

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

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

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

En la década de 2000 comenzaron a cobrar importancia las iniciativas legislativas orientadas específicamente a la violencia contra las mujeres. En estas leyes, denominadas de “segunda generación”, se considera no solo la violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, sino también las distintas manifestaciones de violencia enunciadas en la Convención de Belém do Pará, y se tipifican, desde un abordaje integral, diversas expresiones de violencia, incluido el deber de diligencia del Estado para intervenir ante casos de violencia contra las mujeres perpetrada en el ámbito tanto público como privado³³.

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

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

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

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

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

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

- Actuar con la *debida diligencia* para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- Incluir en su legislación interna *normas penales, civiles y administrativas*, así como las de *otra naturaleza* que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las *medidas administrativas* apropiadas que sean del caso;
- Adoptar *medidas jurídicas* para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- Tomar todas las *medidas apropiadas, incluyendo de tipo legislativo*, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- Establecer *procedimientos legales justos y eficaces* para la mujer que haya sido sometida a violencia (...) incluyendo medidas de protección, un juicio oportuno y acceso efectivo a tales procedimientos;

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

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

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

Si bien los compromisos internacionales demandan la elaboración de respuestas adecuadas, no se establece que estas deban ser de una naturaleza determinada, sino que esto dependerá de las evaluaciones específicas respecto de la eficacia y pertinencia para cada contexto nacional. Las indicaciones del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Convención de Belém do Pará brindan amplia discrecionalidad a la hora de optar por diversos marcos normativos, civiles, penales, laborales o administrativos³⁴.

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

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

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

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

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

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

Cuadro IV.1 (continuación)

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

Cuadro IV.1 (conclusión)

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

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

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

^b La ley de Nicaragua fue reformada en 2013, cuando se eliminó la prohibición absoluta de mediación.

B. Políticas, planes y programas

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

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

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

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

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

^a En elaboración.

De los diez países identificados con legislación de segunda generación, cuatro (Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua) informaron que contaban con un plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres, aprobado en forma oficial y en ejecución. Otros cuatro países (la Argentina, Colombia, El Salvador y Venezuela (República Bolivariana de)), que también cuentan con normas integrales sobre violencia (algunos de ellos con más de 3 años desde su sanción), refirieron encontrarse en un proceso de diseño o de aprobación del plan. Finalmente, Bolivia (Estado Plurinacional de) (que en 2013 aprobó la Ley integral) y la República Dominicana se encuentran entre los países que han elaborado un plan nacional para abordar la violencia de género, en el marco de una estrategia amplia de igualdad de género. Entre los países del Caribe, solamente 2 cuentan con un plan en 2014, pero 6 de los 12 países que no tienen plan están en el proceso de elaboración de uno. Por otra parte, en varios países, el marco legislativo se va ampliando con sucesivas reformas que deberían permitir mejorar el acceso a la justicia de las mujeres. Tal es el caso de la Ley 1542 de Colombia (que reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal), sancionada para garantizar la protección y diligencia de las autoridades en la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, eliminando el carácter de querellables y desistibles a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. A partir de esta iniciativa, la violencia intrafamiliar deja de ser un delito querellable, lo que constituye una innovación en materia de protección a las víctimas, que debe ser estudiada más a fondo para entender sus ventajas y desafíos³⁵.

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

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

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

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

1. ¿Qué hacen los países?

