.660 casos (véase el cuadro III.22).

La PNP presenta datos desagregados de los delitos de violación a la libertad sexual según características de las víctimas, tipo de hecho de violencia y trámite ante la policía. El registro no diferencia por tipo específico de delitos, que puede incluir violación sexual, actos contra el pudor y seducción, entre otros.

A continuación se presentan los principales hallazgos en la información de 2009 que proporciona el Anuario estadístico.

Al igual que en el caso de la violencia familiar, los datos de la Policía Nacional del Perú no diferencian entre las variables consideradas el sexo de la víctima; sin embargo, puesto que las víctimas son mayoritariamente mujeres, puede deducirse que las tendencias mostradas son representativas de su situación.

Además, es preciso señalar que existen algunas variables poco claras que no permiten hacer un análisis más fino de los datos presentados, en especial en lo referente a la situación de la denuncia ante la PNP. Por otra parte, al evaluar el vínculo entre el agresor y la víctima se observa que los criterios priorizados responden a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, y no contra mujeres adultas; asimismo, se constata que se están registrando casos de feminicidio como casos de violación a la libertad sexual (18 casos en 2009).

Finalmente es preciso indicar que, de acuerdo con la información del Anuario de la Policía Nacional del Perú, en 2009 se detuvo a 3.073 personas por la comisión del delito de violación contra la libertad sexual.

Cuadro III.22
PERÚ: CARACTERÍSTICAS DE LAS VÍCTIMAS, DEL AGRESOR Y DE LOS HECHOS DE VIOLENCIA EN DELITOS DE VIOLACIÓN A LA LIBERTAD SEXUAL, 2009

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo	Comentario
Sexo de la víctima	Mujer/hombre	La PNP ha registrado 6.751 casos de denuncias por violación a la libertad sexual, de los cuales 6.383 (94,54%) correspondieron a violación cometida contra mujeres y 368 (5,45%) contra varones.	
Edad de la víctima	Hasta los 6 años, de 7 a 9 años, de 10 a 13 años, de 14 a 17 años, de 18 años o más	La mayor cantidad de denuncias de violencia sexual cometida contra mujeres corresponde a víctimas que tienen entre 14 y 17 años (3.006), seguidas por las que tienen más de 18 años (1.451), entre 10 y 13 años (1.429), entre 7 y 9 años (356) y finalmente hasta 6 años (141). Por otra parte, la mayor cantidad de denuncias de violencia sexual cometida contra hombres corresponde a víctimas que tienen entre 14 y 17 años (113), seguidas por quienes tienen entre 10 y 13 años (91), más de 18 años (72), entre 7 y 9 años (57) y finalmente hasta 6 años (35).	El registro de edad corresponde a la establecida en el Código Penal para los casos de actos contra el pudor de menores de edad. Se observa como la edad más vulnerable para mujeres y varones el período que va entre 14 y 17 años.
Tipo de acción	Con violencia, con amenaza, otros	De los 6.751 casos denunciados, en 3.147 el delito se cometió con violencia, en 1.402 con amenaza y en 2.202 con otro tipo de acción.	No se especifica cuáles son los “otros tipos de acción”. No se hace diferenciación por sexo.
Medio utilizado	Fuerza física, armas, otros	De los 6.751 casos denunciados, en 3.246 casos se utilizó la fuerza física, en 213 armas y en 3.292 otro tipo de medio.	No se especifica cuáles son los “otros medios”. No se hace diferenciación por sexo.

(continúa)

Cuadro III.22 (continuación)

Variable	Contenido de la variable	Hallazgo	Comentario
Personas participantes	Una persona, dos personas, tres o más personas	De los 6.751 casos denunciados, en 6.273 casos participó una persona, en 354 dos personas y en 124 tres o más personas.	No se hace diferenciación por sexo.
Estado en que se encontró a la víctima	Inconsciente, consciente, traumado, muerto	De los 6.751 casos, se encontró a 5.696 víctimas en estado consciente, a 584 en estado inconsciente, a 453 en estado de trauma y a 18 muertas.	La PNP está registrando casos de feminicidios precedidos por violencia sexual calificándolos como delito contra la libertad sexual. No se hace diferenciación por sexo.
Estado físico y/o mental de la víctima	Anomalía física, alteración de conciencia, retardo mental, incapacidad para resistir, normal, otros	De las 6.751 denuncias, se encontró que 5.703 víctimas estaban en estado normal, 564 en incapacidad de resistir, 81 tenían retardo mental, 51 anomalía física y 273 “otros”.	En el artículo 172 del Código Penal se establece como delito la “violación sexual de persona en incapacidad de resistencia”, delito que incluye criterios como el retardo mental, por lo que existe duplicidad en el criterio.
Relación de la víctima con el acusado	Discípulo, hijo, hijo del cónyuge, menor confiado a su cuidado, pariente, otros	De las 6.751 denuncias, se encontró que 4.847 víctimas tenían con el acusado una relación del tipo “otros”, que 1.030 eran parientes, 351 eran hijos o hijas del cónyuge, 249 eran menores confiados al cuidado del agresor, 191 era discípulos y 83 eran hijos o hijas del agresor.	El tipo de relación está referido fundamentalmente a la violencia sexual contra niños y niñas, pero no al caso de las mujeres adultas. No hay diferenciación por sexo de la víctima.

(continúa)

Cuadro III.22 (conclusión)

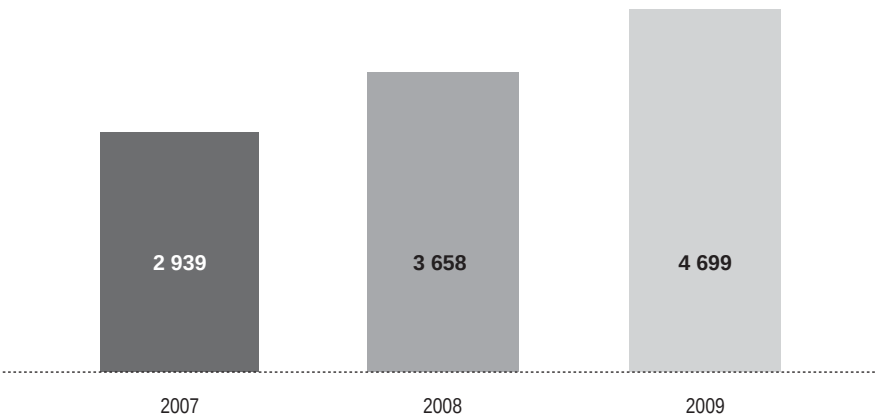
Variable	Contenido de la variable	Hallazgo	Comentario
Trámite del hecho	Fiscalía, juez, otros, archivado	De las 6.751 denuncias, se encontró que 5.610 ya estaban en fiscalía y 113 ante el juez, 61 habían sido archivadas y 967 estaban en situación “otros”.	No se especifica el contenido de la situación “otros”, pese a ser un dato relevante.
Situación del hecho	Resuelto , pendiente	De las 6.751 denuncias, se encontró que 4.581 estaban resueltas y 2.170 pendientes.	Se acepta el supuesto de que la resolución del caso es la conclusión del proceso en la etapa policial. Sin embargo, ello no concuerda con el número de casos que ya están en fiscalía o ante el juez.

Fuente: Policía Nacional del Perú.

iv) Ministerio Público[10]

No se ha difundido información detallada sobre los casos de violación a la libertad sexual registrados en las Fiscalías Mixtas o Penales a nivel nacional.

Gráfico III.12
PERÚ: DENUNCIAS SOBRE VIOLENCIA SEXUAL
SEGÚN EL MINISTERIO PÚBLICO, 2007-2009
(*En números*)



Fuente: Ministerio Público.

En el anuario del Ministerio Público solo se informa el número de denuncias recibidas por delitos contra la libertad sexual en el distrito judicial de Lima, y se señala que ellas representan el 65,2% de las denuncias por delitos contra la libertad recibidas en 2009.

Cuadro III.23
PERÚ (DISTRITO JUDICIAL DE LIMA): DENUNCIAS RECIBIDAS EN EL MINISTERIO PÚBLICO POR DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL, 2009
(En número)

Delito	Número	Comentario
Violación a la libertad sexual	1 819	No es un delito específico, sino el nombre bajo el cual se incluyen todos los demás delitos
Violación sexual	1 049	
Violación sexual a persona de 14 a menos de 18 años	887	

(continúa)

[10] Información del Ministerio Público (2009) .

Cuadro III.23 (conclusión)

Delito	Número	Comentario
Actos contra el pudor de menor de 14 años	547	
Violación sexual a persona de 10 a menos de 14 años	148	
Violación sexual a menor de 7 años	101	
Violación sexual a persona de 7 a menos de 10 años	43	
Seducción	37	
Violación presunta	21	No es un delito específico.
Acto contra el pudor de menor tutelado	19	No es un delito específico
Violación sexual a persona en incapacidad de resistir	14	
Acto sexual abusivo	10	No es un delito específico.
Violación sexual agravada	4	
Total	4 699	

Fuente: Ministerio Público.

La información de la Red Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva (REDNADESPPLE) muestra que el 4,9% de la población detenida actualmente corresponde a personas sindicadas o sentenciadas por delitos de violación a la libertad sexual (2.807 personas) [11].

Finalmente, es preciso señalar que tanto el Anuario como el Boletín del Observatorio de Criminalidad entregan un registro de los casos atendidos en el Instituto de Medicina Legal (dependiente del Ministerio Público) y concretamente de las pericias realizadas en torno a presuntos delitos contra la libertad sexual. La información proporcionada no hace una diferenciación por sexo de la víctima.

[11] Esta red recoge información del banco de datos que permite identificar y localizar a personas detenidas por miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y por mandato judicial.

Cuadro III.24
PERÚ: SERVICIOS DE ATENCIÓN DE MEDICINA LEGAL EN CASOS DE PRESUNTOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Servicio	Número de servicios
Exámenes de ginecoobstetricia y sexología en casos de presuntos delitos contra la libertad sexual	35 577

Fuente: Ministerio Público.

3. Balance de los datos registrados

La violencia sexual es una forma de violencia contra la mujer de preocupación del Estado y la sociedad civil, no solo por la tipificación que se establece en el Código Penal, sino porque las decisiones políticas implementadas contra la violencia hacia la mujer han estado centradas en el abordaje conjunto de la violencia familiar y la violencia sexual. Así lo muestra la creación del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES, instancia que tiene a su cargo los Centros de Emergencia Mujer en todo el país, y del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, así como la reciente puesta en marcha del Programa Estratégico de Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de Economía y Finanzas, donde se implementará el mecanismo de "presupuesto por resultados" para abordar esta problemática.

Sin embargo, esta priorización política no ha significado una profundización del abordaje de la violencia sexual contra las mujeres, y menos si son adultas. Una consecuencia de ello es que los datos existentes sean tan pobres. En el caso del MIMDES, porque se pierden en los datos generales, mayoritariamente conformados por casos de violencia familiar; y en el caso del Ministerio Público, porque no hay datos disponibles a nivel nacional y el escaso registro existente no presenta suficiente rigurosidad. Es la Policía Nacional del Perú, con las limitaciones descritas anteriormente, la que brinda los datos más detallados sobre esta problemática. De todas formas, en ninguno de los casos se hace mención a los tipos penales específicos que conforman los delitos de violación a la libertad sexual.

Tampoco existe uniformidad en la información sobre las personas detenidas por este tipo de delitos: mientras la REDNADESPPLE registra 2.807 personas detenidas, la Policía Nacional del Perú registra 3.073; pero la lógica indica que la cifra informada por la primera entidad (por cuanto

incluye la información de la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y los centros penitenciarios) debería ser mayor a la segunda.

a) Feminicidio

En el Perú el feminicidio no está tipificado como un delito independiente en el Código Penal[12]. Sin embargo, existe información detallada proporcionada por el Estado a través del Observatorio de Criminalística del Ministerio Público y del Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

En el cuadro siguiente se presenta la disposición administrativa que crea los registros sobre femicidio, el objetivo de su creación, las formas de feminicidio registradas, así como la fuente de estos.

De acuerdo con las normas de su creación, ambos registros tienen como objetivo el diseño e implementación de políticas y estrategias que permitan prevenir y enfrentar el feminicidio.

En el caso del MIMDES, el feminicidio ha sido incluido como una de las formas de violencia que contempla el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, y se espera que en cada plan regional o local que se apruebe se tenga en cuenta este tipo de violencia contra la mujer.

En el caso del MP, el registro de feminicidios ha permitido aprobar la Directiva 005-2009-MP-FN, que tiene por objeto mejorar la intervención de los fiscales frente a los casos de violencia familiar y de género y, concretamente, garantizar que las medidas de protección a que tienen derecho las víctimas se ejecuten, contribuyendo así a prevenir el feminicidio íntimo (Villanueva, 2010b, pág.2). En este sentido, es importante recordar que en el primer reporte realizado por el MP se consignaba que 10 de las 79 víctimas habían presentado denuncias por violencia familiar antes de ser asesinadas y que 5 de ellas habían obtenido medidas de protección, que no pudieron impedir el femicidio (Villanueva, 2009, pág. 68) .

Es preciso señalar que ambos registros abordan con criterios similares la descripción de la víctima, el victimario y las características del feminicidio (véase el cuadro III.26). Sin embargo, como se observará a continuación, una de las ventajas del registro del Ministerio Público es que los tipos de feminicidio identificados (íntimo, no íntimo y por conexión) son cotejados con cada una de las variables identificadas, mostrando las diferencias que pueden existir dependiendo del vínculo que tenía la víctima con el agresor. Por otra parte, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo

[12] Existen tres proyectos de ley que buscan incorporar dentro del Código Penal el delito de feminicidio: proyecto de ley 04119-2009/CR, proyecto de ley 3971-2009/CR y proyecto de ley 3654-2009/CR.

Cuadro III.25

PERÚ: REGISTRO DE FEMINICIDIO POR PARTE DEL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Entidad	MIMDES Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual	MINISTERIO PÚBLICO Observatorio de Criminalidad
Norma	Resolución Ministerial 110-2009-MIMDES del 6 de marzo de 2009	Directiva 002-2009-MP-FN aprobada mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 216-2009-MP-FN del 20 de febrero de 2009; y posteriormente, Directiva 006-2009-MP-FN aprobada mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1690-2009-MP-FN publicada el 25 de noviembre de 2009.
Objetivo	El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual y la Dirección General de la Mujer tienen como labor el análisis periódico y la sistematización de los casos incluidos en el Registro de Víctimas de Feminicidio. Están encargados de diseñar, a partir de los hallazgos encontrados, las estrategias con los diversos sectores del Estado y los diferentes niveles de gobierno para enfrentar de manera efectiva el problema.	La información que se obtenga a partir de la aplicación de la Directiva 006-2009-MP-FN, es decir del Registro de Feminicidio, permitirá el diseño e implementación de políticas que contribuyan a prevenir este tipo de homicidios. En ese sentido, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público tiene como responsabilidad proponer políticas institucionales frente a esta grave vulneración de los derechos humanos, a partir de la información que se obtenga de su aplicación, y que puede ser complementada con otras fuentes.

(continúa)

Cuadro III.25 (continuación)

Entidad	MIMDES Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual	MINISTERIO PÚBLICO Observatorio de Criminalidad
Registro y formas de femicidio contempladas	Registro de Víctimas de Feminicidio, entendido como el homicidio de mujeres cometido presuntamente por: - La pareja o ex pareja de la víctima. - Cualquiera de las personas comprendidas en la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. - Alguna persona desconocida por la víctima siempre que el homicidio revele discriminación contra la mujer. Se entiende por discriminación contra la mujer toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las mujeres, independientemente de su estado civil, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil.	Registro de información de los homicidios de las mujeres que se producen en el contexto de un feminicidio. Se hace referencia a tres tipos de feminicidio: a) El feminicidio íntimo.- Se presenta en aquellos casos en los que la víctima tenía (o había tenido) una relación de pareja con el homicida, que no se limita a las relaciones en las que existía un vínculo matrimonial sino que se extiende a los convivientes, novios, enamorados y parejas sentimentales. En el feminicidio íntimo también se incluyen los casos de muerte de mujeres a manos de un miembro de la familia, como el padre, el padrastro, el hermano o el primo. b) El feminicidio no íntimo.- Ocurre cuando el homicida no tenía una relación de pareja o familiar con la víctima. En esta categoría se incluye la muerte perpetrada por un cliente (tratándose de las trabajadoras sexuales), por amigos o vecinos, por desconocidos cuando se ataca sexualmente a la víctima antes de matarla así como la muerte de mujeres ocurrida en el contexto de la trata de personas. c) Feminicidio por conexión.- Se da en aquellos casos donde las mujeres fueron muertas en la “línea de fuego” de un hombre que pretendía matar o herir a otra mujer. Por lo general se trata de mujeres parientes (por ejemplo hija, madre o hermana) que intentaron intervenir para evitar el homicidio o la agresión, o que simplemente se encontraban en el lugar de los hechos.

