



**Organización Panamericana de la Salud
Unidad de Género y Salud**



COMPONENTES CLAVE EN LA FORMULACIÓN DE LEYES Y POLÍTICAS CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES

(Documento de discusión)

Preparado por
Priscilla Solano y Marijke Velzeboer

**Agosto, 2003
Washington D.C.**

Este documento fue elaborado con el objetivo de apoyar la discusión durante la reunión de expertas que se celebró del 5 al 7 de agosto de 2003, para tratar acerca de los “Componentes clave sobre leyes y políticas de violencia contra las mujeres”. El evento fue organizado por la Unidad de Género y Salud de la Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), en colaboración con las siguientes instituciones:

- Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
- Comité Latinoamericano por los Derechos de la Mujer (CLADEM)
- IPAS
- Isis Internacional
- Grupo Parlamentario Interamericano
- Centro por los Derechos a la Salud Reproductiva

Para la realización de la reunión se contó con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Cooperativo (NORAD).

Ilustraciones: Liliana Gutiérrez, Papel y Lápiz, Ecuador.

Las opiniones expresadas en el presente documento son las de sus autoras y colaboradores y no reflejan necesariamente las que mantiene la Organización Panamericana de la Salud.

© *Derechos de autor* 2003 por la Organización Panamericana de la Salud, Unidad Género y Salud

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. Consideraciones clave en la legislación y las políticas sobre violencia contra las mujeres	5
2.1. El marco legal en América Latina	5
2.2. Violencia contra las mujeres: avances y desafíos en los últimos diez años	6
2.3. Consideraciones clave sobre la legislación	7
2.4. Empoderamiento de las mujeres	8
3. Componentes no negociables en la ley	11
3.1. Definiciones de la violencia contra la mujer y violencia basada en género	11
3.2. Relaciones entre las víctimas y sus agresores en ámbitos privados	14
3.3. Medidas de protección para las mujeres y las(os) niñas(os)	14
3.4. Sanciones específicas para los agresores	15
3.5. Medidas para la protección de los bienes	16
3.6. Atención integral a las sobrevivientes	17
3.7. Procedimientos legales y presentación de las pruebas	21
4. Recomendaciones para implementar los componentes propuestos	22
5. Referencias	24



1. Introducción

El presente documento tiene como objetivo identificar y analizar los componentes cruciales o elementos no negociables que deben ser parte de la legislación y las políticas públicas dirigidas a enfrentar la violencia física, sexual, patrimonial y psicológica contra las mujeres afectadas. Como las bases legales son distintas entre los países latinoamericanos y caribeños, esta iniciativa se enfoca en los países que tienen un marco jurídico basado en leyes y no en países con tendencias anglosajonas, en donde la jurisprudencia tiene un tratamiento preferencial. Se intenta crear un instrumento que permita garantizar un ámbito de protección internacional a las mujeres y demás personas víctimas de este tipo de violencia sin distinción de su país de origen, edad, raza o clase social u otra categoría. Esta iniciativa no pretende abordar medidas legislativas dirigidas a eliminar la explotación sexual, el tráfico de mujeres, el turismo sexual, ni la relacionada con la problemática de la mujer en los conflictos armados. Aunque estos tipos de violencia contra las mujeres son basados en el género, su naturaleza, dimensiones y complejidades requieren de documentos que aborden en profundidad sus especificidades.

Este documento intenta servir de guía para reformar legislaciones y políticas públicas sobre violencia contra las mujeres, particularmente la violencia doméstica y la sexual. Está dirigido a legisladores, a grupos de abogacía y a redes de mujeres. El mismo fue revisado en la reunión de expertas que se llevó a cabo del 5 al 7 de agosto de 2003 y que convocó a especialistas de la Región con experiencia en derecho, capacitación, reforma, trabajo académico, abogacía, litigio, y salud reproductiva. Este esfuerzo colaborativo para el desarrollo de un marco modelo de políticas y legislación ha sido coordinado por la Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), en colaboración con la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y las organizaciones no gubernamentales (NGOs) regionales como son el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), Ipas, Isis Internacional, el Grupo Parlamentario Interamericano, y el Centro por los Derechos a la Salud Reproductiva.

Aunque existen pocos datos en América Latina, sabemos que el sector más vulnerable de sufrir abuso en los hogares son las mujeres. La evidencia empírica muestra que entre 30% y 60% de mujeres han sido abusadas por su pareja (1). Algunos de estos estudios indican también que la gran mayoría —entre 70% y 90%— de las víctimas de la violencia intrafamiliar o doméstica es dirigida a mujeres en edad fértil (15-49 años), generalmente por su pareja actual o previa. Además, las investigaciones realizadas evidencian que el maltrato físico, que es el abuso más reconocido y detectado, a menudo está acompañado por abuso psicológico y en la mitad de los casos por el abuso sexual. Los efectos en la salud y el bienestar incluyen los relacionados con su salud reproductiva por la falta de capacidad de protegerse; por ejemplo, embarazos no deseados, abortos provocados por los golpes o en reacción a la violencia, e infecciones de transmisión sexual que incluye VIH/SIDA. De igual manera, los hijos de estas víctimas tienden a tener un comportamiento sexual de riesgo más alto, de violencia, y de consumo de alcohol y drogas (2).

Pero lo más importante es que la violencia contra las mujeres continúa siendo uno de los abusos a los derechos humanos más extendidos y menos reconocidos en nuestros países. Sin embargo, se sigue considerando como un “problema de mujeres”. A pesar de que éste afecta el bienestar y la salud de un tercio y aun hasta la mitad de la población femenina y de que perjudica el tejido social de la familia y de las comunidades, el tema no se ha constituido aun en un punto importante en las agendas nacionales como el problema social prioritario que es.

2. Consideraciones clave en la legislación y las políticas sobre violencia contra las mujeres

Para los fines de este documento se asume que la violencia contra las mujeres constituye lo siguiente:

- Una violación a los derechos humanos, independientemente del ámbito en el cual ocurra.



- Es la consecuencia de un desequilibrio de poder, producto de creencias, culturas, normas e instituciones sociales que legitiman y por ende perpetúan la violencia contra la mujer. Es importante empoderar a las mujeres para que luchen contra la violencia de que son objeto y para que cambien las normas y conductas sociales.
- Tiene lugar en todos los países y no está limitado a ciertos grupos sociales, sexuales, económicos, religiosos o culturales. (1)

2.1. El marco legal en América Latina

El movimiento de las mujeres y las conferencias mundiales como, por ejemplo, la de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1994) y la Conferencia Internacional de Población y el Desarrollo (Cairo, 1994) actuaron como catalizadores para que la mayoría de los países promulgaran diversas leyes contra la violencia doméstica/intrafamiliar durante la década de los noventa. El marco legal, primero establecido por la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979) y después con criterios mucho más específicos por la Convención Interamericana sobre la Prevención, Sanción, y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará, 1994), obliga a los gobiernos a implementar y monitorear leyes y políticas que sancionen la violencia contra las mujeres. Hoy en día la mayoría de los países de la Región han ratificado las dos convenciones y tienen leyes sobre la violencia doméstica/intrafamiliar; algunos, pero no todos los países hacen énfasis en la violencia contra la mujer. Los países que ratificaron la Convención de Belém do Para se comprometieron a implementar los mandatos.