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

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

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

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

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

Cuadro IV.3

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

País o territorio	Campaña
Antigua y Barbuda	– Campaña anual “16 Días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres”: permite tener el tema en la agenda nacional.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> – Campaña “260 Hombres contra el Machismo”: consiste en la firma de un documento en el que 259 hombres, liderados por un referente del ámbito de la política o la cultura, se comprometen a revisar su propio comportamiento machista. – Campaña “Sacá Tarjeta Roja al Maltratador, Edición Argentina 2011/2015”: con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el apoyo de Presidencia de la Nación y el Consejo Nacional de las Mujeres, y el aval del sistema de las Naciones Unidas en la Argentina, la campaña fue creada por el Gobierno de España, que autorizó su implementación en la Argentina. – Campaña “El Valiente no es Violento”: destinada a la población joven. Consejo Nacional de las Mujeres junto con el Consejo Federal de la Juventud en la campaña del sistema de las Naciones Unidas. – Campaña “La Igualdad es un Derecho, el Machismo no!” (2011): apunta a rechazar la violencia basada en género a través de afiches en las escuelas. Instituto Nacional de Hombres contra el Machismo, Dirección Nacional Electoral, Justicia Nacional Electoral y Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> – “Mujer: Vivir sin Violencia” posee cinco estrategias de acción, una de ellas es la realización de campañas continuas de concientización. – Campañas educativas amplias de sensibilización de la sociedad, que introducen temas relacionados con la igualdad de género en los medios de comunicación, en conjunto con las productoras de televisión y telenovelas. A esta estrategia se asocia el esfuerzo del equipo de comunicaciones del gobierno por regular los medios de comunicación y dar relevancia a los temas de género. – En mayo de 2013 se lanzó la Campaña de Enfrentamiento de la Violencia contra el Adulto Mayor.
Colombia	– Campaña radial nacional de la Ley 1257: emisión de 16 mensajes radiales junto con un resumen de los aspectos más relevantes de la Ley y con el folleto: “Claves para el tratamiento periodístico de las violencias contra las mujeres”.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> – “Ya es Hora” 2009: para el cambio cultural a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. – “Maltrato Cero” 2010: la iniciativa lleva por lema: “De todos los hombres que haya en mi vida, ninguno será más que yo” “De todas las mujeres que haya en mi vida, ninguna será menos que yo”. – “Únete” (campaña de las Naciones Unidas, 2011). – “Súmate es Tiempo de Igualdad” 2012, 2013 y 2014: La responsabilidad no es solo del Estado, sino también de todas las personas.
Cuba	– Campaña “Para la Vida”: spots audiovisuales sobre diversos temas, incluida la violencia intrafamiliar y doméstica.
Ecuador	– Campaña “Reacciona Ecuador, el Machismo es Violencia”: difusión de mensajes en medios masivos de comunicación nacionales y locales.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> – Campaña “La violencia contra la mujer es violencia contra la sociedad”. – Campaña “La trata de mujeres es un delito, levantemos nuestra voz”. – Campaña de promoción del número 126, servicio de denuncia, información y orientación frente a violencia contra las mujeres.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> – Por la igualdad de oportunidades “Únete para poner fin a la violencia contra la mujeres” de las Naciones Unidas. – “Por y Para las Mujeres”. – “Por todas las Mujeres”. – “La Violencia contra las Mujeres no es Natural”. – “Reconocer y Respetar los Derechos de las Mujeres Indígenas”.
Guyana	– En conjunto con organizaciones de base, se ha desarrollado la campaña contra la violencia “No More Black and Blue” y “White Zones” en distintas comunidades del país.
Islas Caimán	<ul style="list-style-type: none"> – Campaña “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres” (anualmente). – Marcha de los testigos silenciosos (Silent Witness March), organizada por el Club de mujeres empresarias y profesionales del país (anualmente).
México	<p>Campañas de la Secretaría de Gobierno (SEGOB) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres 2011 – Prevención de la Violencia contra las Mujeres 2012 (dos versiones: televisión, radio, y otros medios electrónicos, y redes sociales) – “Sin Violencia” (redes sociales como Facebook y Twitter) <p>Campañas INMUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> – Un Día Cambia tu Vida – Vivir sin Violencia es tu Derecho – Lo Decimos las Mujeres para que lo Sepan Todos – Igualdad Total desde los Medios y Hombres contra la Violencia – Derechos Humanos de las Mujeres (versión Logros) – 25 de noviembre - Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer – Derechos Humanos de las Mujeres – Por las Mujeres, Todos los Días, Todos los Derechos – Hombres contra la Violencia

Cuadro IV.3 (conclusión)

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

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

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

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

Cuadro IV.4 (conclusión)

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

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

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

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

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

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

Además de las campañas, en el ámbito de la prevención se destacan diversas acciones llevadas a cabo por los países. Entre ellas se cuenta la experiencia de Colombia, que, en el Decreto 4798 en materia de educación establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo, y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las acciones de violencia contra la mujer, así como estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia³⁶.

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

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

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

³⁶ Informe de Colombia a Beijing+20.