(continúa)

Cuadro III.25 (conclusión)

Entidad	MIMDES Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual	MINISTERIO PÚBLICO Observatorio de Criminalidad
Fuentes para la elaboración de los registros	“Se utilizarán las diversas fuentes de información nacional, regional y local. Asimismo, se deberá considerar y evaluar la información de carácter no oficial que sea de su conocimiento”. La recopilación se efectúa sobre la base de la información publicada en diarios nacionales y locales en todo el país, en apariciones en radio y televisión, así como sobre los casos que reciben la atención de los CEM a nivel nacional.	El registro se elabora sistematizando la información remitida por los y las fiscales provinciales penales y mixtos, quienes indagan durante la investigación preliminar la relación entre la víctima y el presunto homicida así como las características y circunstancias en que se produjo el homicidio de la mujer, o la tentativa de homicidio. Se busca contar con información sobre los homicidios de mujeres y sobre las tentativas de homicidios de mujeres, cometidos presuntamente a manos de: • Sus parejas o ex parejas (cónyuges, convivientes, ex cónyuges, ex convivientes, enamorados, ex enamorados, novios, ex novios, entre otros). • Cualquiera de las personas comprendidas en los incisos e) a j) de la Ley de Protección frente a la Violencia hacia la Mujer. • Amigos, vecinos o conocidos y otros. • Desconocidos, cuando hay un ataque sexual previo contra la víctima; o cuando la muerte se produce en el contexto de trata de personas. • Cliente de una trabajadora sexual.

Fuente: MIMDES y Ministerio Público.

Social combina en su descripción variables de naturaleza jurídica con otras de naturaleza social.

Si bien ambos observatorios visibilizan la muerte de mujeres por razones de género, las fuentes que utilizan son diferentes, y las que emplea el MIMDES son menos confiables que las empleadas por el MP. Esto lo reconoce el MIMDES cuando señala que un área crítica de su metodología de registro es que "se limita a los casos que logran atención de los medios de comunicación social y a aquellos que llegan a los CEMs", de modo que existiría un subregistro[13]. El MP llegó a identificar que 10 de los 135 feminicidios registrados en su base de datos no fueron materia de ninguna información periodística.

Esta situación ha redundado en que la información que se difunde sea diferente. En 2009, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social reportó 203 casos o víctimas de feminicidio o tentativa de feminicidio, mientras el Ministerio Público reportó 188 víctimas de 188 casos de feminicidio o tentativa de feminicidio (véase el cuadro III.27)[14].

Las diferencias también se hacen evidentes en la recopilación de la información:

- Mientras que en la región de Ayacucho el MIMDES registra 11 casos de feminicidio, el MP identifica 3; en la región Cajamarca, el MIMDES encuentra 4 casos de feminicidio y el MP identifica 7. Es preciso indicar que el MIMDES presenta su información por regiones y el MP por Distritos Judiciales, espacios de naturaleza jurídica distinta pero que pueden coincidir territorialmente.
- Al abordar el vínculo relacional entre el presunto homicida y la víctima, el MIMDES identifica que el 65,5% de los casos tienen como presunto homicida a la pareja o ex pareja, en tanto que el MP identifica que esta es la situación para el 73,1% de las víctimas; asimismo, el MIMDES identifica que en un 9,8% de los casos el supuesto homicida es un familiar, mientras el MP identifica que esta es la situación del 16,8% de las víctimas.

i) Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público

El Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público (Villanueva, 2010b) mantiene un registro de casos de feminicidio desde septiembre

[13] Véase Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social "Registro de feminicidio y tentativa de feminicidio", presentación [en línea] http://www.mimdes.gob.pe/files/Registro_feminicidio2009.pdf (consultado el 15 de julio de 2010).

[14] El MIMDES usa indistintamente las palabras "casos" y "víctimas".

Cuadro III.26
PERÚ: CRITERIOS UTILIZADOS EN LOS REGISTROS DE FEMINICIDIO, 2009

	Ministerio Público	Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social	Comentario
	Tipo de feminicidio (íntimo, no íntimo, por conexión)		El MP realiza un cruce entre los tipos de femicidio y todas las demás variables con las que trabaja, presentando las diferencias que implica la existencia de un vínculo de pareja y familiar, respecto a aquellos casos en los que no existe relación alguna.
La víctima	Edad de la víctima	Edad de la víctima	
	Relación con el presunto victimario	Vínculo relacional	En ambos casos se contemplan las relaciones homosexuales. Resulta importante que el MP identifique como un tipo de relación “cliente de trabajadora sexual”.
	Hijos de las víctimas	Hijos e hijas víctimas del feminicidio	
	Embarazo de la víctima	Embarazo de la víctima	
	Mujeres que denunciaron al presunto victimario en el MP por violencia familiar y forma en que se tramitó la denuncia en el MP (demandó, archivó, en investigación, pendiente de trámite).	Medidas de protección que asumió la víctima antes del crimen: denuncia policial o medidas de protección, sentencia, separación, casa refugio, entre otras.	Se aplican criterios diferentes; sin embargo, en ambos casos evidencian la demanda de la víctima por protección. El MP aborda las medidas legales que requirió la víctima ante esta institución y su respuesta; en el caso del MIMDES no solo se trata de la adopción de medidas legales, sino también de otro tipo.

(continúa)

Cuadro III.26 (conclusión)

	Edad del agresor	Edad y sexo del agresor	
El victimario	Suicidio e intento de suicidio del presunto victimario.	Suicidio	El MIMDES coloca este acápite como una "situación de la persona agresora", así como "agravante del feminicidio"
	Presuntos victimarios denunciados por otras parejas por violencia familiar u otros delitos.		El dato del MP evidencia la peligrosidad del presunto victimario, así como la falta de respuesta del Estado para evitar que siga cometiendo delitos.
		Situación de la persona agresora luego del femicidio	El MIMDES identifica situaciones jurídicas como detenido, prófugo, sentenciado; y situaciones de otro tipo, como el suicidio.
El delito	Lugar de ocurrencia	Lugar del feminicidio o tentativa	Si bien comparten criterios, el MP diferencia los lugares por su ubicación dentro o fuera de la casa.
	Presunto motivo del feminicidio	Motivos supuestos	Mientras el MP diferencia los motivos de acuerdo con el tipo de feminicidio (íntimo, no íntimo o por conexión), el MIMDES hace una descripción general. En ambos casos se identifican los celos y la resistencia a continuar la relación, entre otros. El MP identifica la violación sexual previa en el caso del feminicidio no íntimo.
	Forma o medio utilizado para el femicidio.	Modalidad de la agresión	Con algunos matices, ambos registros identifican acuchillamiento, golpes, envenenamiento, entre otros.
	Distrito judicial donde ocurrió el feminicidio.	Región donde ocurrió el feminicidio	
		Agravantes del feminicidio o tentativa	El MIMDES identifica: premeditación, tortura previa, violación, suicidio, agresiones familiares, entre otros criterios jurídicos y de otro tipo.
	Los huérfanos del feminicidio.		El MP toma en cuenta los hijos o hijas de las víctimas, así como los del presunto victimario muerto por suicidio.

Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Ministerio Público.

Cuadro III.27
PERÚ: INFORMES DE FEMINICIDIO O INTENTOS DE FEMINICIDIO, 2009

Institución que atiende los casos	Casos de feminicidio	Número de víctimas de feminicidio	Posibles casos de feminicidio	Casos de tentativa de feminicidio	Número de víctimas de tentativa de feminicidio
MIMDES	139	139	-	64	64
MP	133	135	31	55	53

Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Ministerio Público.

de 2008. Este registro no solo proporciona información sobre feminicidio (íntimo, no íntimo y por conexión), sino también sobre homicidio de hombres y homicidio en la familia, presentando datos sobre sus diferentes características y circunstancias y su impacto diferenciado por género.

Durante 2009, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público registró 1.216 casos de homicidio que tuvieron un total de 1.344 víctimas. Esta diferencia entre el número de casos y el número de víctimas se debe a que en 128 casos se produjo la muerte de más de una persona. El 20,5% de las víctimas (276 personas) eran mujeres y el 79,5% (1.068 personas) eran hombres.

De las 276 mujeres que fueron víctimas de homicidio, un 48,9% (135 mujeres) fueron víctimas de un femicidio y un 39,9% (110 mujeres) de un homicidio que no constituyó feminicidio[15]. El 11,2% restante (31 mujeres) fueron víctimas de un posible feminicidio[16].

Del total de víctimas de femicidio (135 mujeres), el 86,7% (117 mujeres) fueron víctimas de un feminicidio íntimo y el 12,6% (17 mujeres) de un feminicidio no íntimo. Solo se registró un caso de feminicidio por conexión (0,7%).

Del total ya mencionado de víctimas de feminicidio (135 mujeres), el 25,2% (34 mujeres) tenían entre 25 y 34 años, el 23,7% (32 mujeres) entre 18 y 24 años, el 14,1% (19 mujeres) entre 35 y 44 años, el 11,9% (16 mujeres) entre 45 y 54 años y el 6,6% (9 mujeres) eran mayores de 55 años.

[15] En los casos de homicidios de mujeres que no constituyen feminicidio, se incluyen, entre otras, las muertes que ocurren en robos o asaltos, en actos de terrorismo o por ajuste de cuentas. En esta categoría se ubican también las hijas que presuntamente murieron a manos de sus madres así como las mujeres que presuntamente murieron a manos de sus primas, hermanas, amigas y vecinas.

[16] Son muertes de mujeres ocurridas en circunstancias que hacen sospechar que se trató de un feminicidio, aunque respecto de ellas no se contaba con información suficiente al momento de recopilar esta información.

Se reportaron 25 víctimas menores de 18 años (18,5%). La edad promedio de las víctimas era de 31 años.

El 69,6% de los feminicidios (94) fueron presuntamente cometidos por la pareja o ex pareja, el 17,8% (24) por algún familiar, el 6,7% (9) por un conocido, el 3,7% (5) por el cliente de una trabajadora sexual y el 2,2% restante (3) por un desconocido que atacó sexualmente a su víctima.

El 57,8% de las víctimas (78 mujeres) tenían hijos mientras que el 31,1% (42 mujeres) no los tenían. De las mujeres que tenían hijos, el 76,9% (60 mujeres) tenían 1 o 2 hijos y el 23,1% (18 mujeres) tenían entre 3 y 5 hijos. Existe un 11,1% de víctimas (15 mujeres) respecto de las cuales no se sabe si tenían hijos o no. Se reportaron también 12 casos de mujeres que estaban embarazadas.

Las 135 víctimas de feminicidio fueron presuntamente asesinadas por 144 victimarios. El 25% de los presuntos victimarios (36) tienen entre 25 y 34 años, el 20,8% (30) entre 35 y 44 años, el 20,1% (29) entre 18 y 24 años, el 13,2% (19) entre 45 y 54 años y el 5,6% (8) entre 55 y 64 años. Asimismo, hay 7 presuntos victimarios menores de 18 años (4,9%). En el 10,4% restante de los casos (15) no se conoce la edad de los presuntos victimarios.

De los 144 presuntos victimarios, 16 se suicidaron (11,1%). Todos ellos son presuntos victimarios de su pareja o ex pareja (12) o de un integrante de su familia (4), es decir, cometieron un feminicidio íntimo. Además, otros 10 presuntos victimarios intentaron suicidarse sin conseguirlo, 8 de ellos presuntamente asesinaron a su pareja o ex pareja y los 2 restantes a la hija y a la abuela.

El 56,3% de los feminicidios (76) ocurrieron dentro de la casa y el 43,7% (59) fuera de ella. En el 34,8% de los casos (47) se presume que el motivo del crimen fueron los celos. El 28,9% de las víctimas (39) fueron acuchilladas con algún objeto punzo-cortante, el 25,2% (34) fueron asfixiadas o estranguladas, el 18,5% (25) fueron baleadas, el 17% (23) fueron golpeadas, el 8,9% (12) fueron envenenadas y el 1,4% (2) restante fueron desbarrancadas y quemadas.

El 58,5% de los feminicidios (79) se reportaron en los distritos judiciales de Lima (21), Junín (13), Lambayeque (9), Huánuco (8), Arequipa (7), Lima Norte (7), Cusco (7) y Cajamarca (7).

ii) Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual [17]

[17] Información del MIMDES [en línea] http://www.mimdes.gob.pe/files/Registro_feminicidio2009.pdf (consultada el 17 de mayo de 2010).

Según el registro del MIMDES, en 2009 ocurrieron 139 casos de feminicidio (68%) y 64 de tentativa de feminicidio (32%). Las regiones con mayor número de casos son Lima, Junín, Puno y Ayacucho. Entre los distritos de Lima con mayor número de casos están Comas, Ate Vitarte, Los Olivos, San Martín de Porres y San Juan de Lurigancho.

La víctima de feminicidio es por lo general una mujer joven, de entre 18 y 35 años (en el 59% de los casos), aunque también puede ser una mujer adulta de entre 36 y 59 años (21%), una adolescente de entre 12 y 17 años (9%) o una persona adulta mayor (4%). Asimismo el 49,8% de ellas tienen entre 1 y 3 hijos, el 7,9% estaban embarazadas en el momento del feminicidio o tentativa, el 66% mantenían o habían mantenido una relación sentimental con la persona agresora y el 16% estaban separadas de la pareja agresora [18].

El 9,4% de los feminicidios y tentativas tuvieron como responsable a "otro familiar". En el caso de las víctimas que son niñas, el padrastro y el padre han sido referidos como responsables. En el caso de personas adultas mayores (60 o más años), los autores han sido el hijo o el yerno. En las situaciones en que no hay vínculo familiar, la persona agresora ha sido un conocido (3%) o un desconocido (3,9%)

Entre los motivos del feminicidio figuran los celos (27,9% de los casos), seguidos por la decisión de separarse (9,9%), la venganza (9,4%) y la negación a ser pareja (6,4%), entre otros.

Los agresores por lo general son de sexo masculino (93,6%), jóvenes y adultos. Fueron parejas sentimentales de las víctimas (49,75%) o ex parejas (15,76%), muestran celos descontrolados (37,9%), sospechan de infidelidad y tienen antecedentes de maltrato a la pareja. En el 33% de los casos el crimen fue premeditado.

Las principales modalidades con que se perpetró el feminicidio o su tentativa fueron acuchillamiento (34%), golpes (25,6%) y disparo de balas (14,8%). En algunos casos el crimen fue precedido de golpes y tortura. El 7,9% de los victimarios se suicidaron después del feminicidio.

b) Trata de personas

En el Perú, el Ministerio del Interior ha instalado el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA-PNP),

[18] El vínculo entre la víctima y su homicida era de pareja en un 49,8% de los casos (101), de ex pareja en un 15,8% de los casos (32) y de otra relación familiar en un 9,4% de los casos (19), entre otros. Los vínculos de pareja incluyen al esposo (29), conviviente (52), pareja sexual sin hijos (7), enamorado o novio (13).

institucionalizado por Resolución Ministerial núm. 2570-2006-IN/0105 y su Directiva 004-2007-IN/0105 [19].

El Sistema RETA está implementado en la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI) y en las direcciones territoriales de Chiclayo, Pucallpa, Lima, Huancayo, Huánuco, Ayacucho, Ica, Cusco, Puno, Juliaca, Iquitos y Madre de Dios. Este registro integra cada año nuevas direcciones territoriales de la Policía Nacional del Perú. El registro contiene información sobre denuncias, operativos e investigaciones policiales del delito de trata de personas, en general especificando aquellas que tienen como objetivo la explotación sexual.

De acuerdo con el segundo balance de la Ley 28.950 y su Reglamento, entre enero de 2004 y septiembre de 2010 el RETA recibió 318 casos que incluían a 798 víctimas (véase el gráfico III.14) (CSH, 2010, págs. 9 a 13). Como se afirma en el documento, "la mayor cantidad de denuncias han sido registradas en los años 2007, 2008 y 2009. Este incremento de denuncias no se debe necesariamente a la existencia de una mayor cantidad de casos de Trata de Personas, sino también a la institucionalización del Sistema Reta y a la reglamentación de la Ley núm. 28950 (2008), que asigna responsabilidades de manera específica a ciertas instituciones públicas, lo que genera que la problemática de Trata de Personas sea cada vez más visible" (CSH, 2010, pág. 9).