Belém do Para: obligaciones específicas para Estados Miembros, según compromisos adquiridos

Artículo 7:

- Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.
- Actuar con la debida diligencia en prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
- Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- 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.
- Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.
- Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación de daños u otros medios de compensación justos y eficaces.

Artículo 8:

- Adoptar otros programas y medidas para promover la educación pública y la toma de conciencia.
- Movilizar a las comunidades para combatir la violencia contra la mujer y ofrecer servicios y asistencia especializada a las mujeres que son víctimas de violencia.
- Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas necesarias sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenirla, sancionarla y erradicarla. (3)

2.2. Violencia contra las mujeres: avances y desafíos en los últimos diez años

Los logros alcanzados en la Región de las Américas en la última década la colocaron como la más activa en la lucha contra la violencia hacia las mujeres (4). El Informe sobre violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000, realizado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) e Isis Internacional (5), evidencia que muchos países modificaron su legislación penal y civil para sancionar a los perpetradores, proteger a las víctimas y prevenir la violencia contra la mujer. Además, se han establecido redes intersectoriales de abogacía a nivel nacional, de atención en los sectores y de apoyo en las comunidades. En algunos países existen líneas telefónicas de emergencia, servicios de asistencia a casos de urgencia, refugios, servicios de atención médica especial y servicios especializados de apoyo psicológico y legal. En otros, se formularon y reformaron políticas, se institucionalizaron normas y se desarrolló la capacidad para su aplicación.



Desde la perspectiva del sector salud, la Organización Panamericana de la Salud y sus contrapartes han desarrollado y evaluado modelos de atención integral a la violencia doméstica que funcionan a nivel nacional, local y comunitario en diez países de la Región.

A pesar de los progresos alcanzados, los distintos informes de evaluación de la implementación de leyes y políticas sobre violencia contra las mujeres han identificado serios problemas en los sistemas de información y registros, de acceso a la justicia, de servicios de atención y de protección para las víctimas; así como de falta de capacitación del personal de servicio. La Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos estableció lo siguiente:

“No sería erróneo decir que aún no se ha logrado la plena implementación de la Convención en ninguno de los países examinados. Todo lo que puede decirse, sobre la base de la poca información que existe, es que es muy poco probable que se haya logrado un avance significativo en los últimos cinco años en términos de la cantidad de revictimización que ha tenido lugar o del número de mujeres que se han visto afectadas. Si realmente se implementaron los cambios institucionales, de actitudes y programáticos contemplados en la Convención, en la mayoría de los países aún no redundan en reducciones concretas de la violencia contra la mujer” (5).

El informe reciente “Violencia en las Américas: Un análisis regional, incluido el examen de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, elaborado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), confirma estos hallazgos y resume los obstáculos al cumplimiento de los objetivos de la Convención de la siguiente forma:

Legislación

- En la Región no se tipifica como delito sistemática ni uniformemente la violación conyugal, ni los ataques sexuales violentos dentro del hogar. En muchos casos, el ataque sexual sigue considerándose un delito contra la moral y no un delito de agresión que viola la integridad personal de la víctima.
- En muchos países el acoso y el asedio sexual no son reconocidos como delitos graves.
- En muchos países la violencia aún no constituye un delito penal y, por lo tanto, no alcanza penas similares a las previstas por violación de otros derechos humanos.
- Muchos países han establecido juzgados de relaciones familiares para atender casos de violencia doméstica, pero no se ha evaluado debidamente la eficacia de este enfoque.
- Aún cuando algunos Estados hayan enmendado sus leyes a efectos de imponer sanciones más estrictas en casos de violación y ataques sexuales, rara vez se ha dado seguimiento a las sentencias.

Acceso a la justicia

- En la mayoría de los países es muy limitada la protección concreta que se ofrece a las mujeres que son objeto de violencia.
- Dificultades encontradas por las mujeres para acceder al ejercicio de sus derechos debido al desconocimiento e insuficiente patrocinio jurídico gratuito y adecuado.
- Disposiciones insuficientes para la protección de las víctimas y los testigos durante el proceso de justicia penal y las comparecencias ante los tribunales.
- Insuficiente conocimiento e insuficiente sensibilización de los jueces, magistrados y encargados de la administración de justicia.
- Dificultad para hacer efectiva la reparación de los daños físicos, psicológicos, sexuales y patrimoniales, o la compensación justa.
- Existencia de la mediación y conciliación en los casos de violencia contra las mujeres.
- Las mujeres que viven en la pobreza, en comunidades rurales o remotas, las indigentes, las mujeres con discapacidad y las reclusas siguen confrontado obstáculos para acceder a los limitados servicios disponibles.

Servicios de atención

- Por lo general existen limitados programas de rehabilitación para mujeres víctimas de violencia.
- Los servicios de atención que integran asesoramiento jurídico y psicológico son casi inexistentes, limitándose a líneas telefónicas de intervención en casos de crisis.
- Limitada cobertura de refugios seguros.



- Falta de servicios en comunidades rurales y marginadas.

Información y registro

- Inexistencia de registros estadísticos sobre violencia desagregados por sexo y edad.
- Ausencia de un sistema nacional de registro sobre violencia contra las mujeres.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y programas que abordan esta problemática.
- Ausencia de una línea de base que permita medir el impacto de las intervenciones en los distintos sectores (5),

2.3. Consideraciones clave sobre la legislación

La eficacia de las leyes y políticas, sobre todo las relacionadas con la violencia doméstica/intrafamiliar (VIF), ha sido tema de amplios debates en foros nacionales e internacionales; como por ejemplo, el Simposio 2001: Violencia de Género, Salud y Derechos Humanos (Cancún, 2001). Los vacíos en aspectos vinculados a la falta de implementación y monitoreo de las leyes y políticas y la falta de la asignación de recursos por parte de los gobiernos han sido ejes centrales de esta discusión. Pero el enfoque en la violencia intrafamiliar versus el enfoque específico en la violencia doméstica contra las mujeres son también temas fuertemente debatidos. Los proponentes de VIF apoyan un abordaje integral hacia todos los miembros de la familia, donde todos(as) tienen igual derecho, mientras que la otra fracción enfatiza los desequilibrios de poder como el principal factor de riesgo y presenta casos donde las leyes han beneficiado a los agresores, quienes bajo la perspectiva de VIF tienen igual acceso a la protección.