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

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

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

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

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

Recuadro IV.1

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro IV.2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde que en 2007 se establece en Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de) una legislación específica que sanciona las muertes violentas de mujeres por su pareja o expareja íntima, comienza en América Latina y el Caribe un debate en torno a la conveniencia de modificar o no las leyes penales para incluir este nuevo delito, ya sea en la forma de figura autónoma, bajo la denominación de femicidio o feminicidio (un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales), o como agravante del delito de homicidio³⁸. Además, existen diferencias entre los países respecto de las definiciones en cuanto a las formas de entender y enfrentar el fenómeno del asesinato de mujeres por discriminación de género. Estas diferencias van desde una definición limitada a los asesinatos que se producen en el marco del matrimonio hasta definiciones más amplias que consideran la responsabilidad del Estado en la falta de protección de las víctimas. Transcurridos algunos años desde la sanción de las primeras normas que incorporaron la figura del femicidio en los ordenamientos penales, es importante detenerse a evaluar su aplicación y operatividad.

Recuadro IV.3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^a Véase Garita (2011) para ampliar las consideraciones sobre los elementos del delito.

La descripción específica de los tipos penales introducidos o reformados por cada uno de los 14 países enumerados en el cuadro IV.6 da cuenta de ciertas diferencias relevantes. Estas diferencias se presentan en relación con los elementos de análisis que se plantean a continuación³⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

La promoción de las reformas penales se vincula con la necesidad de contar con mejores herramientas para la sanción de los femicidios, en virtud de una situación generalizada de impunidad que resulta lesiva, no solo del derecho de reparación de las víctimas colaterales, sino también del estado de derecho en una sociedad democrática⁴⁰. En relación con este punto, aún no se conocen investigaciones empíricas que puedan dar cuenta de la efectividad de las normas y, en particular, de los procesos para su correcta aplicación por parte de los actores del sistema de administración de justicia: policías de investigación, fiscalías, integrantes del poder judicial.

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

En los últimos años, los sistemas de administración de justicia de la región han asumido de diversas formas el mandato de hacer realidad la garantía de acceso a la justicia. A partir del liderazgo de cortes supremas de justicia y ministerios públicos, se impulsaron cambios que han ido moldeando de un modo incipiente las estructuras de instituciones marcadas por las prácticas tradicionales y patriarcales de una profesión históricamente masculina⁴¹. La llegada de mujeres a los puestos de máxima decisión de los sistemas de administración de justicia en la región ha contribuido a consolidar esta tendencia de una participación activa del poder judicial en las respuestas que el Estado debe brindar a las mujeres. Las mayores precisiones sobre el alcance de las responsabilidades activas en el acceso a la justicia apuntadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos impulsaron ese proceso. La falta de una actuación eficaz para el cumplimiento de la debida diligencia, y la consecuente configuración de nuevas situaciones de violencia institucional hacia las víctimas de violencia de género, permitieron establecer con claridad las nuevas responsabilidades del poder judicial y del Estado (Abramovich, 2012).

Existen múltiples iniciativas impulsadas desde el poder judicial y otros órganos de administración de justicia, tales como fiscalías y defensorías, para avanzar, siempre que sea posible, en los objetivos de prevención, o de investigación y sanción cuando la violencia ya se ha producido. Estas iniciativas responden a diversos organismos, según los diseños institucionales de cada país, ya que mientras que en algunos las fiscalías y defensorías son parte del poder judicial, en otros se trata de órganos que no responden a la Corte Suprema del país. Otra de las diferencias significativas entre las iniciativas de los distintos países está dada por la institucionalidad que adoptaron las políticas de género en los poderes judiciales que dieron lugar a la creación de oficinas específicas, en ocasiones limitadas al tema de la violencia contra las mujeres⁴², y en otros casos, enmarcadas en una preocupación más amplia de equidad de género en el servicio de administración

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

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

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

de justicia que se brinda a la ciudadanía, así como en la propia estructura del poder judicial⁴³. La solidez de estas nuevas estructuras y de la sostenibilidad de las políticas que se impulsan es variable y puede depender de los mandatos de los ministros y ministras de justicia que las promueven. Mientras que en algunos países los cargos para ocupar las máximas jerarquías del poder judicial, fiscalías o defensorías son vitalicios, en otros están determinados por un período de tiempo y esto puede limitar las posibilidades de éxito de la política que se trata de impulsar, que requiere un período para su diseño, implementación, evaluación y (eventualmente) reformulación. En los sistemas de administración de justicia, al igual que en los ámbitos de políticas públicas, los cambios de gestión pueden atentar contra la continuidad de las políticas.