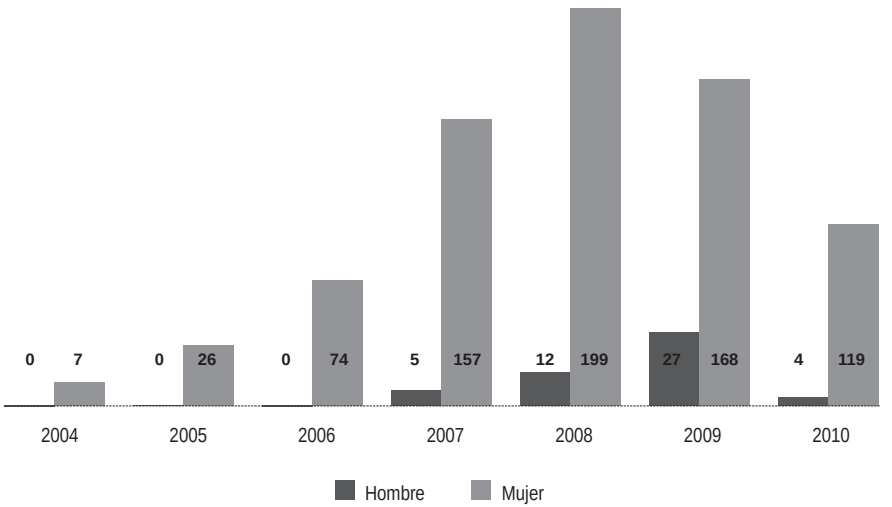
Se señala en el balance que la diferencia del número de víctimas según sexo revelaría que detrás de la trata de personas se esconde una fuerte violencia de género, si se tiene en cuenta que en los casos registrados de trata de personas la finalidad es mayoritariamente la explotación sexual (247 denuncias de un total de 318) seguida por la explotación laboral (49 denuncias).

De acuerdo con los datos publicados en la página web del Ministerio del Interior, en 2009 se registraron 68 casos, que involucraron a 181 víctimas; de ellas, 103 eran víctimas de casos con fines de explotación sexual y 34 con fines de explotación laboral.

El registro muestra que del total de víctimas, 155 eran mujeres y 26 varones. La mayoría de las víctimas tienen entre 14 y 17 años (un total de 100 víctimas, 83 mujeres y 17 varones). El segundo tramo de edad más vulnerable en el caso de las mujeres es el de 18 a 30 años (56 víctimas) y en el caso de los varones el de 9 a 13 años (7 víctimas).

[19] La resolución es de fecha 29 de diciembre de 2006 y fue reglamentada mediante Resolución Ministerial núm. 129-2007-IN/0105, del 23 de febrero de 2007.

Gráfico III.14
PERÚ: TOTAL DE VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS, POR SEXO, 2004-2010
(En números)



Fuente: Capital Humano y Social Alternativo (CHS), *Segundo balance de la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y su Reglamento*, Lima, 2010.

[a] Datos de 2010, hasta septiembre.

En el total ya mencionado de 103 víctimas de casos de trata de mujeres con fines de explotación sexual es posible identificar diversas situaciones (véase el cuadro III.28).

Cuadro III.28
PERÚ: CASOS REGISTRADOS DE TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, 2009
(En números y porcentajes)

Cantidad	Criterios	Porcentaje
5	Pornografía infantil	4,85
9	Turismo sexual infantil	8,74
10	Usuario-cliente (explotación sexual de adolescente de 14 a menor de 18 años)	9,71
21	Rufianismo	20,39
27	Proxenetismo	26,21

(continúa)

Cuadro III.28 (conclusión)

Cantidad	Criterios	Porcentaje
31	Favorecimiento de la prostitución	30,10
103	Total	100

Fuente: Ministerio del Interior.

Por otra parte, en el anuario de la PNP se establece que durante 2009 la Dirección de Investigación Criminal recibió 157 denuncias de trata de personas o tráfico de menores y se detuvo a 37 personas por la comisión de estos delitos (PNP, 2009).

c) Hostigamiento sexual

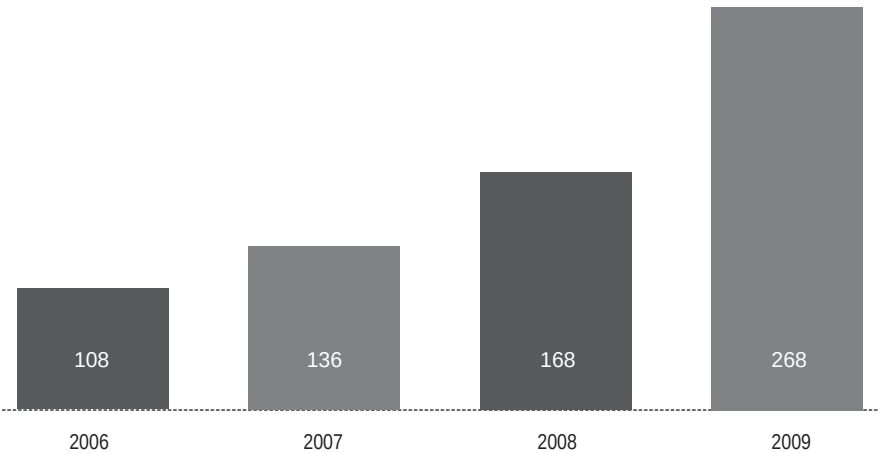
i) Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo

En el anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE, 2009b) se informa el número de consultas sobre hostigamiento sexual recibidas por el Servicio de Defensa y Asesoría Legal de este sector. De 2006 a 2009, los casos han aumentado notablemente (véase el gráfico III.15).

Asimismo, en una exposición sobre las principales líneas de acción del MTPE, la titular de esta cartera informó sobre el número de consultas en torno al acoso sexual recibidas por el ministerio, especificando si provenían de trabajadores y trabajadoras o de los empleadores [20]. Se registra en el Perú un incremento paulatino de las solicitudes de información sobre hostigamiento sexual en el ámbito laboral, lo que evidenciaría la existencia de este problema así como una creciente toma de conciencia sobre su condición de violación de derechos de las personas. Sin embargo, llama la atención que sean los empleadores y empleadoras quienes más consultas realizan, lo que muestra que las personas afectadas (trabajadoras y trabajadores) no recurren en búsqueda de información, como tampoco de justicia, para sus casos (véase el cuadro III.29).

[20] Presentación de la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo a organizaciones de defensa de los derechos humanos de las mujeres el 22 de noviembre de 2010.

Gráfico III.15
PERÚ: CASOS DE HOSTIGAMIENTO SEXUAL SEGÚN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, 2006-2009
(En números)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Anuario estadístico, 2006 a 2009.

Cuadro III.29
PERÚ: SOLICITUDES DE INFORMACIÓN SOBRE HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN EL ÁMBITO LABORAL PRESENTADAS AL MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, 2006-2010

(En números)

Consultas del trabajador al MTPE				**Consultas del empleador al MTPE**			
Año	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Año**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**
2006	3	11	14	2006	43	34	77
2007	4	10	14	2007	28	18	46
2008	1	2	3	2008	56	58	114
2009	3	11	14	2009	176	126	302
2010	2	8	10	2010	247	172	419
Total	13	42	55	Total	550	408	958

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Las cifras presentadas no permiten un análisis en profundidad, pues no se reporta la edad, sexo, ni lugar de residencia de las personas que realizaron las consultas, como tampoco el tipo de institución laboral donde se produjo el hostigamiento.

ii) Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación ha informado que en 2008 registró 699 casos de hostigamiento sexual contra niñas y adolescentes matriculadas en Lima. Sin embargo, no existe el mandato de registro permanente, ni en Lima ni en el conjunto del país (MIMDES, s/f).

4. Balance de la información sobre violencia contra la mujer

En el Perú se cuenta con datos sobre la prevalencia de la violencia física, psicológica y sexual contra la mujer en edad reproductiva por parte de su última pareja (esposo o compañero) recogidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través de la Encuesta Demográfica y de Salud Nacional (ENDES) que se realiza en todo el país cada año. Esta información permite responder a varios de los indicadores del Grupo de Amigos del Presidente de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

No se dispone de información sobre la prevalencia de otros tipos de violencia contra la mujer, como la violencia sexual (salvo cuando fue perpetrada por el último esposo o compañero), el hostigamiento sexual, la trata de mujeres y el feminicidio, entre otros.

Está disponible en el país el registro administrativo de los casos recibidos por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. No se cuenta con información del poder judicial.

Se tiene información sobre los casos de violencia familiar que afectaron a las mujeres y que fueron atendidos por los diferentes servicios del MIMDES y el MINJUS; asimismo se cuenta con información de las denuncias presentadas ante la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Los datos provistos por el MIMDES y la Policía Nacional del Perú no solo registran el número de mujeres agredidas, sino que también describen las características del agresor, de la agredida y del hecho de violencia. Es relevante señalar que en el Perú solo el 16,2% de casos de violencia física contra la mujer por parte de su pareja llegan a una institución del Estado, lo que evidencia que los registros administrativos representan un bajo porcentaje de los casos realmente existentes.

Asimismo se cuenta con información sobre los casos de violencia sexual que afectaron a mujeres y que fueron atendidos por el MIMDES y el MINJUS, así como sobre las denuncias presentadas ante la Policía y

el Ministerio Público. En todos los casos, salvo en el último, existe una diferenciación de las víctimas según sexo de las víctimas. El registro de la Policía es el que más detalla las características de la víctima, del agresor y del hecho de violencia, pese a que no hace diferenciaciones por tipos de delitos. En el caso del MINJUS, por su competencia, solo se registran casos de violencia contra niños y adolescentes, y en el Ministerio Público no están disponibles datos a nivel nacional y los que están disponibles no tienen suficiente rigurosidad.

La información sobre trata de mujeres es registrada, fundamentalmente, a través del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (Sistem RETA) del Ministerio del Interior, que se ha ido expandiendo poco a poco con el propósito de tener una aproximación a nivel nacional. En el registro no solo se consigna el sexo y la edad de las víctimas de trata, sino también la finalidad con que se comete la trata (explotación sexual, laboral u otras).

Se cuenta con información sobre feminicidio en el Perú a través de los registros implementados por el MIMDES y el Ministerio Público, que por estar basados en diferentes fuentes reportan distinto número de casos. Ambos registros incorporan las características de la víctima, del agresor y del hecho de violencia; sin embargo, por el tipo de fuente utilizada (las denuncias sobre homicidios) el registro del Ministerio Público tiene una mayor precisión.

Finalmente se debe señalar que existe información muy general sobre hostigamiento sexual disponible en el MTPE y el MINEDU.

C. Normas y procedimientos legales para obtener justicia y reparación en casos de violencia contra la mujer

1. Los derechos humanos de las mujeres

El Perú ha suscrito múltiples tratados internacionales sobre derechos humanos incluidas la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994). Estos tratados tienen rango constitucional; en ese sentido, incorporan al ordenamiento jurídico constitucional los derechos reconocidos por ellos y

no pueden ser modificados ni contradichos por normas de rango menor al constitucional ni tampoco por una reforma de la Constitución.

En el sistema mundial, el Perú ha presentado siete informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y ha recibido cinco observaciones finales a esos informes, el último de 2007; y en el sistema interamericano ha resuelto los cuestionarios de las dos rondas de Evaluación Multilateral del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Asimismo, el Estado peruano ha sido denunciado en varios procesos individuales sobre derechos humanos de las mujeres.

De acuerdo con la normatividad vigente, las sentencias emitidas por los tribunales supranacionales de derechos son vinculantes y las decisiones, resoluciones o recomendaciones internacionales que no sean jurisdiccionales deben ser cumplidas conforme al principio de buena fe.

Pese al marco normativo e institucional vigente, en el Perú existen limitaciones para la difusión de los tratados, las resoluciones e incluso las sentencias. Asimismo, hay dificultades para el cumplimiento de las resoluciones en los casos resueltos más relevantes, entre ellos el caso KL sobre aborto legal ante el Comité de Derechos Humanos, el caso Mamérita Mestanza sobre esterilización forzada y el caso Penal Castro, en que se aborda la violencia sexual cometida en el marco de una masacre, los dos últimos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se observa que existen en el país desafíos para aminorar la distancia entre las decisiones políticas de las autoridades y los estándares internacionales de derechos humanos. Son indicios de ello la propuesta del Presidente de la República, al inicio de su gobierno, de restablecer la pena de muerte en la legislación peruana contra los violadores y terroristas, pese a que dicha decisión contraviene la Convención Americana de Derechos Humanos de San José; y la discusión en el entorno del gobierno de retirar al Perú de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007) o al menos presentar reservas a las sentencias de la Corte (2009).

2. Normatividad que aborda la violencia contra la mujer, su registro y el procesamiento de casos

En el Perú no existe una norma con rango legal mediante la cual se aborde la violencia de género contra las mujeres de manera general. Están vigentes varias leyes en que se definen diferentes tipos de violencia y se establecen los procesos necesarios para la obtención de justicia y la reparación; y si bien no consideran explícitamente como sujetos de protección a las mujeres, son ellas las principales afectadas.

a) La violencia contra las mujeres por parte de su esposo, ex esposo, conviviente o ex conviviente

Este tipo de violencia es abordada mediante la Ley de protección frente a la violencia familiar, en que también se contempla la violencia ejercida por personas con quienes la víctima tiene lazos de consanguineidad o afinidad [21]. No se considera violencia familiar la que se produce entre enamorados o novios.

De acuerdo con la Ley de protección frente a la violencia familiar, todos los casos de violencia contra la mujer en relación de pareja y que constituyen violencia familiar originan dos tipos de procesos: uno de naturaleza tuitiva (civil o familiar) que tiene como objetivo brindar medidas de protección a las víctimas y otro de naturaleza penal en que se investiga y establece la responsabilidad sobre los ilícitos penales que configuran el caso concreto de violencia familiar [22].

Esta ley ha sido modificada en cinco oportunidades y reglamentada en una oportunidad. Los cambios más importantes se refieren a la ampliación del concepto de violencia familiar y la prohibición de la conciliación en sede policial y fiscal; así como a concebir que el incumplimiento de las obligaciones implique responsabilidad funcional en el operador de justicia.

Pese a las modificaciones normativas, aún existen problemas que se requiere resolver:

- La exigencia normativa de seguir dos procesos judiciales (tuitivo y penal) para las mujeres violentadas que requieren protección, justicia y reparación, lo que torna oneroso el trámite en términos de esfuerzo personal, agravado si se considera que la oferta de servicios jurídicos es insuficiente frente a la dimensión del problema.
- La demora de los procesos tuitivo y penal, que genera una situación de vulnerabilidad extrema para la mujer. En un estudio se concluyó que de 278 denuncias policiales interpuestas, solo una había sido resuelta con sentencia diez meses después.

---

[21] Texto único ordenado de la Ley de protección frente a la violencia familiar mediante D. S. 006-97-JUS, modificado por la Ley 27.398 y la Ley 27.306 (ambas de 2001), la Ley 27.982 (2003) y la Ley 29.282 (2008).

[22] Los hechos constitutivos de violencia familiar constituyen a la vez algunos de los siguientes ilícitos penales recogidos en el Código Penal vigente: lesiones graves por violencia familiar (art. 121-B), lesiones leves por violencia familiar (art. 122-B), violación sexual (art. 170), falta contra la persona – lesión dolosa (art. 441), falta contra la persona - maltrato (art. 442) y falta contra la persona – agresión sin daño (art. 443).

- El recurso a la conciliación como mecanismo de solución de la violencia, pese a que no está permitida en ninguna de las instancias que abordan la violencia familiar [23]. La conciliación se usa en los procesos tuitivos (en los juzgados de familia) y en los procesos penales por faltas contra la persona (en los juzgados de paz letrados). Un estudio de la Defensoría del Pueblo evidenció que en los procesos penales de faltas contra la persona, la formulación de las propuestas de conciliación no solo deja en desprotección a las víctimas, sino que las hace corresponsables de lo sucedido, además de no establecer ninguna medida de reparación.

Pese a ello, se ha identificado que los operadores y operadoras de justicia y las mujeres usuarias consideran que la conciliación es una medida adecuada para resolver la violencia familiar. Esta opción no solo responde a una concepción de la violencia como un problema de comunicación y que desconoce las diferencias de poder preexistentes, sino que revela también que para las mujeres la conciliación es una alternativa frente a la ineficacia del sistema de justicia para protegerlas.