En un análisis de siete países de un estudio interagencial coordinado por el *International Center for Research on Women* (ICRW) se encontró que las leyes algunos de ellos no se enfocan en mujeres y no especifican lo que es violencia física, psicológica o violencia sexual (6). De las legislaciones estudiadas, Honduras la denomina específicamente como Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, mientras que la República Dominicana conceptualiza explícitamente la violencia contra la mujer, señalando que son las relaciones de género en la sociedad la base de la violencia contra las mujeres (7).

2.4. Empoderamiento de las mujeres

Todas las leyes y políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres deben dirigirse a su empoderamiento, facilitándoles el apoyo, los recursos, la información y los procesos que les permitan tomar las mejores decisiones y acciones para —en el corto plazo— abordar su situación de violencia y —en el largo plazo— cambiar las normas que permiten el desequilibrio de poder, la marginalización de la mujer y, la peor manifestación, la violencia en su contra.

La Plataforma de Beijing consolida la potenciación y contribución de las mujeres en todos los ámbitos sociales, económicos y de desarrollo a través de su empoderamiento. Los tres elementos clave que fueron desarrollados y aceptados plenamente como ejes fundamentales del avance de las mujeres en la sociedad son: los derechos humanos, la salud sexual y reproductiva y la educación. Beijing (1995) reafirma los derechos de las mujeres en materia de reproducción, tal como se acordó en Cairo el año anterior (1994). Por primera vez se afirma que el disfrute de los derechos fundamentales por las mujeres incluye el derecho a ejercer un control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, sin ser sometidas a coerción, discriminación o violencia.

Entre las consideraciones sobre el empoderamiento de las mujeres, que se deben tomar en cuenta en las leyes y políticas sobre violencia, se destacan las siguientes:

- Que no se estipule la conciliación obligatoria (8). Las mujeres pueden juzgar de la mejor forma sus riesgos, peligros y oportunidades para manejar su situación de violencia. La conciliación puede ponerla en mayor riesgo debido a que los “acuerdos” generalmente no son cumplidos por el agresor y/o no abordan la violencia en sí. Es importante darles el apoyo para que ellas mismas hagan la mejor decisión. Algunos análisis han mostrado que la mayoría de los países incluyen la conciliación en sus leyes, y aún en los países donde la conciliación no está incorporada en la ley se la promueve como parte de la cultura



predominante. La idea subyacente es que los prestatarios de servicios son quienes saben qué es lo mejor para la mujer. Además, en muchas ocasiones las y los prestatarios consideran que su rol es mantener la institución de la familia a todo costo. Es importante dejar claro que no se debe forzar la conciliación en ninguna situación.

- Que se elimine la denuncia obligatoria por parte de la policía, el personal de salud u otros proveedores de servicios. La denuncia debe ser un derecho exclusivo de las mujeres víctimas, salvo en casos que involucren menores de edad. Es la mujer quien debe tomar la decisión de denunciar al agresor por su libre voluntad, ya que es ella quien mejor conoce las consecuencias y los riesgos que puede conllevar ese acto. Algunas investigaciones muestran que el período más peligroso para la integridad física de la mujer es inmediatamente después de la denuncia. La decisión de denunciar es más difícil aún, porque en la mayoría de los casos las víctimas y sus hijos(as) dependen económicamente del agresor. Además, en el sector salud se ha demostrado que el mandato de denunciar el hecho que afecta a la paciente puede interferir en la provisión de servicios de salud (8).

Es preocupante que aun donde la denuncia no está estipulada en la ley, algunos prestatarios se sienten responsables de denunciar o forzar a la mujer a denunciar a su agresor. Las leyes y políticas deben promover un cambio en esta práctica.

- Que el acceso a los servicios sea gratuito, inmediato, no discriminatorio e informal.
 - Los servicios deben ser gratuitos para asegurar el acceso a los servicios legales, policiales y de salud. Es importante que éstos no conlleven costos extra para las sobrevivientes.

En Venezuela: “Para la tramitación de las acciones previstas en esta ley, no se empleará papel sellado ni estampillas” (Art 3 1). (9)

En Uruguay: “La Suprema Corte de Justicia deberá garantizar la asistencia letrada obligatoria a la víctima, para lo cual estará facultada a celebrar convenios con entidades públicas o privadas especializadas en la materia.” (Art 20). (10)

- Ampliar el espectro de la prueba médico-legal. En los países donde solamente se aceptan las pruebas médico-legales realizadas por los muy escasos médicos legales disponibles, es importante considerar otras opciones para asegurar el acceso a estas pruebas a las mujeres de áreas rurales o aisladas.
- Que los servicios se provean inmediatamente y sin formalidades: este principio busca eliminar barreras al acceso de la justicia al asegurar que las resoluciones sean inmediatas y que el juez pueda actuar de oficio.

En Venezuela: “Los órganos receptores de denuncias y los tribunales competentes darán preferencia al conocimiento de los hechos previstos en esta ley” (Art. 3. 2). (9)

- Que permita que las víctimas puedan representarse a sí mismas, sin necesidad de patrocinio letrado ni formalidades para el proceso en general.

En Chile: “En éstos juicios, las personas podrán actuar y comparecer personalmente, sin necesidad de mandatario judicial y de abogado patrocinante, a menos que el juez así lo ordene expresamente, lo que deberá hacer en todos los casos en que una de las partes cuente con asesoría de letrado. (...) En el caso de los menores o discapacitados, el abogado o procurador que lo represente será su curador “ad litem” por el solo ministerio de la ley”. (Art. 3, k): “La apelación se podrá interponer verbalmente, sin formalidad alguna, se verá en cuenta, sin esperar la comparecencia personal de las partes, y gozará de preferencia para su fallo” (Art. 3, c). (11)

- Que cualquier gestión que las partes deseen realizar ante el juez se pueda hacer oralmente. Con este principio se busca no discriminar por razones de escolaridad.



En Venezuela: “Todos los procedimientos previstos en esta Ley serán orales, pudiéndose dejar constancia escrita de algunas actuaciones. (Art. 3. 6)”. (9)

- Que las leyes y sus procesos no revictimicen a las mujeres. Es importante que las mujeres reciban un buen trato, que las respeten, las escuchan y les crean. Aunque ambas partes involucradas en el hecho de violencia deben estar presentes en las audiencias, se recomienda que no estén juntos en la sala, para no revictimizar a la mujer frente a su agresor. Esta medida es imperativa en los casos que involucran a niños y niñas. Lo ideal es que cada una de las partes pueda dirigirse al juez de forma libre e individualmente.