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

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

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

En varios sentidos, prácticas como las enunciadas fueron incorporándose paulatinamente en las políticas de distintos órganos de justicia de la región, con lo que se generaron espacios para compartir y difundir el trabajo realizado⁴⁴.

Las iniciativas de diversos ámbitos de la administración de justicia que se mencionan en el cuadro IV.7 no pretenden constituir una enumeración exhaustiva de la variedad de políticas que se están implementando en la región, en distintos niveles jurisdiccionales⁴⁵. Por el contrario, se propone ofrecer una mirada recortada sobre algunas de las iniciativas que han tomado cierta notoriedad y que, por lo tanto, pueden ofrecer interesantes espacios para la reflexión y el aprendizaje, tendiendo puentes entre las soluciones empíricas efectivas, la investigación y las políticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad* fueron aprobadas en 2008 por la Cumbre Judicial Iberoamericana (CJI), una organización que reúne espacios de cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los 23 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones⁴⁷. Las *100 Reglas* imponen a los integrantes del poder judicial el deber insoslayable de reconocer que la edad, la situación de discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, la privación de la libertad, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la pertenencia a minorías pueden colocar a las personas en una mayor situación de vulnerabilidad, más allá de la declaración de igualdad reconocida por las normas internacionales, regionales y nacionales. Además de constituir una declaración de principios, estas *100 Reglas* establecen mandatos bien concretos dirigidos a diversos órganos e instituciones que intervienen en la administración de justicia, a partir de los cuales se recomienda la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de aquellas personas que estén en situación de vulnerabilidad⁴⁸. Sin embargo, a pesar de haber sido adoptadas a nivel regional, los países no están haciendo un seguimiento sistemático de estas reglas ni informando sobre su aplicación. Aplicarlas e informar sobre su seguimiento aportaría a la recolección de información sistemática sobre la respuesta y el compromiso estatal para atender la violencia contra las mujeres desde un marco diseñado por los mismos Estados.

La carencia de una respuesta estatal única y sistemática no solo afecta la necesaria interacción entre el sistema de administración de justicia y las políticas públicas, sino que también hace que surjan problemas de coordinación dentro del propio poder judicial, entre las distintas competencias⁴⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Guzmán y Montaña (2012, pág. 15) identifican un avance en las trayectorias de los mecanismos para el adelanto de la mujer de la región durante las últimas décadas, con un desplazamiento desde posiciones de baja autoridad, responsables de acciones muy delimitadas, hacia posiciones de mayor jerarquía y autoridad, sustentadas en mandatos legales que garantizan su función de ente normativo y coordinador. En efecto, desde la década de 1990, en 10 países de la región se ha elevado el rango jerárquico de los mecanismos para el adelanto de la mujer, ampliando así su función tradicional de ejecutores de políticas para las mujeres a entidades normativas que proponen políticas más amplias orientadas a la igualdad de género y los derechos humanos⁵³.

Interesa indagar en la vinculación que pueda establecerse entre la jerarquía institucional de los mecanismos para el adelanto de la mujer y su papel como entes rectores en la aplicación de legislación y políticas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a partir de la aprobación e implementación efectiva de planes de acción con ese objetivo⁵⁴. En el cuadro IV.8 se sintetiza la información relevada para los Estados parte de la Convención de Belém do Pará, se identifica el nivel jerárquico del mecanismo para el adelanto de la mujer, su papel como organismo rector en materia de violencia contra las mujeres y la existencia de recursos jurídicos y políticos adecuados, vigentes en el país. Esta caracterización parte de la consideración de las leyes integrales de violencia como una segunda generación normativa que supera la primera y de la convicción respecto de la necesidad de contar con planes nacionales aprobados y en ejecución para abordar específicamente la violencia contra las mujeres de un modo transversal en las políticas interinstitucionales.

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

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

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

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

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

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

Cuadro IV.8 (conclusión)

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

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

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

^b Conforme clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

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

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

^e Declaran que el plan se encuentra en proceso de formulación.

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

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

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

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