- No se otorgan medidas de protección para las víctimas, o bien las que se ordenan no son eficaces, en contradicción con el objetivo de la ley de protección frente a la violencia familiar. Se ha encontrado que tanto los fiscales como los jueces de familia suelen ordenar la "abstención del agresor de maltratar a la víctima" así como que las partes (víctima y agresor) acudan a una terapia psicológica. La orden de abstención no resulta efectiva ya que, sin considerar la dinámica subjetiva de la violencia de pareja, deposita la solución en la decisión del agresor; por otra parte, las terapias no son medidas de protección inmediatas si se toma en cuenta que i) requieren de la voluntad de la persona que la recibe para generar cambios; ii) no tienen efectos inmediatos, y iii) desde la perspectiva de la víctima, ordenarla en los mismos términos que al agresor envía un mensaje en el sentido de que también es responsable de lo ocurrido. Se ha identificado que en los procesos penales ni los jueces de paz letrados, ni los jueces penales están brindando medidas de protección.
- La violencia psicológica, pese a estar tipificada como delito de lesiones o faltas contra la persona, no es objeto de proceso penal, debido a que existen dificultades en la medición del

[23] Las modificaciones prohíben de manera expresa la conciliación ante la Policía y la Fiscalía. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación sistemática de las normas, también está prohibida ante el juzgado de familia.

daño por parte del Instituto de Medicina Legal.

- En los procesos penales por faltas contra la persona la sanción es simbólica y la reparación resulta absurda por lo ineficiente. Si bien en un número considerable de casos se declara fundada la denuncia, en la mayoría de ellos se aplica la "reserva del fallo condenatorio", liberando al agresor de la pena, y la reparación económica es muy baja (el 60% recibió menos de 29 dólares).

Se puede señalar que los procesos tuitivos y penales mediante los cuales se aborda la violencia familiar no están cumpliendo con otorgar protección, justicia, ni reparación a las víctimas. Esto lo perciben los mismos magistrados que administran justicia, pero además tiene un costo muy alto para las mujeres.

Es importante destacar la aprobación de la Directiva 005-2009-MP-FN por parte del Ministerio Público, que tiene por objeto mejorar la intervención de los fiscales frente a los casos de violencia familiar; una de sus disposiciones prohíbe, bajo responsabilidad, que los fiscales otorguen como única medida de protección el "cese de la violencia".

b) Los delitos contra la libertad sexual en agravio de las mujeres

La violencia sexual contra las mujeres puede configurar alguno de los delitos contra la libertad sexual establecidos en el Código Penal, que también reconocen como víctimas a los varones. Los tipos penales básicos son la violación sexual y los actos contra el pudor, mediante cuya tipificación se resguarda la libertad sexual de las personas adultas y la indemnidad sexual de las y los menores de edad[24]. Asimismo se sanciona el delito de seducción.

El Código Penal ha sido objeto de varias modificaciones dirigidas a agravar las penas y ampliar o restringir la concepción de los tipos penales. Una de las de mayor impacto se introdujo con la Ley 28.704, mediante la cual se extendió hasta los 18 años la "indemnidad sexual", que restringe la capacidad de los adolescentes en este rango de edad de decidir sobre sus relaciones sexuales e impide su acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva (antes la indemnidad sexual era hasta los 14 años). Esta situación ha sido corregida parcialmente por el poder judicial (Acuerdo Plenario núm. 4-2008/CJ-11), evitando la sanción de las relaciones sexuales voluntarias con adolescentes que tienen entre 14 años y menos de 18 años de edad.

[24] La indemnidad en el caso de violación sexual es para menores de 18 años y en el caso de actos contra el pudor para menores de 14 años.

Entre las dificultades identificadas en la judicialización de este tipo de delitos se incluyen las siguientes:

- Las personas agraviadas son revictimizadas, pese a la existencia de normas mediante las cuales se busca evitar esta situación. La Ley 27.115 determina que la identidad de las víctimas sea reservada; sin embargo, se ha encontrado que su identidad es revelada en por lo menos alguna etapa del proceso, y si bien por medio de la Ley 27.055 se busca que los niños, niñas y adolescentes declaren en una sola oportunidad, se ha comprobado que son requeridos a dar su testimonio en varias ocasiones. La situación de las mujeres adultas es aun más precaria, ya que a diferencia de los y las menores de edad, no existe una norma que limite el número de sus declaraciones, o que impida que se las obligue a confrontarse con el agresor o que participen en la reconstrucción de los hechos.
- Existen deficiencias en la valoración de las pruebas, lo que aunado a los sesgos de género preexistentes determina la aplicación del *in dubio pro reo* o presunción de inocencia a favor del agresor.
- Se observa una sobrevaloración de la pericia médico-ginecológica sobre las otras pruebas o indicios, lo que genera un alto nivel de desprotección para las mujeres adultas, si ellas ya han tenido relaciones sexuales con anterioridad y no se ha utilizado la violencia física para someterlas o no han hecho la denuncia en forma inmediata. Esta sobrevaloración coincide con la que se le otorga culturalmente al himen como símbolo de moralidad de las mujeres.
- En contraste, se encuentra una desvalorización de la declaración de la víctima, sin analizar si cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo Plenario núm. 2-2005/CJ-116 para que ella sola pueda afectar la presunción de inocencia del imputado; asimismo, no se ordena la realización de pericias psicológicas a las agraviadas, aun cuando son obligatorias cuando la víctima es menor de edad. Por el contrario, se ha identificado la adopción de factores de exclusión o relativización de la versión de la agraviada, tales como "el retardo en la presentación de la denuncia", la "continuidad de las relaciones sexuales", las "posibilidades de mayor resistencia" o el "estado de embriaguez".
- En el Perú, no se han adoptado las reglas 70 y 71 de las Reglas

de Procedimiento y Prueba del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en las cuales se aborda el consentimiento de la víctima, así como la inadmisibilidad de pruebas sobre el comportamiento anterior o ulterior de la víctima.

- Las víctimas de violencia sexual tienen dificultades para contar con patrocinio legal en los procesos. La normatividad vigente prevé el servicio de abogados de oficio para los presuntos agresores y para las víctimas si son niños, niñas y adolescentes, pero no si son mujeres adultas. En un estudio de casos de violencia sexual contra menores de edad se encontró que solo el 31% de las víctimas contaban con asesoría legal al momento de su declaración judicial (preventiva), frente a un 90% de los agresores que contaban con ese apoyo (instructiva).
- Los casos de violencia sexual son sancionados en forma minoritaria. Un estudio de la Defensoría del Pueblo sobre casos de violencia sexual contra menores de edad encontró que la mayor proporción de los casos culminan con autos de sobreseimiento, vinculados a la escasa actividad probatoria promovida por el Ministerio Público o la interpretación de los jueces en el sentido de que la inasistencia de la víctima es un indicador de inverosimilitud de su declaración; asimismo, el estudio identificó sentencias absolutorias en las cuales se consideró que la sola declaración de la víctima es de plano insuficiente para demostrar la responsabilidad del acusado. El estudio consignó además que en la mitad de los casos en que se dispuso una reparación civil, el monto no superó los 1.000 nuevos soles (aproximadamente 370 dólares). Dentro de estos, un grupo importante de reparaciones no superó los 500 nuevos soles.

c) Los delitos de violencia sexual que configuran delitos de crimen de lesa humanidad

En el Perú la violencia sexual (violación sexual, servidumbre sexual, desnudos forzados, uniones forzadas, esterilizaciones forzadas, embarazos forzados y abortos forzados) no es considerada como crimen de lesa humanidad cuando es sistemática o generalizada, pese a que el país ha ratificado el Estatuto de Roma.

En el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR, 2010) se reveló que durante el conflicto armado interno vivido por el Perú en los años ochenta y noventa, se llevaron a cabo violaciones sexuales que por sus características configuraron crímenes de lesa humanidad. El

informe registró 538 casos de violación sexual (527 contra mujeres y 11 contra varones), de los cuales solo 16 casos se están investigando (13 se encuentran en etapa de investigación preliminar a cargo del Ministerio Público y 3 ante el poder judicial). Solo ocho casos cuentan con patrocinio legal de organizaciones no gubernamentales. La falta de nomas para la tipificación y procesamiento de este tipo de violencia genera demora en las investigaciones y una tendencia a que los casos sean abordados como delitos comunes, por lo que se les puede aplicar la prescripción.

Paralelamente, se está aplicando el Plan integral de reparaciones para las víctimas de violación sexual durante el conflicto mencionado, siempre que no hayan participado en grupos subversivos. A noviembre de 2010, ya se había reconocido como víctimas a 1.150 mujeres, ninguna de las cuales ha sido objeto de reparación hasta el momento.

d) El feminicidio

En el Perú, el femicidio no está reconocido como un tipo penal, de modo que es tramitado como alguno de los delitos contra la vida, en que la condición de mujer de la víctima es irrelevante. Es preciso señalar que el homicidio del cónyuge o concubino se tramita como delito de parricidio, con una pena agravada, y que existe la figura de homicidio por emoción violenta, respecto del cual la pena se reduce considerablemente.

El femicidio, como eslabón final de una cadena de hechos de violencia, es el tipo de violencia que más relevancia ha cobrado en los dos últimos años. Existen dos registros oficiales (del MIMDES y del Ministerio Público) que entregan información pormenorizada de la víctima, el agresor y el hecho de violencia, y cuyos datos son difundidos en el marco de campañas públicas para sensibilizar en el tema.

Existen estudios cualitativos sobre el impacto del femicidio (MIMDES) y su abordaje judicial (Defensoría del Pueblo y Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, DEMUS). Estos últimos identifican que:

- Un porcentaje importante de los casos de feminicidio íntimo estuvieron antecedidos de hechos de violencia e incluso de denuncias ante el sistema de justicia, lo que evidencia la ineficacia de este sistema para proteger a las víctimas.
- Existen casos de feminicidio íntimo en que el discurso que responsabiliza a las mujeres de su muerte, no solo es sostenido por sus homicidas, sino también por los operadores de justicia.
- Los casos de feminicidio no suelen ser tramitados como homicidios por emoción violenta pese a que los agresores

buscan esta tipificación y recurren para ello al argumento de la infidelidad como móvil del crimen. Sin embargo, en la mayoría de los casos en que se condenó al homicida, se le asignó una pena menor a la mínima establecida en la ley, aplicando en forma desproporcionada o inadecuada la justificación de confesión sincera.

– Los casos de feminicidio tienen una reparación baja para la dimensión del delito. La Defensoría encontró que en el 40% de los casos revisados la reparación no superaba los 1.785 dólares.

e) Trata de mujeres y explotación sexual

En el Código Penal se reconoce desde 2007 el delito de trata de personas como una forma de violación de la libertad personal, sancionándola cuando tiene fines de explotación sexual, mendicidad, esclavitud, tráfico de órganos o venta de niños, entre otros [25]. En un capítulo diferente, se sanciona en el Código Penal el proxenetismo y desde 2004 existe el tipo penal usuario–cliente[26], por el que se sanciona a aquellas personas que contratan los servicios sexuales de adolescentes que son mayores de 14 años y menores de 18 años, focalizando la atención no solo en los proveedores o proveedoras del servicio, sino también en quien lo demanda.

La trata tiene penas mucho más altas comparadas con las que se asignan al proxenetismo, lo que revela la desproporción de penas originada por la opción política de sancionar el crimen organizado, más allá de la afectación de las víctimas.

No existen estudios cualitativos que aborden los procesos judiciales que estos casos originan. Sin embargo, el Segundo Balance de la Implementación de la Ley 28.950, elaborado por Mirada Ciudadana, resalta de "manera positiva que el Poder Judicial ha dictado medidas preventivas y sentencias condenatorias en casos de trata de personas". Sin embargo, consigna que el listado de casos provisto por el Poder Judicial no corresponde con el remitido por el Ministerio Público o con los registros de la ONG CHS Alternativo (CHS, 2010, págs. 92 y 93).

Según información publicada por esta misma organización (CHS Alternativo) en su página web, de los 318 casos registrados por el Sistema de Registro de Trata de Personas y Afines de la Policía Nacional del Perú (RETA-PNP) entre enero de 2004 y septiembre de 2010, menos del 10%

[25] Ley 28.950 contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes del 12 de enero de 2007.
[26] Ley 28.251, publicada el 17 de junio de 2004.

llegaron a ser judicializados y solo 11 casos obtuvieron una sentencia condenatoria [27].

f) Hostigamiento sexual

El hostigamiento sexual está sancionado administrativamente cuando se produce en centros de trabajo públicos o privados, instituciones educativas, instituciones policiales y militares, e incluso cuando se produce entre personas que intervienen en las relaciones de sujeción no reguladas por el derecho laboral pero que en realidad son de naturaleza similar (entre las sanciones establecidas, el despido es la más drástica)[28]. Se reconoce como tal el hostigamiento vertical (hostigamiento sexual típico o chantaje sexual) así como el hostigamiento horizontal (hostigamiento sexual ambiental).

El hostigamiento sexual es uno de los tipos de violencia sobre los cuales existe menos información en el Perú. El MITPE, ente rector en políticas laborales, solo registra las consultas recibidas en sus servicios de asesoría, donde en 2009 se atendieron 168 casos. El MINEDU no dispone de un sistema permanente de registro de casos de hostigamiento a alumnas (en 2008 registró 699 casos). No se conocen las circunstancias del hostigamiento, las características del perpetrador, ni de las víctimas.

g) Violencia contra las mujeres campesinas, indígenas y/o nativas

En el Perú no existe información pormenorizada sobre la violencia contra mujeres campesinas, indígenas y/o nativas. El INEI solo brinda información sobre la prevalencia de la violencia ejercida contra las mujeres que viven en la zona rural en comparación con la ejercida contra aquellas que viven en la zona urbana.

La Constitución peruana reconoce la jurisdicción de las autoridades campesinas y nativas dentro de su ámbito territorial, en conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no se violen los derechos fundamentales de la persona.

En un estudio sobre la justicia comunitaria en las provincias altas de Cusco, Puno y Cajamarca (Franco y González, 2010) se afirma que sus estatutos rechazan el abuso sexual, sancionándolo si el agresor ha sido condenado en la justicia formal, mientras que muy pocos rechazan la violencia familiar. Además, indica que en los casos de violencia familiar la justicia comunitaria prefiere soluciones que eliminen las conductas de violencia y a la vez mantengan la convivencia de la pareja, priorizando esta última incluso

---

[27] Véase [en línea] http://www.chs-peru.com/reportealternativo/contenido.php?v_pad=2&v_hij=24&v_pla=2&v_sal=2&v_cod=5511&v_bol=62&v_tip_pub=P&PHPSESSID=f3cf5ba7c142fc250525fdebb23920dc (consultado el 3 de noviembre de 2010).

[28] Ley 27.942, Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual, modificada por la Ley 29.430.

por encima de los derechos individuales de la mujer. Otro estudio sobre la justicia comunitaria en la selva (2005) encontró que los estatutos aplicaban penas muy benignas a los casos de violación sexual, otorgando una amplia discrecionalidad a las autoridades masculinas de las comunidades; asimismo indica que la aplicación del derecho indígena se sostiene como pretexto para que la violencia contra la mujer quede impune.

Ante la ausencia de canales entre la justicia comunitaria y la formal se aprobó el Acuerdo Plenario núm. 1-2009/CJ-11 de la Corte Suprema, en el cual se otorga un amplio margen de aplicación al derecho consuetudinario y a la jurisdicción de las rondas campesinas. Este acuerdo determina que los casos de violencia familiar se resuelvan en el ámbito doméstico y excepcionalmente en la justicia comunitaria; y que los casos de violencia sexual, al menos en las comunidades de la selva descritas, no accedan a la justicia formal. Esta situación se agrava con la aplicación del artículo 18º del Código Procesal Penal, en que se establece que la jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer de los hechos punibles que son conocidos por la jurisdicción campesina, indígena o nativa.

Este posible desenlace, que legitima un alto nivel de impunidad, podría revertirse aplicando el mismo Acuerdo Plenario, en que se prevé la intervención de la justicia penal ordinaria ante la violación de algún derecho humano cometida en el marco de la jurisdicción de las rondas campesinas.

D. Actores relevantes del estado para enfrentar la violencia contra las mujeres

1. Actores relevantes en la política contra la violencia hacia la mujer

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ejerce la rectoría nacional sobre las políticas y actividades de las entidades públicas y privadas y de la sociedad civil referidas al desarrollo de la mujer y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Dentro del MIMDES, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual cumple un rol importante en: i) el impulso de la política nacional contra la violencia hacia la mujer (Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015); ii) la formulación del presupuesto por resultados para esta materia (Programa Estratégico de Violencia Familiar y Sexual), y iii) los servicios especializados para los casos de violencia familiar y sexual (Centros de Emergencia Mujer). Pese a la relevancia de

este rol, el presupuesto de este programa para 2010 solo fue equivalente al 2,24% del presupuesto del ministerio (S/.31 048 804).