En Colombia: “Si el agresor no compareciere a la audiencia, sin justa causa, se entenderá que acepta los cargos formulados en su contra. Si la víctima no compareciere, se entenderá que desiste de la petición, excepto si la víctima fuere un menor de edad o un discapacitado, casos en los cuales no podrá haber desistimiento” (Art 15). (12)

En Uruguay: “En todos los casos el principio orientador será prevenir la victimización secundaria, prohibiéndose la confrontación o comparecimiento conjunto de la víctima y el agresor en el caso de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. En el caso de la víctima adulta que requiera dicha confrontación y se certifique que está en condiciones de realizarla, ésta se podrá llevar a cabo (...)” (Art 18). (10)

En todos los casos de duda, el juez debe inclinarse a favor de la víctima. La víctima debe tener contacto directo con el juez para que se sienta protegida, escuchada y atendida por el sistema.

En Paraguay: “Estas definiciones (de los tipos de violencia) no serán entendidas en forma restrictiva. La interpretación siempre será a favor de la persona agredida” (Art. 6). “(...) El juez podrá ampliarlas, limitarlas, sustituirlas, modificarlas, siempre que sea en beneficio de la persona agredida” (Art. 3).

En Uruguay (Art. 18) y Venezuela (Art. 3.3): “Los jueces que hayan de pronunciar la sentencia deberán presenciar la incorporación de las pruebas, de las cuales extraerán su convencimiento”. (10)

- Que se proporcione la información necesaria a las víctimas sobre sus derechos para que ellas puedan tomar las mejores decisiones sobre sus opciones y seguridad personal. Se debe informar a la mujer sobre sus derechos humanos, sexuales y reproductivos y sobre los procedimientos y lugares donde puede hacerlos valer para asegurar que la víctima esté informada durante el proceso legal.
- Que se asegure la confidencialidad y la privacidad en los procesos. La identidad de la persona y la información recolectada, independientemente de su rol en el conflicto, debe tener un carácter absolutamente confidencial.

En Venezuela: “Los órganos receptores de denuncias, los funcionarios de las Unidades de Atención y Tratamiento y los tribunales competentes, deberán guardar la confidencialidad de los asuntos que se someten a su consideración” (Art. 3.5). (9)

En Puerto Rico: “La Comisión para los Asuntos de la Mujer tomará medidas para garantizar la confidencialidad de las comunicaciones y de la información que reciba de sus clientes en el curso de la prestación de servicios para prevenir e intervenir víctimas de violencia doméstica. (...)” (Art. 4.2). (13)



3. Componentes no negociables en la ley

Para identificar los componentes no negociables que en toda legislación y política pública sobre violencia contra las mujeres pueden existir se revisaron los instrumentos internacionales y la legislación existente de América Latina, particularmente los relativos a la violencia doméstica. La revisión permitió identificar prioridades y contenidos básicos para mejorar el marco legal, particularmente leyes y reglamentos. Se buscó lograr un equilibrio y procurar la equidad legal entre la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, ya que muchos países únicamente regulan algunos de estos aspectos. En algunas leyes se ha hecho hincapié en sancionar a los perpetradores y no se ha prestado la atención debida a la prevención, la capacitación de los actores que intervienen, la protección de la víctima y la rehabilitación de la víctima y del agresor. En otras leyes se ha priorizado la protección de las víctimas pero no se han previsto los servicios de apoyo necesarios, como son: una vivienda segura, asesoramiento sobre derechos sexuales y reproductivos, tratamientos psicológicos y de salud especializados (14).

A continuación se presenta una propuesta de los componentes no negociables que deben tener las leyes y políticas sobre violencia contra las mujeres.

3.1. Definiciones de la violencia contra la mujer y violencia basada en género

En toda legislación y política pública se deben establecer las definiciones de violencia contra la mujer en cada una de sus manifestaciones: física, sexual, psicológica y patrimonial. Diversos instrumentos internacionales incorporan definiciones sobre la violencia contra la mujer que deben servir de base para las legislaciones y políticas nacionales. En América Latina, la mayoría de los países han ratificado estos instrumentos y por ende esas definiciones son parte de su ordenamiento jurídico nacional.

Violencia contra la mujer, según la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer

“Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.

Violencia contra la mujer, según la Convención de Belém do Pará

“Se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”. (3)

Violencia basada en género, según la Recomendación 19 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

“Se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o porque la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coerción y otras formas de privación de la libertad”. (16)



La Declaración las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Art 2), determina tres esferas en las que se manifiesta habitualmente la violencia contra la mujer: 1) *violencia física, sexual o psicológica que se produce en la familia, incluido malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violación por el marido, la mutilación genital femenina, actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia;* 2) *violencia física, sexual o psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares la trata de mujeres y la prostitución forzada y 3) la violencia física, sexual o psicológica perpetrada o tolerada por el Estado donde quiera que ocurra.*

Violencia entre parejas íntimas (*Intimate Partner Violence*): *Se presenta entre esposos, ex esposos, novios, ex novios. También se incluye dentro de esta definición la violencia que ocurre entre parejas de homosexuales. (traducción libre). Esta es la definición prevalente en los Estados Unidos de América e incluye a una población que existe en nuestros países también. Aunque la unión de estas parejas no se encuentre legalizada, se debe de valorar el hecho de que es un grupo poblacional que también se ve afectado por este tipo de violencia*

Violencia doméstica: *Es importante valorar la posibilidad de incluir dentro de este concepto a todas las personas que integran la familia o mantienen un relación de pareja o íntima (independientemente del sexo y la edad), a saber: las relaciones de noviazgo, las relaciones de hecho no reconocidas legalmente pero aptas para ello y las relaciones con las empleadas domésticas. [Venezuela (Art 4), Paraguay (Art 2), Argentina (Art 1), Chile (Art 1); Colombia (Art 22); Costa Rica Art 2,a); República Dominicana (Art 1 y 2); Uruguay (Art 2); Puerto Rico (Art 1.3-k]*

La Organización Mundial de la Salud ha definido la violencia en general de la siguiente forma:

Violencia general, según el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud publicado por la Organización Mundial de la Salud en 2002

“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones. Además de la muerte y las lesiones, la definición abarca también las numerosísimas consecuencias del comportamiento violento, que son a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades. La violencia interpersonal se divide en dos subcategorías. Violencia intrafamiliar o de pareja¹: en la mayor parte de los casos se produce entre miembros de la familia o compañeros sentimentales, y suele acontecer en el hogar, aunque no exclusivamente.”¹ (2)

Las leyes deben incluir y definir esas cuatro manifestaciones de violencia contra la mujer para garantizar la protección integral de las víctimas. Las definiciones deben complementar las de los instrumentos internacionales que han sido ratificados por los distintos países¹.