En el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNCVHM) se establece la política nacional en la materia. El plan es liderado por el MIMDES pero compromete acciones de diferentes ministerios, del poder judicial y del Congreso, así como de los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Ministerio Público y la Academia Nacional de la Magistratura, entre otros [29]. Desde su aprobación, se han elaborado la línea de base y los indicadores del plan, al mismo tiempo que se han instalado los mecanismos para su implementación y evaluación. Entre los desafíos que es preciso enfrentar para el cumplimiento del Plan se encuentra el hecho de que la violencia contra la mujer no es una prioridad en los sectores involucrados y que el trabajo intersectorial no es fluido, lo que dificulta una implementación adecuada; por otra parte, se desconoce el presupuesto utilizado por cada sector o nivel de gobierno comprometido con su ejecución. La evaluación de la ejecución de metas del plan anterior (2002-2007) establece como uno de sus principales problemas el escaso presupuesto efectivamente asignado a las entidades estatales.

Hasta agosto de 2010 ya se habían instalado ocho instancias regionales de concertación, desde las cuales se impulsará la aprobación de planes regionales contra la violencia hacia la mujer

Por otro lado, se ha creado el Programa Estratégico contra la Violencia Familiar y Sexual bajo la conducción del MIMDES, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este programa permitirá que la inversión del Estado destinada a la lucha contra estos tipos de violencia se concrete en la lógica de presupuesto por resultados, que el MEF ha venido incorporando progresivamente al presupuesto nacional. Su aprobación, todavía pendiente, podría significar un mayor compromiso de los sectores involucrados en el abordaje de la violencia familiar y sexual, y un seguimiento más adecuado de las tareas; sin embargo, como señala su nombre, el programa no cubre todos los tipos de violencia contra la mujer.

Finalmente, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual tiene a su cargo los Centros de Emergencia Mujer (CEM), los únicos servicios interdisciplinarios y especializados en la atención de casos de violencia familiar y sexual a nivel nacional en el Perú, en ese sentido importantes para la vigencia de los derechos humanos de las mujeres. Estos servicios aún no cumplen con el modelo intersectorial propuesto

[29] Los ministerios comprometidos, además del MIMDES, son el MINSA, el MINEDU, el MINJUS, el MITPE, el Ministerio de Defensa y la Presidencia del Consejo de Ministros (concretamente el Consejo de Reparaciones y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel).

en su creación, y serán trasladados a los gobiernos locales provinciales, proceso que actualmente se encuentra paralizado.

2. Actores relevantes para el registro, sistematización y diagnóstico

En el Perú son varias las instituciones que vienen recogiendo información sobre la violencia contra la mujer: el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Todas ellas cuentan con normas habilitantes que otorgan sostenibilidad a su trabajo. Una falencia importante es la falta de registro de casos por parte del poder judicial, que contrasta con el rol que ha empezado a asumir el Ministerio Público dentro del sistema de justicia.

Se cuenta en el país con información pormenorizada sobre el nivel de incidencia y denuncia de los casos de violencia familiar, y con menor información sobre la violencia sexual, la trata de personas y el hostigamiento sexual. El registro de feminicidios es reciente y de alta calidad, y demuestra la importancia de la decisión política en la implementación de este tipo de registros.

El MIMDES ha coordinado la elaboración de una línea de base para el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, que no incluye los registros publicados por el Ministerio Público. En dicha línea de base se entregan recomendaciones a los diversos órganos a cargo del registro; es así como al INEI se le propone incorporar dos preguntas sobre percepción de violencia, al MINEDU institucionalizar el registro de acoso, al MININTER y al MTPE institucionalizar formatos y al MIMDES desagregar información por tipo de violencia.

Es necesario homogeneizar los criterios de recolección de información y en el mejor de los casos contar con una ficha única de seguimiento de víctimas de violencia. Si bien el INEI es el encargado de formular la política de informática en el sector público, el nivel de articulación es mínimo; la alianza que ha establecido con el MIMDES está orientada a incorporar el enfoque de género en sus encuestas, más que a proporcionar directrices sobre la recolección de información.

Respecto al desarrollo de sistematizaciones y diagnósticos, destaca la producción del Ministerio Público difundida a través de los boletines mensuales de su Observatorio de Criminalidad; del MIMDES, a través de investigaciones cualitativas y sistematización de sus intervenciones; y de la Defensoría del Pueblo, que ha cumplido un rol crucial en el monitoreo de la

actuación de las diferentes instancias del Estado, a través de la publicación de sus informes defensoriales, en que se entregan recomendaciones concretas al Estado.

Si bien la información con que se cuenta en el Perú es valiosa en términos cuantitativos y cualitativos, no logra todavía cumplir lo que se establecía en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, que tenía como objetivo "establecer y mantener actualizado un sistema de información para la toma de decisiones, que provea información a los sectores público y privado sobre las causas, características, riesgos y consecuencias y frecuencia de la violencia hacia la mujer en sus distintas manifestaciones y en los diferentes ámbitos en los que opera, así como sobre la eficacia de las medidas adoptadas para prevenir". El balance del cumplimiento de metas del plan señala que solo una de las diez propuestas se cumplió, en cinco se registraron avances y en cuatro no se hizo nada. En el plan se proponía contar con una ficha única para el registro de datos aplicada para servicios estatales que atienden a las mujeres víctimas de violencia, un banco de datos intersectorial diseñado y operando, un estudio nacional sobre la prevalencia de las diferentes manifestaciones de violencia hacia la mujer para monitorear su evolución y un estudio nacional sobre percepciones, valoraciones y actitudes de la población frente a las manifestaciones de la violencia hacia la mujer.

3. Actores relevantes gubernamentales que actúan en los procedimientos vinculados con violencia contra la mujer y su articulación

El MIMDES es la entidad que más acciones ha desarrollado para articular a los diferentes órganos que atienden casos de violencia contra la mujer (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y poder judicial). El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 los ha incorporado como participantes o invitado a la mayoría de las instancias de monitoreo y evaluación.

Paralelamente el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES viene implementando el Plan de Prevención contra la violencia familiar y sexual, cuyo objetivo general es "contar con mecanismos de carácter regional, provincial, local y comunal que promuevan la disminución de situaciones de violencia familiar y sexual, a través de la concertación y participación de los actores sociales con equidad e igualdad y respeto a su interculturalidad".

La experiencia más exitosa ha tenido lugar en la región Ayacucho, a través de la ejecución de un proyecto financiado por la cooperación belga,

en que se ha instalado el Sistema Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual de Ayacucho (SIREPAVFS). El sistema tiene como finalidad coordinar, concertar y conducir de manera eficiente y eficaz la acción del Gobierno Regional y los gobiernos locales, así como de las instancias representativas del poder judicial y de los organismos constitucionalmente autónomos, para garantizar una vida libre de violencia familiar y sexual; además de comprometer en el sistema al Presidente de la Corte Superior y al Fiscal Superior Decano, se ha involucrado, entre otros, a representantes de los sectores de la salud, la educación y la mujer y de la sociedad civil.

Otro proceso de articulación (que involucra al Ministerio del Interior, poder judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Academia de la Magistratura) se produce alrededor de la aplicación progresiva del Nuevo Código Procesal Penal, que se inició en 2006 y se prolongará hasta 2013. Si bien este proceso es trascendente para el abordaje de la violencia contra la mujer en el sistema de justicia, hasta el momento no se han previsto medidas específicas para incorporar en su implementación el enfoque de género o las necesidades de las víctimas de la violencia [30].

4. Actores de la sociedad relevantes en el abordaje de la violencia contra la mujer

Según el MIMDES en el Perú se registra la existencia de por lo menos 189 redes conformadas por instancias del Estado y de la sociedad civil que tienen una preocupación explicita por abordar algunas de las formas de violencia hacia la mujer, en especial la violencia familiar y la violencia sexual.

Entre las redes conformadas por personas u organizaciones de la sociedad civil reconocidas por su interlocución con el gobierno central y su representatividad a nivel nacional se encuentran la Red Nacional de Promoción de la Mujer, la Coordinadora Nacional de Mujeres Afectadas por el Conflicto Armado Interno (CONAMUACAI) y la Red FRESIA, Fuerza contra la Explotación Sexual de Infantes y Adolescentes.

Es preciso destacar al Colectivo Canto a la Vida y al Colectivo 25 de noviembre, articulaciones que se han formado alrededor del día internacional de la mujer y del día internacional contra la violencia hacia la mujer, respectivamente, y cuya riqueza y potencia radica en

[30] La única excepción es la iniciativa aislada del Ministerio Público de aplicar las disposiciones para la protección de víctimas y testigos establecidas en el Código Procesal a los casos de violencia familiar (resolución de la Fiscal de la Nación 1690-2009-MP-FN que aprueba la Directiva 005-2009-MF-FN).

su capacidad de congregar a organizaciones feministas, de derechos humanos de las mujeres, de derechos humanos y organizaciones sociales de base con una agenda de reivindicación y demanda hacia el Estado.

Asimismo se debe mencionar al Comité para América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres, Sección Perú, red que articula a todas las organizaciones feministas del Perú y desde la cual se busca incidir a nivel nacional, así como internacional, a través de la elaboración conjunta de informes paralelos ante el sistema internacional de protección de derechos humanos.

E. Recomendaciones

En el Perú se pueden identificar avances en la implementación de acciones contra la violencia hacia las mujeres, que se ven materializados en un mayor conocimiento del fenómeno, así como en la atención de casos para la recuperación de la víctima o la obtención de justicia y reparación. Sin embargo, el balance realizado en el presente documento indica que existen desafíos pendientes para que las mujeres peruanas puedan ejercer plenamente su derecho a una vida libre de violencia.

En ese sentido, sobre la base del análisis realizado, se entregan las siguientes recomendaciones.

1. Abordar explícitamente la violencia contra las mujeres

Existen normas, disposiciones administrativas o acciones concretas del Estado con las cuales se busca enfrentar la violencia familiar, la violencia sexual, la trata de personas y el hostigamiento sexual, entre otros tipos de violencia. La mayoría de estas iniciativas guardan silencio sobre la connotación machista de la violencia, su vínculo con el sistema de género vigente y los sujetos afectados mayoritariamente. Esta opción coloca a las mujeres en una situación de vulnerabilidad pues las acciones de prevención, atención o justicia y reparación se ejecutan desde una neutralidad que no se condice con estas formas de violencia y que facilita la permanencia de estereotipos de género y la discriminación. La excepción a esta tendencia la constituye la aprobación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, cuyo cumplimiento se ha iniciado, pero que es todavía insuficiente para revertir la tendencia mencionada.

En ese sentido y en consonancia con la Convención de Belem do Pará, las diferentes instancias del Estado peruano (Congreso, poder ejecutivo, poder judicial, gobiernos regionales y locales, así como los organismos

constitucionalmente autónomos) deben reconocer explícitamente que la violencia contra las mujeres constituye una grave violación de derechos humanos y deben adoptar el enfoque de género para abordarla.

Asimismo, estas instancias deberían:

- Considerar en su aproximación la diversidad de las mujeres peruanas por su condición etaria, su extracción social y cultural, su raza y etnia, así como por su orientación sexual.
- Tener una comprensión integral de la violencia contra las mujeres y brindar la atención médica, psicológica, social y jurídica necesaria, ya sea en forma directa o mediante la derivación a otra instancia del Estado.
- Iniciar acciones para enfrentar todos los tipos de violencia contra las mujeres y no solo la violencia familiar y sexual. Los otros tipos de violencia identificados por el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 son el feminicidio, la violencia sexual ocurrida durante las décadas del conflicto armado interno, la trata, el hostigamiento sexual y la homofobia (lesbofobia).

2. Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento adecuado de la política nacional contra la violencia hacia la mujer

Si bien el Estado peruano ha adoptado como política estatal el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, todavía es un desafío su cumplimiento articulado y con recursos económicos suficientes. Es necesario aplicar medidas para que los diferentes sectores, poderes del Estado y niveles de gobierno, además del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, prioricen su cumplimiento. Un paso en esa dirección es la decisión de incorporar a funcionarios con capacidad de decisión en cada uno de los órganos de monitoreo y evaluación del plan, así como comprometer sus planes operativos y sus presupuestos anuales con el cumplimiento de esta política del Estado y difundir tales compromisos.

Se sugiere fortalecer políticamente la función rectora asignada al MIMDES. Asimismo se propone modificar el nombre y las funciones del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual de este ministerio, ampliando explícitamente su intervención a todas las formas de violencia contra las mujeres. Este programa, dependiente del Viceministerio de la Mujer, viene liderando el seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

3. Asegurar un presupuesto adecuado para el cumplimiento de la política nacional contra la violencia hacia la mujer

Se desconoce el presupuesto que el Estado peruano destina para enfrentar la violencia contra las mujeres. Solo se tiene información del presupuesto asignado al Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES, que si bien se ha elevado en los últimos años, sigue siendo exiguo frente a la inversión total de este ministerio y a la dimensión del problema que se debe afrontar.

Por otro lado, el Congreso aprobó el Programa Estratégico contra la Violencia Familiar y Sexual, que permitirá que la inversión estatal destinada a enfrentar estos tipos de violencia se realice bajo el esquema de presupuesto por resultados. Este proceso, aún en construcción, asegurará un mayor compromiso de los sectores involucrados; sin embargo, presenta algunas dificultades como: i) la decisión de no asignar mayores recursos económicos a los ya existentes; ii) el hecho de que aborda solo dos tipos de violencia, y iii) el hecho de que la preocupación por la mujer se da junto con la preocupación por otros grupos vulnerables, de modo que siempre existe la posibilidad de que deje de ser prioritaria.

En ese sentido y en consonancia con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 y la Convención de Belém do Pará, el Estado peruano debería aprobar un Programa Estratégico contra la Violencia hacia la Mujer dentro del presupuesto nacional, asignándole recursos ordinarios a través de cada uno de los sectores y poderes comprometidos en abordar el tema.

4. Replicar en todas las regiones y a nivel nacional la articulación entre actores estatales lograda en la región Ayacucho

El Estado peruano ha implementado en la región Ayacucho el Sistema Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual de Ayacucho (SIREPAVS), bajo el liderazgo del MIMDES en coordinación con los gobiernos locales y regional, y con apoyo de la cooperación financiera del Gobierno de Bélgica. Este sistema, resultado de un proceso de sensibilización y articulación anterior, permite lograr grados de coordinación a nivel distrital, provincial y regional entre los gobiernos regional y local, el poder judicial y los organismos constitucionalmente autónomos.

El Estado peruano debería priorizar la réplica de este sistema en todas las regiones del país y a nivel nacional, dotando este proceso de recursos

ordinarios del presupuesto nacional y articulándolo con el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015.

5. Adecuar la normatividad vigente a los estándares internacionales de derechos humanos

El Estado peruano ha aprobado leyes para enfrentar diversas formas de violencia que afectan fundamentalmente a las mujeres (violencia familiar, violencia sexual, trata, hostigamiento sexual), pero estas normas no incorporan en forma explícita el enfoque de género ni reconocen que las mujeres son las principales afectadas. Frente a ello, es importante que el Estado peruano evalúe la aprobación de una ley de violencia de género contra las mujeres en consonancia con la Convención de Belem do Pará ya ratificada.

Esta ausencia normativa deja un espacio abierto para la aplicación de enfoques y criterios que desconocen que la violencia contra las mujeres es producto de la discriminación de género y constituye una violación de derechos humanos. Entre estos enfoques se encuentra el familista, que identifica la unidad familiar como objeto de protección incluso por encima de los derechos de los individuos que la conforman, y que frente a la violencia contra la mujer propone como solución una mayor comunicación entre la pareja y la conciliación.

Desde marzo de 2009 se encuentra funcionando la Comisión Especial Revisora de Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, presidida por una congresista. El trabajo de la comisión representa una oportunidad para modificar la legislación y adoptar una ley específica contra la violencia hacia la mujer.

Por otra parte, es necesario que el Estado peruano adecúe su normatividad al Estatuto de Roma, reconozca como crímenes de lesa humanidad las diferentes formas de violencia sexual e incorpore sus reglas de procedimiento y pruebas para este tipo de casos.

6. Estandarizar los datos y los diagnósticos de la violencia contra la mujer

El Estado peruano, a través del INEI, cuenta con información de varios de los indicadores propuestos por el Grupo de Amigos del Presidente de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas; sin embargo, esta información se limita a la violencia que se produce en el marco de las relaciones de pareja estables. Es necesario que el Estado implemente mecanismos para conocer la prevalencia y las características de todas las

formas de violencia reconocidas por el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, es decir, la violencia sexual ejercida por personas distintas de la pareja, el hostigamiento sexual, la trata y la homofobia (lesbofobia).

Asimismo, es necesario articular los registros implementados por las instituciones del Estado que atienden a las mujeres violentadas. Se sugiere uniformar criterios de recopilación de información, adoptar una ficha única e implementar un sistema de registro nacional que permita identificar la ruta que siguen las mujeres en su búsqueda de atención y justicia.

Es necesario que el poder judicial establezca mecanismos de registro y reporte sobre el procesamiento de casos de violencia contra las mujeres; además, debería difundir las sentencias que emite cuidando la identidad de las víctimas. La prolijidad del registro de feminicidios que lleva el Ministerio Público es una muestra de que con voluntad política y la asignación de los recursos adecuados se pueden elaborar excelentes diagnósticos.

Finalmente, es preciso que el INEI, órgano rector del Sistema Estadístico Nacional del Perú, y el MIMDES, órgano rector en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, coordinen y lideren un sistema de registro que consigne la prevalencia de la violencia contra la mujer y los casos que se presentan al Estado.

7. Adoptar medidas normativas y administrativas necesarias para brindar justicia y reparación a las mujeres que han sufrido violencia

Es preciso que el Estado peruano adopte medidas para superar la aplicación de estereotipos que conducen a discriminación por género, por etnia, racial y social. En ese sentido se propone:

i) Incorporar cursos sobre derechos humanos, género e interculturalidad dentro de los currículos de formación regular de las y los operadores de justicia. Es importante que la Academia de la Magistratura, entidad responsable de la capacitación de jueces, juezas y fiscales, incorpore estos cursos en los programas de formación de aspirantes, de habilitación y de capacitación para el ascenso para todos los magistrados y magistradas que abordarán las materias penal y de familia. Asimismo el Consejo Nacional de la Magistratura, entidad que selecciona a jueces, juezas y fiscales, debería establecer como requisito para el acceso y ascenso dentro de la magistratura la especialización en estas materias.

ii) Incorporar el enfoque de género en la implementación del nuevo Código Procesal Penal, proceso que finalizará en 2013.

Las evaluaciones realizadas sobre este proceso son positivas; sin embargo, se desconoce su impacto en el procesamiento de casos de violencia contra la mujer. La experiencia en América Latina señala que la implementación del proceso acusatorio sin la adopción de medidas específicas para abordar los casos de violencia contra la mujer puede agravar la situación de impunidad existente.

iii) Adoptar medidas para facilitar y fomentar la investigación efectiva, uniforme y transparente de todos los casos de violencia contra la mujer (no solo de violencia familiar), así como la aplicación de medidas de protección efectiva. Esta iniciativa puede implementarse mediante la aprobación de protocolos por parte de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, mejorando y ampliando el ámbito de intervención de los protocolos ya existentes; asimismo, mediante la aprobación por parte de la Corte Suprema de Justicia de acuerdos plenarios que guíen la etapa probatoria de los procesos de violencia o al menos limiten la aplicación de estereotipos.

iv) Adoptar medidas (normativas y administrativas) para evitar la revictimización de las mujeres agraviadas por la violencia. Las iniciativas existentes están centradas en el cuidado de niñas, niños y adolescentes, pero descuidan la situación de las mujeres adultas.

Es necesario dotar al sistema de justicia de los recursos humanos, materiales, tecnológicos, económicos y financieros para abordar adecuadamente este tipo de casos. Las mujeres que quieren justicia y reparación no solo enfrentan la aplicación de estereotipos de género, sino también los otros problemas del sistema de justicia peruano: corrupción, sobrecarga procesal, infraestructura inadecuada y falta de especialización, entre otros.

Asimismo, debería asegurarse que las mujeres violentadas cuenten con servicios de asesoría y seguimiento judicial gratuitos y especializados. En este sentido, además de fortalecer los Centros de Emergencia Mujer del MIMDES, debería ampliarse el ámbito de intervención de los abogados de oficio, incluyendo la atención y seguimiento de casos de violencia contra las mujeres adultas.

Finalmente, es importante que el Estado peruano adopte medidas para que las mujeres que fueron violentadas sexualmente durante los años ochenta y noventa, en la época del conflicto armado interno, accedan a justicia y reparación. En el ámbito de las reparaciones, es necesario que el Congreso incluya dentro de la condición de víctimas a quienes se debe

una reparación a todas las mujeres que han sufrido violencia sexual (no solo a las que fueron violadas), y que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel les otorgue reparaciones individuales.

8. Dar seguimiento permanente a las decisiones de los órganos supranacionales que monitorean los tratados internacionales de derechos humanos

Existe un marco institucional y normativo que permitiría contar con una política efectiva de cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el balance es deficiente si se consideran: i) las dificultades para el cumplimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010; b) la falta de difusión y seguimiento de las recomendaciones de los órganos supranacionales de derechos humanos, y iii) el incumplimiento de las resoluciones del sistema internacional de derechos humanos ante las denuncias individuales presentadas contra el Estado peruano.

Es preciso que el Estado peruano adopte una política de derechos humanos en que se incorporen explícitamente los estándares internacionales referidos a las mujeres. Esa política debería establecer mecanismos que aseguren el compromiso intersectorial, intergubernamental y entre los poderes del Estado para su ejecución, así como medidas para su monitoreo, evaluación y asignación de recursos financieros para su cumplimiento.

Finalmente, el Estado peruano debe adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto por los órganos supranacionales de protección de derechos humanos, incluidas las recomendaciones generales y las específicas, así como lo resuelto frente a las denuncias individuales presentadas en su contra. Un referente importante, al que no se le hace un seguimiento adecuado, son las recomendaciones generales y específicas emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe (CIDH, 2007).

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago de Chile.

CHS (Capital Humano y Social Alternativo) (2010), *Segundo balance de la Ley 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y su Reglamento,* Lima.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2007), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68), Washington, D.C.

CVR (Comisión de la Verdad y Reconciliación) (2010), Informe final. Tomos I, VI,VIII [en línea] http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php [fecha de consulta: 16 de abril de 2010].

Franco, Rocío y María Alejandra González (2010), *Las mujeres en la justicia comunitaria: Víctimas, sujetos y actores,* Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL).

INEI (Instituto de Estadística e Informática) (2010), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2009. Visión nacional y departamental – ENDES continua 2009,* Lima.

MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) (2010), *Documento base. Aproximación a la situación de la mujer en el Perú,* Lima.

_____ (s/f), "Línea de base del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015", Lima, inédito.

Ministerio Público (2010), *Boletín del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público,* año 1, Nº 7, julio.

_____ (2009), A*nuario estadístico 2009 del Ministerio Público* [en línea] https://www.mpfn.gob.pe/estadistica/anuario_est_2009.pdf.

MINJUS (Ministerio de Justicia) (2009), *Anuario estadístico del sector justicia 2009* [en línea] http://www.minjus.gob.pe/transparencia2/Anuario%202009.pdf. [fecha de consulta: 30 de octubre de 2010].

MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo) (2009a), *Informe estadístico del módulo del tiempo-Módulo de la Encuesta de Hogares, especializada en niveles de empleo, Lima Metropolitana–2008,* Lima.

_____ (2009b), *Anuario estadístico 2009* [en línea] http://www.MTPE.gob.pe/

archivos/file/estadisticas/anuario/indice_anuario_2009.pdf [fecha de consulta: 26 de julio de 2010].

PNP (Policía Nacional del Perú) (2009), *Anuario estadístico de la Policía Nacional del Perú 2009* [en línea] http://www.pnp.gob.pe/anuario.html [fecha de consulta: 15 de agosto de 2010].

Villanueva, Rocío (2010a), "Una mirada desde la perspectiva de género y desde el multiculturalismo. Tensiones constitucionales: El derecho a la diversidad cultural vs. los derechos de las víctimas de violencia de género", *La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas. Comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema que reconoce facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas*, Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL) .

_____ (2010b), *El registro de feminicidio del Ministerio Público. Enero-diciembre 2009,* Lima, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

_____ (2009), *Homicidio y feminicidio en el Perú,* Lima, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público.

Capítulo IV

Violencia contra las mujeres: Información disponible e iniciativas en la subregión del Caribe

Natalia Gherardi

Introducción

Los países del Caribe no se diferencian del resto de la región en cuanto a la persistencia de la violencia contra las mujeres, como manifestación extrema de la desigualdad entre los sexos. Asimismo, el Caribe comparte con América Latina el marco regulatorio internacional como consecuencia de la generalizada ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), instrumentos fundamentales en la organización de la legislación, las políticas públicas y los recursos necesarios para enfrentar esta problemática. Sin embargo, existen algunas particularidades que se presentan como distintivos relevantes entre los países que son parte de la subregión del Caribe angloparlante y que ameritan su consideración particular[1].

[1] Este capítulo fue preparado a partir de la información relevada en el estudio regional que se incluye en la primera parte de esta publicación y en el estudio subregional "Good

En el marco del compromiso de avanzar en las estrategias adecuadas para mejorar las respuestas institucionales frente a la violencia, los países del Caribe han desarrollado acciones diversas. Pero en ellos las regulaciones nacionales continúan enmarcadas en las leyes sobre violencia doméstica, a diferencia de la tendencia que se consolida en los países de América Latina con la sanción de marcos normativos integrales para abordar la violencia contra las mujeres[2].

En este capítulo se entrega un breve panorama de la información disponible en los países del Caribe en materia de violencia contra las mujeres. Aun dentro del diseño legislativo adoptado, que no diferencia la violencia contra las mujeres de la violencia doméstica, hay una interesante cantidad de información que permite elaborar nuevas estrategias para visibilizar la violencia particularmente dirigida hacia las mujeres. Por eso en primer lugar se hará un recorrido general por el marco normativo nacional vigente en los países del Caribe angloparlante con el objetivo de situar el contexto en que se inscriben las iniciativas de registro y recolección de información. En la siguiente sección se presentará la información disponible, que proviene, como fuentes fundamentales, de diversos registros administrativos. Finalmente, se concluye el artículo con algunas recomendaciones para avanzar en la producción de información de calidad, que permita mejorar las políticas públicas tendientes a consolidar las condiciones para el ejercicio pleno de la autonomía de las mujeres, viviendo una vida libre de violencia.

A. Marco normativo frente a la violencia contra las mujeres

En las leyes sancionadas a partir de la década de 1990 en la subregión del Caribe se ha adoptado el enfoque de incluir la violencia contra las mujeres como una forma de violencia doméstica, con la atención puesta en la unidad familiar e incorporando definiciones diversas sobre su alcance y sus modalidades[3]. En las primeras leyes sancionadas para dar respuesta a la violencia sexual y la violencia en el ámbito de las relaciones de familia (como la Ley sobre delitos sexuales y violencia doméstica de 1991 de las

practices in the Caribbean countries toward the production of statistical records on the incidence of violence against women", elaborado por Godfrey St. Bernard.

2 Se han sancionado leyes orientadas a dar una respuesta integral al problema irresuelto de la violencia contra las mujeres en el Ecuador (2007), México (2007), Venezuela (República Bolivariana de) (2007), Colombia (2008), Guatemala (2008), la Argentina (2009) y Costa Rica (2009).

3 Para mayor información sobre las normas vigentes en la subregión del Caribe angloparlante véase el informe publicado por ONU-Mujeres [en línea] http://www.unifemcar.org/GBVlawportal/Sourcesoflaw.aspx?var=3 (consultado el 22 de octubre de 2011).

Bahamas y la Ley sobre violencia doméstica (Órdenes de protección) de 1992 de Barbados) no se establecía una definición de la violencia doméstica. Además, de acuerdo con el texto de la ley el tipo de personas que podían solicitar medidas de protección bajo estas normas era limitado. Más tarde, en el contexto de las acciones de colaboración recíproca entre los países de esta subregión, la Comunidad del Caribe (CARICOM) difundió en 1997 un modelo para la legislación sobre violencia doméstica, que tuvo gran influencia en las reformas legislativas que siguieron[4]. En Trinidad y Tabago (Ley de violencia doméstica de 1999), Belice (Ley de violencia doméstica de 2007), Bermuda (Ley de violencia doméstica (Órdenes de protección) de 1997) y Las Bahamas (Ley de violencia doméstica (Órdenes de protección) de 2007), los nuevos marcos normativos incluyeron una definición de la violencia doméstica y ampliaron el tipo de personas destinatarias de las órdenes de protección que se pueden requerir bajo el amparo legal.

Con relación a la violencia sexual y el acoso sexual, las normas más recientes incluyen las de Trinidad y Tabago (Ley de delitos sexuales Cáp. 11:28 '2006 Rev') y Guyana (Ley de delitos sexuales de 2010). Se observa una tendencia hacia la ampliación de las conductas consideradas violencia sexual, la eliminación de los impedimentos para perseguir penalmente la violencia sexual por parte del cónyuge y la implementación de mejores medidas de protección para las víctimas durante el proceso de investigación tanto policial como judicial. Si bien son pocos los países donde se han establecido regulaciones centradas expresamente en las conductas que configuran acoso sexual, estas conductas pueden enmarcarse en las normas que prohíben la discriminación en términos más amplios en aquellos países en que existe esa normativa.

En términos generales, la legislación sobre violencia doméstica aprobada en los países y territorios del Caribe angloparlante protege de situaciones de violencia física y acoso. En la legislación de Trinidad y Tabago se tomó la iniciativa de incorporar una definición comprehensiva de diversas formas de violencia, incluidas la violencia física, sexual, psicológica y económica[5]. Las personas alcanzadas por las medidas de protección disponibles incluyen en general a parejas unidas en

[4] Para mayor información sobre la legislación modelo impulsada por la CARICOM, véase [en línea] http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/model_legislation_domestic_violence.jsp (consultado el 22 de octubre de 2011). La unidad especializada en asuntos de la mujer de la CARICOM elaboró también modelos de normas sobre otros temas que afectan a las mujeres, incluida la igualdad en el empleo, la discriminación salarial, los delitos contra la integridad sexual y el acoso sexual.

[5] En un sentido similar, las leyes de las Bahamas, Belice, Bermuda, Dominica y Saint Kitts y Nevis.

matrimonio (actual o pasado) y parejas de hecho (actuales o pasadas)[6]. Siguiendo la tendencia existente en América Latina, en la legislación de algunos territorios (como es el caso de las Bermudas) se habilita a terceras personas no afectadas directamente por la situación de violencia para formular la denuncia correspondiente en beneficio de quien se encuentra personalmente afectado.

Especialistas han destacado la importancia de avanzar en el marco legislativo de los territorios del Caribe angloparlante para superar algunas de las dificultades que se presentan como consecuencia de definiciones a veces limitadas y de la exclusión de algunas personas de los ámbitos de protección legal. En particular, se ha señalado con preocupación la distancia que existe entre el reconocimiento normativo de derechos y su cumplimiento efectivo, ya que mediante las prácticas de las instituciones de justicia y de la policía en ocasiones se intenta persuadir a las personas involucradas para que desistan de los reclamos por el respeto de sus derechos, en favor de una cultura de la reconciliación[7]. Además, de modo similar a lo que sucede en América Latina, las personas que enfrentan situaciones de violencia en el Caribe angloparlante también encuentran en las políticas sociales limitado apoyo para establecer las condiciones materiales y subjetivas necesarias a fin de atravesar los procesos legales (cuando es el caso), lograr y sostener las medidas de protección y, en definitiva, superar la situación de violencia que las afecta.

B. La información sobre violencia contra las mujeres: Estado de situación

Los marcos normativos de los países y territorios del Caribe angloparlante moldean en muchos sentidos los esfuerzos de recolección de información que se realizan y que han evolucionado en los últimos años.

Hay una variedad interesante de instrumentos a partir de los cuales se puede indagar sobre la situación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, debido a la disparidad de metodologías, objetos de estudios y frecuencia de la información, no es posible hacer una comparación subregional de esos datos. En el mismo sentido, son dispares los registros administrativos que se han implementado para generar información sobre los servicios que se prestan en diversos ámbitos gubernamentales,

[6] En general, las personas que integran una pareja del mismo sexo están excluidas del ámbito de protección de las leyes sobre violencia doméstica aunque en algunos territorios pueden solicitar órdenes de protección alegando que son parte del hogar, o que tienen una relación de cercanía. De hecho, las relaciones sexuales consensuadas entre personas adultas del mismo sexo son una conducta prohibida y perseguida penalmente en muchos territorios de la subregión.