En la realidad, los países tienen sus propias definiciones de acuerdo a los tipos de violencia que han incorporado en sus leyes. Muchas de sus leyes contienen elementos interesantes y novedosos que se podrían incluir en otras legislaciones de América Latina, pero lo más importante es que sus definiciones incluyen los conceptos básicos de aquellas reconocidas internacionalmente, en las cuales se identifican los cuatro tipos de violencia contra la mujer. Los elementos a tomar en consideración en cada una de las definiciones son las siguientes:

¹ También existen otras leyes que tratan de coadyuvar en el proceso de eliminación de desigualdades entre sexos y se refieren generalmente a la igualdad de oportunidades para las mujeres. Costa Rica cuenta con una Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, y Venezuela tiene una Ley de Igualdad de Oportunidades. Guatemala cuenta con una Ley Marco de Dignificación y Protección Integral de la Mujer, y en Argentina se emitió el decreto supremo que declara la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.



- **Violencia física:** ocurre cuando una persona le inflige daño no accidental a otra, usando la fuerza física o algún tipo de arma que puedan provocar o no lesiones, ya sean estas internas, externas o ambas (el castigo repetido no severo también se considera violencia física).
- **Violencia sexual:** es todo acto en el que una persona por medio de la fuerza física, coerción o intimidación, obliga a otra a que ejecute un acto sexual contra su voluntad o que participe en interacciones sexuales que propician su revictimización. La violencia sexual ocurre en una variedad de situaciones como la violación dentro del matrimonio, abuso sexual, incesto, acoso sexual, incluye además, caricias no deseadas, relaciones emocionales sexualizadas, penetración anal o vaginal no deseadas. Se refiere a una serie de actos que engloban desde conductas aparentemente "insignificantes" como puede ser un manoseo, hasta diversas prácticas sexuales y una amplia gama de actos humillantes y dañinos, como penetración con objetos, prácticas sádicas, entre otros.

Violencia sexual: es todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, relaciones sexuales no deseadas o insinuaciones sexuales no deseadas, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coerción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar, el lugar de trabajo, la violación por desconocidos, durante conflictos armados, acoso sexual, de personas con una discapacidad, de menores de edad, matrimonio forzado, negación a anticoncepción y protección, aborto forzado, prostitución forzada entre otras. (2)

Violencia sexual: en El Salvador se contempla dentro de esta categoría la obligación de realizar actos sexuales con otras personas que no necesariamente sea con el agresor ("proxeneta"). También la imposibilidad de decidir en pareja sobre el número de hijos que se desea tener. [Venezuela (Art 7); Paraguay (Art 3, c); Colombia (Art 25); Costa Rica (Art 2, d); República Dominicana; (Art 8); Uruguay (Art 2)].

- **Violencia psicológica:** se considera violencia psicológica toda conducta que ocasione daño emocional, disminuya la autoestima, perjudique o perturbe el sano desarrollo de la mujer u otro integrante de la familia, como conductas ejercidas en deshonra, descrédito o menosprecio al valor personal o dignidad, tratos humillantes y vejatorios, vigilancia constante, aislamiento, constantes insultos, el chantaje, degradación, ridiculizar, manipular, explotar, amenaza de alejamiento de los hijos o la privación de medios económicos indispensables entre otras.

Violencia psicológica: también debe incluir la libertad de tránsito de la víctima, entrar y salir del hogar. [Venezuela (Art. 6), Paraguay (Art. 3, b), Colombia (Art. 24); Costa Rica (Art. 2, b); República Dominicana (Art. 9); Uruguay (Art. 2); Puerto Rico (Art. 1.3-I)].

- **Violencia patrimonial o económica:** son todas aquellas medidas tomadas por el agresor u omisiones que afectan a la supervivencia de los miembros de la familia, esto implica la pérdida de la casa, no cubrir las cuotas alimenticias, pérdidas de inmuebles, entre otras.

Violencia Patrimonial: se relaciona con las limitaciones económicas tales como manejo y control del salario, exclusión en las cuentas bancarias, exclusión en sociedades en las que se incluya el patrimonio o capital familiar, entre otras. Este es uno de los tipos de violencia que no está presente explícitamente en muchas de las legislaciones y debe ser introducida con prioridad. [Uruguay (Art. 2)]. (10)

En Costa Rica: "Acción u omisión que implica daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de alguna de las personas vulnerables a este tipo de violencia." (Art. 2.e). (17)

También abarca los daños causados a los bienes comunes o de la víctima. [Venezuela (Art. 5), Paraguay (Art. 3, a), Colombia (Art. 23), Costa Rica (Art. 2, c), Uruguay (Art. 2)].



Respecto a los tipos de violencia en el ámbito doméstico que consideran las legislaciones en América Latina, la mayor parte de ellas contemplan a la violencia física y psicológica, mientras que varias contemplan también la sexual como las de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela. En tres países —Costa Rica, Guatemala y Honduras, se considera además la violencia patrimonial—.

3.2. Relaciones entre las víctimas y sus agresores en los ámbitos privados

Las leyes y políticas deben incluir la amplia gama de posibles relaciones entre las víctimas y los agresores. En este sentido, es necesario tomar en consideración los modelos de familia y de relación de pareja que existen. Por ejemplo, la legislación panameña incluye a las personas que no han sido adoptadas formalmente y a los hijos no comunes que viven en la casa. Además, es necesario considerar que todas las posibilidades de agresión resultan de los desequilibrios de poder dentro de una familia, el hogar y que se relacionan con las personas que conviven dentro de esos círculos como son: la pareja casada o no, los adultos(as) mayores, la servidumbre doméstica, y las parejas homosexuales (18). Asimismo, deben ser incorporadas las relaciones de noviazgo y casuales. El agresor, en este contexto, puede ser cualquier persona que abuse de su condición de pareja o cualquier modalidad de parentesco o relación.

En Costa Rica : “Le corresponderá brindar protección especial a madres, niños, personas de sesenta años o más y personas discapacitadas, tomando en cuenta las situaciones específicas de cada una” (Art. 2, f). (17)

3.3. Medidas de protección para las mujeres y los(as) niños(as)

Las medidas preventivas o cautelares pueden ser ordenadas por el juez antes de que se lleve a cabo el juicio para asegurar una protección inmediata y eficaz a la víctima y sus hijos(as) que se encuentran en peligro inminente. Estas medidas las dicta el juez de conformidad con lo narrado por la víctima y las pruebas que pueda valorar (estado emocional de la víctima, lesiones físicas, evaluación del riesgo, entre otras). Entre otras medidas se recomiendan las siguientes:

- **Fijar un domicilio seguro para la víctima:** se debe aplicar solo en casos donde no es posible que el agresor salga del domicilio común ya que esta medida puede producir un serio problema de desarraigo para la víctima y puede convertirse en un medio de revictimización. [Venezuela (Art. 39. 2); República Dominicana (Art. 309-6)]. (9,19)
- **Orden de restitución de la víctima:** si la víctima tiene que salir del domicilio común, se le debe proveer los medios para que regrese lo más pronto posible a su hogar. [Venezuela (Art. 39. 4); Paraguay (Art. 6, d); Uruguay (Art. 10,2)].
- **Salida del agresor del domicilio común:** debe concederse en aquellos casos en que, por el dicho de la víctima, existe un riesgo para la integridad de la víctima y de la familia misma, sin importar el tipo de violencia. Es importante considerar que la seguridad, la salud y la vida de la víctima son más importantes que el derecho de ocupación territorial del agresor. [Venezuela (Art. 39); Paraguay (Art. 6); Argentina (Art. 3, a); Chile (Art 3, h); Colombia (Art. 5, a); República Dominicana (Art. 309-6); Uruguay (Art. 10); Puerto Rico (Art. 2.1-b)].
- **Orden de protección:** implica una alerta especial para las autoridades de policía de todo el país para brindar la protección constante a la persona que corre peligro inminente en cualquier momento y en cualquier lugar.
- **Prohibición de perturbación o intimidación a la víctima y a cualquier integrante del grupo familiar:** se debe otorgar en la mayoría de los casos de violencia, por la seguridad y la estabilidad de la víctima. Incluye la restricción de contacto y comunicación con la víctima y sus familiares y amigos [República Dominicana



(Art. 309-6); Puerto Rico (Art. 2.1-c); Paraguay (Art. 6, g); Uruguay (Art. 10, 5); Puerto Rico (Art. 2.1-j); Uruguay (Art. 10, 4)].

- **Prohibición y decomiso de armas en el hogar:** en los casos en que la víctima haga referencia a la presencia de armas como medio de amenaza, se deben confiscar las armas del agresor para incrementar la seguridad de la víctima. [Paraguay (Art. 6, g); Uruguay (Art. 10, 5); Puerto Rico (Art. 2.1-j)].
- **Protección de los hijos(as) menores de edad:**
 - Suspender provisionalmente al agresor la guarda de los hijos menores de edad. Debe otorgarse cuando hay referencias de agresión contra hijos(as), ya sea física, psicológica o sexual que ponen en peligro su vida, integridad y dignidad [Venezuela (Art. 40.2); Puerto Rico (Art. 2.1-a)].
 - Suspender el derecho de visitas a los hijos e hijas en caso de agresión sexual. Es obligación del juez mantener al agresor sin contacto con los menores afectados, para disminuir el riesgo de que sean nuevamente amenazados y violentados.

3.4. Sanciones específicas para los agresores

Toda persona que haya cometido un acto violento contra otra debe ser sancionada por la ley. Para tales fines existen diversos tipos de sanciones que se pueden imponer al agresor y se deben establecer de conformidad con el análisis probatorio del juez; unas de ellas son medidas cautelares y otras sanciones definitivas. En algunos países se han establecido las siguientes:

- **Arresto de emergencia:** en casos de peligro inmediato se puede mantener detenido al agresor por un plazo límite, durante el cual la policía comunicará a la autoridad judicial. [Venezuela (Art. 39. 3); Paraguay (Art. 6, e); Chile (Art. 3, h)].
- **Multas:** Se establece un porcentaje a ser pagado como indemnización y se recomienda que se utilice la modalidad de días salariales proporciones al sueldo del agresor, y no un monto fijo.

En Chile: "Multa, a beneficio municipal, del equivalente de uno a diez días de ingreso diario. El ingreso diario será el cociente que resulte de dividir la remuneración o ingreso mensual del condenado, por treinta. El infractor deberá acreditar el pago de la multa dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la notificación de la sentencia definitiva. El incumplimiento se sancionará con un día de arresto por cada ingreso diario que se le haya aplicado de multa" (Art. 4,2). (11)

En Colombia: "Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición" (Art. 7, a). (12)

- **Obligación alimentaria provisional:** se considera básico para la subsistencia de la víctima y debe de ser decretada de inmediato. [Uruguay (Art. 10,6), Puerto Rico (Art. 2.1-e)]. Hay que tomar en cuenta la capacidad y las modalidades para proveer esta obligación.

En Venezuela: "Modalidad de cumplimiento de la sanción, de conformidad con la naturaleza de los hechos se procurará que las personas detenidas preventivamente o condenadas por los hechos de violencia previstos en esta ley, trabajen y perciban un ingreso que les permita cumplir con sus obligaciones familiares, pudiéndose, entre otras medidas, diferir el cumplimiento de la sanción a los fines de semana" (Art. 43). (9)

- **Trabajo comunitario:** es una forma de sanción con una finalidad reparadora positiva. Puede constituir un medio para utilizar adecuadamente los recursos humanos, ayudando a la comunidad. Requiere de medidas



de seguimiento y de asignación de responsabilidades. Esta sanción debe combinarse con programas de rehabilitación de agresores.

En Chile: El juez, de acuerdo con el ofensor y una vez ejecutoriada la sentencia, podrá conmutar la sanción del N° 2 ó N° 3, por la realización de trabajos determinados en beneficio de la comunidad (...) (Art. 4, 3) (11).

- **Prisión y derecho Penal:** El derecho penal debe considerarse como la última opción. Si se desea utilizar este medio de coerción, se recomienda que se haga a través de los tipos penales ya existentes en las diversas legislaciones². Existen artículos en los códigos penales latinoamericanos que protegen la integridad física y emocional de las personas agredidas. Tal es el caso de los delitos como homicidio, lesiones (graves, leves, gravísimas), daños (destrucción de objetos, incendio y ruptura, entre otros), amenazas, violación dentro del matrimonio o de la relación de pareja ya que en algunas jurisprudencias el pene se ha considerado un arma; y, abusos deshonestos que incluye tocamientos y rozamientos no deseados. La prisión como sanción se encuentra en algunas legislaciones como son: República Dominicana (Art. 1, 2 y 3); Puerto Rico (Art. 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, y 3.5); Chile (Art. 4,3); Colombia (Art. 7, b).

3.5. Medidas para la protección de los bienes

Como parte de la regulación de la violencia patrimonial se han establecido algunas medidas tendientes a preservar el patrimonio y los bienes comunes, como son:

- Embargo preventivo de bienes del presunto agresor: existe la posibilidad de anotar en el registro público los bienes del agresor y comunes (gananciales) para evitar su distracción.
- Orden de levantamiento de inventario de bienes y muebles: se debe admitir la posibilidad de que el inventario conste en un acta que sea realizada por un notario público o por al menos dos policías y que conste la firma de conformidad de la víctima. [Venezuela (Art. 40.2); Puerto Rico (Art. 2.1-a); República Dominicana (Art. 309-6)].