[7] Véanse los estudios realizados por Lazarus-Black (2007), pág. 36; Lazarus-Black y Merry (2003).

incluidas estadísticas vitales, registros de atención de salud, fuentes de información policial, líneas telefónicas de atención y servicios de administración de justicia.

La compatibilidad de estas fuentes de información aparece como una necesidad imperiosa en la medida en que cada una de ellas tiene la potencialidad de brindar información valiosa sobre las manifestaciones y consecuencias diversas de los hechos de violencia.

Mientras que las estadísticas vitales (y los registros policiales) consignan hechos resultantes en la muerte de las personas, la información médica captura aquellos hechos que producen lesiones, afectaciones diversas de la salud o discapacidad. Los registros de la policía, en los casos en que ella interviene frente a las denuncias de violencia, pueden recoger todo el rango de consecuencias posibles cuando son bien identificadas por las fuerzas de seguridad.

Por otra parte, la incidencia y la prevalencia de las diversas manifestaciones de violencia en la región solo pueden ser mensuradas a partir de la utilización de fuentes primarias tales como censos y encuestas, que se implementan con diversos alcances en los países de la subregión del Caribe angloparlante.

En los próximos párrafos de este apartado se presenta un panorama general de la disponibilidad de información sobre violencia contra las mujeres en el Caribe. La principal limitación, sin embargo, es que los registros documentan la situación de la violencia doméstica, en concordancia con las leyes vigentes. Si bien no es imprescindible reformar la ley vigente para focalizar los esfuerzos de recolección de información en las diversas manifestaciones de violencia que sufren en particular las mujeres, sí es necesario establecer un consenso entre los diversos organismos respecto de una definición operativa compartida para identificar adecuadamente las situaciones de violencia contra las mujeres.

1. Censos y encuestas

En la ronda de censos de población y vivienda aplicados en el período 2000-2002 un número importante de países del Caribe incluyeron preguntas sobre exposición a situaciones de violencia entre integrantes de algunos hogares[8]. En los países que integran la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) las preguntas del censo se focalizaron en indagar sobre el grado de victimización entre integrantes de los hogares en períodos

[8] Estos países incluyen a Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

determinados, específicamente en los 5 años anteriores y en el período de 12 meses previo al censo. En este caso, las preguntas incluían delitos contra las personas, delitos contra la propiedad y una categoría residual de otros delitos.

En los censos aplicados en Jamaica y Trinidad y Tabago se incluyeron preguntas similares para hechos de violencia ocurridos exclusivamente en el período de 12 meses anterior al censo. En el caso de Jamaica se incluyeron preguntas específicas para algunos delitos (homicidio, violación, abuso, robo) en lugar de categorías más generales de delitos (contra la propiedad, contra las personas).

Sin embargo, la utilidad de estos instrumentos para lograr un diagnóstico de la incidencia y prevalencia de la violencia hacia las mujeres es limitada. Los censos aplicados en Jamaica y Trinidad y Tabago no permiten formular estadísticas sobre violencia contra las mujeres ya que no hacen posible desagregar los hechos de violencia en función del sexo de la víctima. En otros países de la subregión, como en el caso de Belice, las Bahamas y Guyana, no se incorporaron preguntas sobre victimización en los censos aplicados durante el período 2000-2002[9].

Un problema fundamental de estos instrumentos radica en que en la mayoría de los casos no se desagregan los datos por sexo de la víctima y por delito. Además, otra limitación surge del hecho de permitir que un integrante del hogar responda en nombre de otras personas ya que probablemente no estará en condiciones de informar sobre todas las situaciones de violencia que pueden haber atravesado otros miembros del hogar, o bien podría ser el propio perpetrador de la violencia no informada.

Por otra parte, en varios países de la subregión se han realizado encuestas de victimización a partir de muestras nacionales con el objetivo de identificar la exposición a hechos de violencia. Aun cuando esta clase de ejercicios podrían brindar información interesante para estimar la prevalencia de la violencia, parecen todavía insuficientes para permitir una estimación de la violencia ejercida contra las mujeres, ya que se trata de instrumentos que no logran capturar las diversas manifestaciones conceptuales de esta forma particular de violencia.

[9] Para la ronda de censos del período 2010-2012, en Belice está previsto recabar información sobre victimización siguiendo un modelo similar al aplicado en Jamaica en el período 2000-2001.

2. Información disponible a partir de registros administrativos

A diferencia de las limitaciones señaladas en relación con los censos y encuestas, en la subregión hay una gran variedad de fuentes de información sobre violencia doméstica que surgen de los registros administrativos que llevan diversas entidades públicas. Estos registros permiten reconstruir la información sobre violencia hacia las mujeres a partir de datos sobre atenciones, denuncias y afecciones a la salud. Sin embargo, existen pocas probabilidades de lograr una armonización de los datos que permita hacer comparaciones entre los países, y en algunos casos aun entre los diversos registros de un mismo territorio. Por otra parte, los países se encuentran en momentos muy diversos en cuanto al grado de desarrollo de las iniciativas tendientes a establecer mecanismos eficaces de recolección, análisis, accesibilidad pública y distribución de información.

En los párrafos que siguen se presenta una síntesis de la información disponible de registros administrativos en 13 países y territorios de la subregión del Caribe angloparlante. A partir de esa información, se ensaya un diagnóstico del estado de situación.

En Antigua y Barbuda es posible inferir datos sobre violencia hacia las mujeres a partir de los registros de cinco delitos distintos: abuso sexual, maltrato físico y violencia psicológica, económica o verbal (en todos los casos, conductas perpetradas contra personas adultas o menores). Esta información puede desagregarse por sexo de la víctima y del perpetrador. La información sobre violencia doméstica es recolectada por el mecanismo para el adelanto de las mujeres (Dirección de Asuntos de Género), la policía y la División de Bienestar Ciudadano. Además, desde 1997 el mecanismo para el adelanto de las mujeres recaba información sobre las personas que solicitan órdenes de protección desagregada por sexo, con el propósito de identificar si tales pedidos se relacionan con delitos de violación y acoso sexual.

A pesar de la diversidad de fuentes involucradas, no parece existir un protocolo establecido para la centralización de la información sobre violencia doméstica o violencia hacia las mujeres.

En Barbados, de acuerdo con la legislación vigente las dos principales dependencias responsables de reunir información sobre violencia doméstica se relacionan con la autoridad de asuntos sociales y de familia (Departamento de Bienestar, Sector de Servicios para la Familia) y la policía. Existen además registros elaborados por prestadores de salud.

Desde una perspectiva similar, en Belice es la Unidad de Epidemiología del Ministerio de Salud la entidad responsable del registro

unificado de casos de violencia doméstica, violencia sexual y abuso de menores. Es responsabilidad del Ministerio de Salud reunir los datos provenientes de diversas fuentes, procesarlos y difundirlos.

El caso de Belice se destaca por varias razones[10]. En primer lugar, se trata de un registro unificado inserto en el marco del Sistema Nacional de Información de Salud, lo que le brinda un sólido marco institucional y de sustentabilidad. En segundo lugar, el registro incluye tanto información relacionada con situaciones de violencia doméstica identificadas en los centros de salud, como datos sobre homicidios, abuso de menores y violaciones fuera del ámbito doméstico. La información se vuelca en un formulario unificado, dentro de un sistema integrado pero descentralizado. En Belice el sistema de salud se encuentra dividido en seis distritos, donde se recaba la información y se remite a la unidad de registro centralizado. Los datos producidos por este registro son utilizados por una variedad de instituciones, para sus fines específicos: la policía, el Ministerio de Salud, las instituciones de servicios sociales y de asuntos de la mujer, la dirección de estadísticas, organizaciones vinculadas con los derechos de la niñez, entre muchas otras. La experiencia de Belice pone de manifiesto la importancia de contar con un sistema de datos integrado, confiable y disponible para diversas instituciones vinculadas con las distintas manifestaciones de la violencia en el ámbito intrafamiliar.

En el caso de las Islas Caimán la información sobre violencia contra las mujeres proviene de dos fuentes: las fuerzas policiales y el Centro de Crisis. La información que recaba la policía sobre violencia física y sexual contra las mujeres (de acuerdo con los tipos penales aplicables de homicidio, lesiones y violación, entre otros) no está desagregada por edad de las mujeres afectadas ni consigna la relación que pudiera existir entre ellas y sus agresores. Tampoco hay información sobre la reiteración de los hechos de violencia hacia una misma persona. Por otra parte, la información proveniente del Centro de Crisis está focalizada en registrar la cantidad de mujeres y niños usuarios de refugios y las llamadas recibidas en el mismo lugar.

Como en otros territorios, en Dominica el mecanismo para el adelanto de las mujeres (Oficina de Asuntos de Género) es la dependencia encargada de recolectar datos sobre violencia doméstica, complementados con información relevada por la policía, el Consejo Nacional de Dominica sobre las Mujeres y entidades de asistencia legal y de asistencia a la niñez. Por otra parte, durante el período 2000-2003 el Departamento de Investigaciones Penales relevó información sobre algunos episodios de violencia contra las mujeres: cantidad de mujeres afectadas por diversos

[10] Véase mayor información en el capítulo I.1 de este documento.

delitos incluidos homicidio, su tentativa, lesiones, abuso sexual, violencia física. Lamentablemente este esfuerzo se vio interrumpido a partir de 2004.

En el caso de Guyana, las instituciones encargadas de reunir información son la policía, el mecanismo para el adelanto de las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil. La policía cuenta con información sobre la cantidad de mujeres asesinadas a manos de sus parejas o ex parejas durante el período 2005-2010, desagregada por edad, origen étnico y tipo de vínculos con el agresor. Del mismo modo, también se cuenta con información sobre la cantidad de violaciones ocurridas durante el período 2005-2009 así como sobre las violaciones sexuales resultantes en homicidio, cuando no había vinculación entre la víctima y el perpetrador.

En Haití se observa una superposición de entidades encargadas del relevamiento de información: el Ministerio de Asuntos de la Mujer y los ministerios de Justicia, de Educación y de Asuntos Sociales y Laborales. A estos organismos se suma la institución nacional de estadísticas y las organizaciones de la sociedad civil.

Una situación similar se presenta en Jamaica, donde la información se encuentra en manos de los Ministerios de Justicia y de Salud, la policía, el instituto de estadísticas, centros de investigaciones y organizaciones de la sociedad civil. Un rasgo distintivo de Jamaica es que cuenta con una tradición de aplicación de encuestas sobre salud sexual y reproductiva que entregan información sobre la ocurrencia de hechos de violencia en la familia, castigos corporales de niños, violación y violencia en la pareja. La encuesta se aplicó en 1997, 2002 y 2008. Asimismo, se ha implementado en el Ministerio de Salud de Jamaica un sistema de vigilancia de casos de violencia (*Violence–Related Injury Surveillance System – VRISS*) mediante el cual se recaba información sobre pacientes que solicitan atención en las salas de emergencia de los hospitales públicos. Esta información se encuentra desagregada por sexo y edad, y disponible para 2007 y 2008. Por último, en el ámbito de la policía se registra información sobre la comisión de diversos delitos violentos, incluida la proporción de perpetradores varones en relación con las mujeres y el sexo de la víctima. Estos datos permiten reconstruir la cantidad total de mujeres víctimas de homicidio. En el ámbito del Ministerio de Justicia es posible obtener información sobre la cantidad de denuncias formuladas y las órdenes de protección emitidas bajo la ley de violencia doméstica vigente.

En Saint Kitts y Nevis, nuevamente son la policía junto con el Ministerio de Asuntos Sociales las agencias del Estado involucradas en la recolección de datos sobre violencia doméstica. Las estadísticas elaboradas anualmente sobre los homicidios permiten hacer alguna desagregación por sexo de la víctima. Sin embargo, en relación con la información sobre violencia sexual (incluida la violación, el incesto y el abuso sexual

contra mujeres) no es posible identificar el sexo de la víctima, con la única excepción de un delito que por su propia definición está dirigido a las mujeres (abuso sexual contra mujeres).

En el caso de Santa Lucía la División de Asuntos de Género asume la responsabilidad central en la recolección de información vinculada a hechos de violencia doméstica proveniente de registros administrativos. Pero para lograr información específica sobre violencia hacia las mujeres, es preciso recurrir a la información proveniente de encuestas de victimización encargadas por la autoridad estadística nacional. Por otra parte, nuevamente es la policía la institución que cuenta con datos vinculados con violencia sexual (disponibles para el período 2000-2009), desagregados por edad y sexo de la víctima y sexo del perpetrador. Los casos de violencia doméstica denunciados ante la justicia también han sido objeto de registro mensual, lo que ha permitido la elaboración de interesantes estadísticas para el período 1997-2009. Otra fuente de información es el Centro de Crisis, que cuenta con datos de 2001 a 2009 incluyendo clase de abuso, número total de casos, casos de reincidencia y cantidad de personas que solicitan ayuda en el centro.

Como en otros territorios, la información que se releva en St. Maarten se concentra en violencia doméstica y es recolectada por el mecanismo para el adelanto de las mujeres (Oficina de la Mujer, Departamento de Desarrollo Comunitario, Familia y Asuntos Humanitarios).

El caso de Trinidad y Tabago no difiere del de otros países de la subregión del Caribe angloparlante en el sentido de que la información sobre violencia contra las mujeres debe buscarse en una diversidad de agencias y organismos. Estas instituciones incluyen la Oficina Central de Estadísticas, la Unidad de Violencia Doméstica, dependiente de la División de Asuntos de Género, la policía, el ministerio de salud, y las cortes de justicia. A partir de la revisión de estas fuentes, es posible identificar los casos de violencia física de acuerdo con la edad y sexo de la víctima y su relación con el perpetrador. Además, es posible acceder a datos relacionados con la atención de las líneas telefónicas de ayuda gestionadas por la División de Asuntos de Género así como a los registros de las muertes violentas de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas, para el período 2001-2010. Por su parte, la policía recaba información sobre casos de violencia sexual, indicando si el perpetrador ha sido detenido o condenado. Finalmente, la justicia presenta en sus publicaciones anuales información sobre la cantidad de denuncias de violencia doméstica recibidas en el año (período 1998-2009) y la cantidad de solicitudes de protección otorgadas (1998-2003 y 2008-2009).

Atendiendo a esta dispersión de fuentes de información, Trinidad y Tabago ha emprendido un camino hacia la creación de un registro unificado

en materia de violencia doméstica, de alcance nacional. En concordancia con la perspectiva general que determina la propia legislación del país, mediante este registro se espera recabar toda la información sobre violencia doméstica en general, antes que sobre violencia contra las mujeres en particular. La creación de un grupo de trabajo interdisciplinario, con el propósito general de reunir los esfuerzos de las diversas instituciones a nivel nacional, se trazó un objetivo fundamental: el diseño de un instrumento de recolección de información único que pudieran utilizar todas las instituciones prestadoras de servicios para víctimas de violencia doméstica a nivel nacional[11].

Finalmente, en el caso de Islas Turcas y Caicos la Unidad de Violencia Doméstica del Departamento de Policía es uno de los actores principales en materia de registro y elaboración de estadísticas sobre violencia contra las mujeres. La información disponible en la isla es muy limitada y se circunscribe al tipo de delito (violación o su tentativa, abuso sexual, lesiones, homicidio, privación ilegítima de la libertad), el lugar donde ocurren estos hechos y la edad de la víctima.

Este breve recorrido por la información disponible en la subregión del Caribe angloparlante permite formular algunas consideraciones generales. En primer lugar, es notable la relevancia que cobran los registros administrativos en un contexto relativamente generalizado de ausencia de otras fuentes de información específica sobre violencia hacia las mujeres. En segundo lugar, con la excepción de Belice y el proceso en curso en Trinidad y Tabago, no se han producido avances significativos en la creación de formas de registro unificadas, capaces de articular las informaciones y métodos de abordaje del problema por parte de los múltiples actores involucrados.

En todos los casos, las autoridades e instituciones recaban información sobre violencia física y sexual. Son más dispares los esfuerzos por relevar otras formas de violencia, como la emocional o psicológica, o las amenazas, entre otras. En aquellos países en que se han conducido encuestas de victimización, esta información es puesta de relieve por dichos instrumentos pero en esos casos la desagregación por sexo y por forma de violencia es difícil de establecer.