En Uruguay: “Disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de efectos personales en presencia del Alguacil.” (Art. 10.1). (10)

- Otorgamiento exclusivo del menaje de casa a la víctima y la abstención de interferir en el uso y disfrute de sus instrumentos de trabajo: esto asegura la continuación de trabajo de la mujer víctima para sostener a su familia, aunque no implique el uso definitivo ni indeterminado de los bienes que se le confieren para su uso. Tiene como propósito proteger el patrimonio familiar transitoriamente y se incluyen los juguetes de los niños y niñas y el equipo especial en caso de discapacitados [(Puerto Rico (Art. 2.1-g y h); Paraguay (Art. 6, c); República Dominicana (Art. 309-6); Venezuela (Art. 39.5); Paraguay (Art. 6, b); Argentina (Art. 3, b); Chile (Art. 3, h); Uruguay (Art. 10,3; Puerto Rico (Art. 2.1-d)].
- Orden de reparación en dinero efectivo de los daños ocasionados a la víctima: esta orden se puede brindar siempre y cuando se demuestre y cuantifique que el agresor causó los daños por la conducta constitutiva de violencia. Dicha indemnización podrá incluir, pero no estará limitada a, la compensación por gastos de mudanza, gastos por reparaciones a la propiedad, gastos legales, gastos médicos, psiquiátricos,

² En algunos países de la Región se modificaron los códigos penales con la finalidad de sancionar variadas manifestaciones de la violencia contra las mujeres. A manera de ejemplo podemos citar algunos casos como es República Dominicana, la Ley 24-97 de 1997 modifica a la vez varios códigos para lograr integrar el abordaje legal de la violencia mediante la vía penal, por lo cual modifica el código penal, el código de procedimiento criminal y el código para la protección de niños, niñas y adolescentes y tipifica varias formas de violencia. El Salvador, se sancionan los actos de violencia y, muy importante, se sanciona a los que no obedecen las medidas dictadas por la ley de violencia. En Guatemala, la modificación penal (1997) tipifica como delitos las lesiones, contagio venéreo (este aspecto es muy importante de tomar en consideración porque desde el sector salud se desea introducir en las leyes la prueba de VIH-SIDA de forma obligatoria en los casos de violencia doméstica/de género), negación de asistencia económica e incumplimiento de deberes de asistencia, estupro, incesto, abusos deshonestos y violación.



psicológicos, de consejería, orientación, alojamiento, albergue y otros gastos similares. [Colombia (Art. 5, c); República Dominicana (Art. 309-6); Puerto Rico (Art. 2.1-i)] .

En Paraguay: “las sanciones de los hechos que no constituyan hechos punibles, serán el pago de los gastos incurridos en un plazo de 48 horas” (Art. 13, d).

- Orden de presentar informes financieros: el juez puede solicitar que se presenten informes financieros y contables sobre la gestión de los bienes comunes, de empresas, negocios o actividad lucrativa común. República Dominicana (Art. 309-6).

En Chile: “decretar prohibición de celebrar actos o contratos sobre determinados bienes de quienes lo integren” (Art. 3 h). (11)

3.6. Atención integral a las sobrevivientes

3.6.1. Características de los servicios

La persona agredida tiene derecho a servicios de salud, policial, justicia y educación con las siguientes características:

- Gratuitos: la atención a las víctimas de violencia contra la mujer debe de ser gratuita.

En Argentina: “La reglamentación de esta ley preverá las medidas conducentes a fin de brindar al imputado y a su grupo familiar asistencia médica y psicológica gratuita” (Art. 6). (20)

En Puerto Rico: “Si la persona indica que ha sufrido daños, golpes o heridas que requieren atención médica, aunque no sean visibles, administrará a la persona la primera ayuda necesaria, le ofrecerá hacer arreglos para que reciba tratamiento médico adecuado y le proveerá transportación hasta un centro de servicios médicos donde pueda ser atendida.” [Art 3.10 (a)]. (13)

- Prestados por personal capacitado y sensibilizado: el personal de salud y de la administración de justicia debe estar sensibilizado y capacitado sobre las relaciones de género y los tipos violencia para conocer la problemática que enfrentan las mujeres, así como brindar una atención más humana, oportuna, eficiente y de calidad.

En Puerto Rico: “Concienciar a los profesionales de ayuda sobre las necesidades de las personas víctimas de maltrato y las familias” (Art. 4.1 d). (13)

- Aplicados según normas y protocolos de atención: los estándares guían a los proveedores en la provisión de atención, facilitan el monitoreo de la atención brindada y aseguran la calidad del servicio.
- Sistema de registro: las instituciones deben contar con un sistema de información para registrar los casos de violencia contra la mujer que atienden. Esto tiene el propósito de crear evidencia del problema para que las autoridades puedan tomar decisiones apegadas a la realidad y analizar las características del problema. [Puerto Rico (Art. 3.11); Chile (Art. 29)].

En Paraguay: “... Los Juzgados de Paz, la Policía Nacional y las instituciones de salud que intervengan en los casos de violencia doméstica hacia la mujer deberán elaborar un registro especial que debe de contener como mínimo los siguientes datos: nombre, edad, domicilio, estado civil, número de hijos, grado de escolaridad, profesión o trabajo de la persona agredida, relación con la persona agresora y si tiene hijos con el mismo, nombre, edad, domicilio, estado civil, número de hijos, grado de escolaridad, profesión o trabajo de la persona agresora, naturaleza de la lesión: física,



psíquica, sexual, o patrimonial, lugar de los hechos de violencia, lugar donde fue derivada la persona agredida” (Art. 16).

En Colombia: “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá integrar un banco de datos sobre violencia intrafamiliar, para lo cual todas las autoridades encargadas de recibir las denuncias y tramitarlas actualizarán semestralmente la información necesaria para adelantar investigaciones que contribuyan a la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar” (Art. 29). (12)

En Chile: “El juez deberá por el tiempo que considere prudente, controlar el cumplimiento y resultado de las medidas precautorias decretadas y de las sanciones adoptadas, pudiendo delegar estas funciones en instituciones idóneas para ello, como el Servicio Nacional de la Mujer, los Centros de Diagnósticos del Ministerio de Educación o los centros comunitarios de Salud Mental Familiar, lo que determinará en la sentencia. Los organismos referidos deberán, con la periodicidad que el tribunal señale, evacuar los informes respectivos” (Art. 5). (11)

- Participación intersectorial: como la violencia es un problema complejo y multicausal, es importante que en abordaje a la violencia participen varios actores del sector público y organizaciones no gubernamentales (ONGs), incluyendo las organizaciones de mujeres, para facilitar la referencia, asegurar la recolección de información, el apoyo y la atención integral.
- Programas de auto-cuidado para el personal que trabaja en atención a estos casos: estos programas deben incluir: a) redes de apoyo profesional y social, b) trabajo en equipo, c) estructuras y condiciones laborales adecuadas y de apoyo, d) educación continua, y e) atención psicológica y vacaciones profilácticas.