En línea con el mandato que surge de la Convención de Belém do Pará, los países de la subregión reconocen la necesidad de contar con información sobre violencia contra las mujeres y se encuentran empeñados en iniciativas en ese sentido, aunque son dispares los modos en que se ha logrado hacer operativo este mandato. La diversidad de fuentes, las

[11] Véase mayor información sobre el proceso en curso en Trinidad y Tabago para la implementación del registro unificado en el capítulo I.1.

variaciones entre datos recabados y la imposibilidad de armonizar la información son indicativos de una persistente falta de coordinación entre las instituciones involucradas. El caso que mejor ilustra la potencialidad de lograr esa coordinación y cooperación interinstitucional es el de Belice con su registro unificado dependiente del sistema integrado de salud.

En la experiencia de Belice, es posible establecer mecanismos institucionales idóneos para recabar información a niveles micro, con el objetivo de contar con un diagnóstico que informe sobre las políticas en materia de violencia contra las mujeres dirigidas a un territorio específico. La disponibilidad de información de calidad y detallada genera rápidamente usuarios interesados en tales datos. A partir de un enfoque de salud pública, Belice ha logrado establecer un registro administrativo centralizado que reúne información sobre violencia contra las mujeres. Iniciativas similares se encuentran en diverso grado de avance en Trinidad y Tabago, Dominica y Santa Lucía.

3. Registros centralizados: los desafíos

Las instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas públicas necesitan información de calidad que les permita guiar las reformas legislativas y de política pública, asegurar la provisión adecuada de los servicios necesarios para hacer frente a la demanda, monitorear tendencias y progresos en materia de violencia contra las mujeres, e identificar el impacto de las medidas que se adoptan.

En los países de la subregión del Caribe, los registros administrativos se encuentran más avanzados que otras fuentes de información como las encuestas y censos. A pesar de la disparidad de fuentes de información y las dificultades para armonizar su contenido, la información allí disponible permite comenzar a trabajar en líneas generales para la creación de un sistema de registro centralizado, inspirado en algunas experiencias interesantes de la región y más allá[12].

En todo caso, a partir de las experiencias que muestran grados de avance diverso en la construcción de registros unificados, se pueden extraer algunas consideraciones específicas que suponen desafíos que deben ser abordados en cada contexto nacional. Estos desafíos incluyen preocupaciones vinculadas con la disponibilidad de la información como insumo básico para la construcción de los registros unificados; la calidad de la información recopilada; la duplicación de la información como consecuencia del doble registro de un mismo hecho de violencia; los errores vinculados

[12] Véase el capítulo 1 de la primera parte de este documento, en particular la descripción de Belice, Guatemala y Trinidad y Tabago.

con las diferentes concepciones de la violencia y sus manifestaciones; las dificultades en torno a la capacitación de los recursos humanos disponibles y la disponibilidad de recursos humanos profesionales suficientes; el registro fidedigno de las fechas de ocurrencia de los episodios de violencia que se consignan y finalmente la sustentabilidad de los esfuerzos más allá de las gestiones políticas transitorias.

Estos desafíos requieren de abordajes distintos que vale la pena puntualizar. El desafío de la disponibilidad de información se relaciona con la confidencialidad de los datos de las personas involucradas en episodios de violencia. La vulnerabilidad de una persona frente a cualquier manifestación de violencia (física, psicológica, sexual) no puede ser subestimada, ya sea que se trate de personas adultas o menores de edad. Pero la confidencialidad debida en el contexto de una relación profesional (de salud, de justicia o de atención social) no es contradictoria con el registro de la información necesaria para construir una base de datos adecuada para los fines del diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En el proceso de construcción de confianzas y consensos interinstitucionales necesarios para avanzar en el diseño de un registro unificado, un punto que se debe considerar con cuidado es el convencimiento de que el debido registro no genera contradicciones con la confidencialidad requerida por la delicadeza del tema. Si es preciso, se deberán elaborar los protocolos de uso, difusión y accesibilidad necesarios para asegurar que la información confidencial no trascenderá al público ni más allá de lo necesario para los efectos de la construcción de la base de datos. Este compromiso puede ser refrendado mediante la normativa aplicable a las y los profesionales involucrados en el proceso, las instituciones e instrumentos que se creen.

Asegurar la calidad de la información es un desafío central, que se vincula con el diseño de las salvaguardas necesarias para evitar el doble registro de un mismo hecho de violencia. Entre las estrategias que es posible desplegar para asegurar la calidad del registro, se destaca el uso de un identificador único personal, que pueda seguir a la persona ante las diversas instancias de atención en los sistemas de salud, justicia o servicios sociales. Esta función podría ser cumplida por el registro de seguridad social o documento nacional de identidad, aunque en ese caso se deberá evaluar con cuidado si hay grupos dentro de la población que podrían quedar excluidos (personas no documentadas, personas que no cuentan con un registro en la seguridad social, entre otras). Un registro unificado no puede construirse a partir de la exclusión de un grupo determinado de personas.

La calidad de la información relevada también puede quedar comprometida por una interpretación diversa de los criterios de

clasificación. Para mitigar este riesgo, en primer lugar es preciso acordar definiciones claras sobre los conceptos vinculados con cada forma de registro. Para estos efectos el marco regulatorio brinda un punto de partida, que puede complementarse mediante definiciones operativas que no necesariamente se encuentran detalladas en la legislación. Luego, la capacitación adecuada y continua de todas las personas e instituciones involucradas en el registro permitirá consolidar los acuerdos sobre formas uniformes de clasificación, asegurando así una mejor calidad de la información y sustentabilidad del esfuerzo.

Recursos tales como los manuales de usuarios o la disponibilidad de una persona con autoridad para resolver consultas, pueden ser fundamentales particularmente en los momentos iniciales. En adelante, la capacitación continua y en especial ante la incorporación de nuevas secciones de registros, permitirá corregir cualquier desviación que pudiera identificarse.

La temporalidad con que se registran los hechos de violencia también es importante para asegurar la calidad de la información y una adecuada representación de la realidad sobre la que se trata de actuar. Un error habitual que se debe superar es el registro del hecho de violencia con la fecha de su denuncia (o intervención) en lugar de la fecha de ocurrencia. Mientras algunos estudios vinculados con el impacto de la violencia en determinados grupos no se verían necesariamente afectados por esta discordancia temporal, podrían verse afectados en forma negativa otro tipo de análisis vinculados con los períodos de tiempo en que se suceden los hechos de violencia doméstica.

La sustentabilidad de la iniciativa del registro único es fundamental para asegurar su continuidad en el tiempo y, en consecuencia, la posibilidad de contar con información orientadora respecto de las tendencias, evolución e impacto de las políticas públicas. No solo será fundamental otorgar respaldo normativo a la iniciativa y su inserción institucional, sino que también es preciso asegurar el acceso a los fondos necesarios para solventarla[13].

La complejidad del desafío de mejorar los registros administrativos de modo de avanzar hacia un objetivo de compatibilización impone pensar en términos de un proceso, con etapas definidas y responsabilidades claramente delineadas. Las instituciones del Estado comparten la

[13] Véase el estudio regional incluido en la primera parte de esta publicación, donde se describe el caso de Guatemala. Allí la Ley contra el Feminicidio y Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres asegura el sustento normativo del sistema nacional de información, pero no se han previsto los recursos financieros imprescindibles para su implementación y continuidad.

preocupación por contar con datos de calidad que les permitan informar, monitorear y evaluar las políticas públicas sobre violencia contra las mujeres; al mismo tiempo, es preciso diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional adecuados al contexto de cada país, bajo un liderazgo político con capacidades técnicas para llevar adelante la iniciativa. La experiencia de algunos países de la región, de características políticas, geográficas y culturales similares, permite pensar en un proceso de cooperación horizontal para aprovechar las lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas en cada Estado. Luego, cada experiencia deberá ser reevaluada a la luz de las instituciones, capacidades y circunstancias nacionales y locales.

C. Consideraciones finales

Las diversas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres, por su complejidad, no pueden abordarse mediante un único instrumento o una sola estrategia. El abordaje de un problema complejo necesariamente deberá ser complejo. Para ello, es fundamental contar previamente con información susceptible de generar un diagnóstico adecuado que deberá poner de manifiesto las particularidades de la violencia hacia las mujeres, como unidad de análisis diferente de la violencia doméstica.

Los marcos normativos vigentes en los países y territorios del Caribe angloparlante moldean en muchos sentidos los esfuerzos de recolección de información que se realizan en la subregión. Pero por cuanto han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de Belém do Pará, instrumentos internacionales específicos para la protección de los derechos de las mujeres y el derecho a vivir una vida libre de violencia, no siempre será imprescindible una reforma legal para comenzar a identificar con mayor grado de detalle los hechos de violencia que involucran de un modo distintivo a las mujeres.

En el proceso de construcción colectiva de los niveles de consenso interinstitucional necesarios a fin de acordar métodos más efectivos para disponer de información de calidad sobre la violencia contra las mujeres, será necesario contar con definiciones operativas. El marco regulatorio para estos conceptos podrá encontrarse en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención de Belém do Pará, en aquellos casos en que la legislación local no resulte satisfactoria para efectos de distinguir la violencia hacia las mujeres de otras formas de violencia doméstica.

En todo caso, trabajar en mejorar los positivos esfuerzos que se están llevando adelante en los países de la subregión relacionados con la

creación de registros administrativos no debe implicar dejar de lado la necesidad de impulsar la utilización de otros instrumentos de recolección de información. En definitiva, las encuestas representativas de la población son los instrumentos idóneos para capturar la incidencia y prevalencia de la violencia hacia las mujeres, que en una proporción significativa de hechos no es denunciada y no llega al conocimiento de las autoridades sanitarias, de seguridad o judiciales.

En la elaboración de un plan nacional para mejorar la disponibilidad de la información sobre violencia contra las mujeres, deberá abordarse en forma coordinada tanto la instancia de procesamiento, como el análisis y publicación de la información. Aun cuando los Estados y sus dependencias son los principales interesados en contar con información que permita mejorar sus diversas políticas, el acceso público a la información constituye una contribución hacia la mayor transparencia de la gestión estatal. Las evaluaciones de impacto y el monitoreo a partir de la información disponible serán herramientas imprescindibles para que las instituciones académicas, centros de estudios y organizaciones de la sociedad civil sean parte de un proceso que debe involucrar a la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

Lazarus-Black, M. (2007), *Everyday Harm: Domestic Violence, Court rites, and cultures of reconciliation*, Chicago, University of Illinois Press.

Lazarus-Black, M. y S.E. Merry (2003), "The politics of gender-violence: law reform in local and global places", Law and Social Inquiry – *Journal of the American Bar Foundation*, vol. 28, Nº 4.

NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS

CEPAL
ECLAC

Publicaciones de la CEPAL
ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Economic Commission for Latin America and the Caribbean
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org
Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes son de US$ 30 para la versión en español y US$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años son de US$ 50 para la versión en español y US$ 60 para la versión en inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs are US$ 30 for the Spanish version and US$ 35 for the English version. The price of single issues is US$ 15 for both versions. The cost of a two-year subscription is US$ 50 for the Spanish version and US$ 60 for the English version.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2010,* 176 p.
  Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2010, 160 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011,* 344 p.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2010-2011, 334 p.

- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *2010-2011,* 140 p.
  Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2010-2011, 168 p.
- *Panorama social de América Latina, 2010*, 266 p.
  Social Panorama of Latin America, 2010, 256 p.
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 2010, 216 p.
  Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2010, 204 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010, 310 p.

Libros de la CEPAL

112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe.* Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad, Ricardo Infante (editor), 384 p.

111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 284 p.

110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 304 p.

109 *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 322 p.

108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Moguillansky, 2010, 196 p.

107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 392 p.

106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (compiladores), 322 p.

105 *Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market Policies in Latin America*, Jürgen Weller (ed.), 2009, 236 p.

104 *La República Dominicana en 2030: hacia una sociedad cohesionada*, Víctor Godínez y Jorge Máttar (coords.), 2009, 582 p.

103 *L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire*, 2009, 138 p.

102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005*, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.

101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.

100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Sandra Huenchuan (ed.)

99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, 2009, 212 p.

98 *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*, Wilson Peres y Martin Hilbert (eds.), 2009, 388 p.

97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 p.

96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.

95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.

94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.

Copublicaciones recientes / *Recent co-publications*

Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (compiladores), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.

Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.

Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.)

Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.

Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina, Patricio Rozas Balbontín, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Gobernanza corporativa y desarrollo de mercados de capitales en América Latina, Georgina Núñez, Andrés Oneto y Germano M. de Paula (coords.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

*¿*Quo vadis*, tecnología de la información y de las comunicaciones?,* Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.

O Estruturalismo latino-americano, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.

*L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité, CEPALC/*Eska, France, 2009*.*

Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

Coediciones recientes / *Recent co-editions*

Perspectivas económicas de América Latina 2012.Transformación del Estado para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2011.

Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development, ECLAC/OECD, 2011.

Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo, CEPAL/SEGIB, 2011.

Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento. CEPAL/SEGIB, 2011.

Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, CEPAL/FAO/IICA, 2011.

The Oulook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean, ECLAC/FAO/IICA, 2011.

Pobreza infantil en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Espaços ibero-Americanos: vínculos entre universidades e empresas para o desenvolvimento tecnológico, CEPAL/SEGIB, 2010

Clases medias y desarrollo en América Latina, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2010.

Innovar para crecer. Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica, CEPAL/SEGIB, Chile, 2010.

Espacios iberoamericanos. Iberoamérica frente a la crisis, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

Espaços Ibero-Americanos. A Ibero-América em face da crise, CEPAL/SEGIB, Chile, 2009.

The United Nations Regional Commissions and the Climate Change Challenges, ECLAC/ECA/ECE/ESCAP/ESCWA, 2009.

Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile, Osvaldo Sunkel y Ricardo Infante (eds.), CEPAL/OIT/Fundación Chile 21, Chile, 2008.

Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis, Alicia Bárcena y Narcís Serra (eds.), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2008.

El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe, CEPAL/UNFPA, 2009.

Espacio iberoamericanos: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Cuadernos de la CEPAL

95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.

95 *Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean*, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.

94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaño Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo.* Solo disponible en CD, 2010.

38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.

37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

36 Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3). Solo disponible en CD, 2008.

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US$ 25. Valor por cada ejemplar: US$ 15.

Bilingual publication (Spanish and English) proving up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US$ 25. Per issue: US$ 15.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US$ 20. Valor por cada ejemplar: US$ 12.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US$ 20. Per issue: US$ 12.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / *Desarrollo productivo* / *Desarrollo territorial* / *Estudios estadísticos y prospectivos* / *Estudios y perspectivas* (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo* / *Gestión pública* / *Informes y estudios especiales* / *Macroeconomía del desarrollo* / *Manuales* / *Medio ambiente y desarrollo* / *Mujer y desarrollo* / *Población y desarrollo* / *Políticas sociales* / *Recursos naturales e infraestructura* / *Seminarios y conferencias*.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones
A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 *Fax (56 2)210-2069*
E-mail: publications@eclac.org

SI NO SE CUENTA, NO CUENTA

INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Diane Alméras
Coral Calderón Magaña
Coordinadoras

En esta publicación se presenta la información disponible sobre la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe y, en particular, en la Argentina, Guatemala, el Perú y el Caribe; las instituciones responsables de su producción y la medida en que estos datos permiten construir una línea de base sobre la prevalencia del fenómeno, así como su idoneidad para medir la eficacia de las intervenciones de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

La información incluye encuestas representativas, registros administrativos y de prestadores de servicios, información sobre la prevalencia e incidencia de la violencia en la población y datos sobre las denuncias y requerimientos de servicios. También se consideran los estudios de monitoreo y evaluación de la sociedad civil, instituciones educativas y centros de estudios, que pueden complementar las evaluaciones que las propias instituciones públicas deben realizar en el monitoreo y evaluación de sus propios servicios. Por último, se examina la eficacia de los marcos normativos y de las políticas implementadas en términos de acceso a la justicia de la población víctima de violencia.

En el documento se recomienda a los países generar un sistema que asuma la categoría de política de Estado, para contrarrestar la violencia contra las mujeres. Dicho sistema debe incluir mecanismos transparentes y accesibles para su control, que congreguen a distintos sectores gubernamentales. Debe también estar dotado de recursos y sostenibilidad, especialmente para la producción de información, su difusión y la prestación de los servicios. Si no se cuenta, no cuenta.

99

Cuadernos

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)
www.cepal.org

Primera edición
Impreso en Naciones Unidas • Santiago de Chile • S.12.II.G.8 • Abril de 2012
ISSN 0252-2195 • ISBN 978-92-1-221082-7 • 2011-757
Copyright © Naciones Unidas 2012