3.6.2. Consideraciones para las intervenciones de los sectores

▪ **Sector salud**

La violencia doméstica contra las mujeres está globalmente reconocida como un problema de salud pública y específicamente de salud sexual y reproductiva. Los servicios de salud pueden servir como los receptores iniciales de los diversos tipos de violencia y como un punto de detección temprana, por lo cual pueden jugar un rol significativo para su prevención. Una evaluación del abordaje integral, desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud y sus contrapartes, aporta las experiencias de algunas lecciones importantes aprendidas con el fin de que los servicios de salud atiendan al problema en una manera óptima:

- El rol de la detección precoz de la violencia: el personal puede utilizar preguntas de tamizaje sobre las cuatro manifestaciones de violencia durante la prestación de atención cotidiana a las pacientes para detectar los casos y para informar a sus pacientes que la violencia no es normal. Asimismo, la detección temprana ofrece la oportunidad de dar información a las sobrevivientes sobre sus derechos y de referirlas a los servicios apropiados. Se recomienda que se aplique el tamizaje en los hospitales, servicios de emergencia, de salud reproductiva y materno-infantil, entre otros. (21)
- Brindar una atención integral e interdisciplinaria: esto incluye la atención médica, psicológica y de apoyo a través de grupos de apoyo o autoayuda. Además, los prestatarios deben conocer los otros servicios y recursos disponibles en su comunidad para referir a la sobreviviente a servicios de atención que no se proveen en el centro de salud o de otros servicios, como los legales, de apoyo económico, de protección, y de abogacía, entre otros. (21)



En Argentina: “La reglamentación de esta ley preverá las medidas conducentes a fin de brindar al imputado y a su grupo familiar asistencia médica y psicológica gratuita” (Art. 6). (20)

- Enfatiza en la prevención: se debe brindar información a las mujeres sobre sus derechos y sobre los lugares donde pueden acudir a hacerlos valer. Es importante que tengan a mano direcciones y números de teléfono de los centros de ayuda accesibles.
- Medidas especiales para atender la violencia sexual: se debe de incluir la provisión de los siguientes servicios u opciones:
 - Anticonceptivos de emergencia: facilitar el acceso a pastillas anticonceptivas de emergencia (PAE) - la anticoncepción de emergencia (AE) - dentro de las dos primeras horas desde el evento sexual. Esta ayuda puede consistir de las píldoras PAE o una combinación de píldoras anticonceptivas.
 - Aborto: la posibilidad de practicarlo siempre y cuando la legislación nacional así lo autorice para los casos de violencia.
 - Prueba de VHI-SIDA, hepatitis y de otras infecciones de transmisión sexual (ITS): también se propone que se exijan estas pruebas en los casos de violación para fortalecer el monitoreo de los casos. En la eventualidad de que los resultados sean positivos, estos sirven de prueba al juez para decretar una sanción mayor al agresor.
- Todos los médicos, no sólo los médicos forenses, deben tener la capacidad de hacer la peritación médica: asimismo, todo el personal de salud (médicos y enfermeras) y psicólogos pueden emitir el dictamen en donde se haga constar la violencia contra la mujer. Dado la escasez de médicos forenses, especialmente en las áreas rurales de algunos países de la Región, esta medida puede facilitar y agilizar la producción de esta prueba dentro de los procesos legales.

En Venezuela: “A los fines de acreditar cualquiera de los hechos punibles previstos en esta Ley, y sin perjuicio de que el Tribunal competente requiera su comparecencia, la víctima podrá presentar un certificado médico expedido por un profesional que preste servicios en cualquier institución pública o privada” (Art. 42). (9)

- Los servicios médicos y de atención a la salud deben ser gratuitos. Para promover la gratuidad se puede considerar la posibilidad de que las entidades públicas o privadas o los profesionales independientes, que brindan atención a las víctimas sobrevivientes de violencia puedan deducir del pago de sus impuestos de renta, el costo de esa atención.

En Panamá: “Las entidades privadas o profesionales independientes que atiendan a víctimas de violencia intrafamiliar y del maltrato de menores que califiquen como sujetos de patrocinio procesal gratuito, podrán deducir de sus declaraciones de renta el costo de esta atención. A tal efecto la cuenta correspondiente deberá estar debidamente documentada y aprobada por el juez de la causa.” (Art. 20). (22)

- Que la atención se preste con carácter confidencial: se debe mantener discreción en estos casos y proteger de la confidencialidad, ya que también los registros clínicos constituyen un medio de prueba importante.



En Paraguay: “Instruir y responsabilizar al personal de los servicios de salud para que proporcionen un buen trato y atención integral a las víctimas de violencia, respetando su intimidad y privacidad y evitando la repetición de exámenes clínicos que afectan su integridad psicológica” (Art. 4, d).

▪ **Sector de Policía**

La Policía juega un rol fundamental en la aplicación de legislaciones, ya que son ellos quienes ejecutan la voluntad del juez. Por lo tanto, sus mecanismos de control y monitoreo deben ser fortalecidos. Para lograr un buen cumplimiento de parte de este sector se propone fortalecer, al menos, las siguientes áreas:

- Sensibilizar y monitorear que el personal que trabaja en estos casos cumpla con su deber de forma pronta.
- Elaborar informes sobre lo acontecido al momento de los hechos con la finalidad de preservar la evidencia. (Colombia, Art. 20). Concienciar sobre la importancia de crear y preservar la prueba.
- Contar con mecanismos anticorrupción a fin de prevenir que el personal solicite o acepte dádivas para el cumplimiento (o incumplimiento) de su labor.
- Crear programas de detección y atención al personal policial con historial de violencia doméstica.

▪ **Sector de Justicia**

El texto de la ley es una buena herramienta contra la violencia, pero el éxito reside en la correcta aplicación de la misma. Para ello se debe promover una estrecha relación con los otros sectores que colaboran en la ejecución de las normas. Además, es necesario implementar un programa de capacitación judicial y sensibilización permanente dirigido a los jueces y funcionarios judiciales que trabajan en esta materia. La falta de preparación técnica de los funcionarios públicos puede traer como consecuencia la inadecuada utilización de criterios y medidas establecidas en las leyes que propician desigualdades en el tratamiento de las personas, y en el acceso a la justicia.

En Venezuela: “Ejecución de planes de capacitación: El Ministerio de Justicia y el Consejo de la Judicatura proveerán lo conducente para la ejecución de los planes de capacitación de los funcionarios de la administración de justicia y aquellos que intervengan en el tratamiento de los hechos que contemplan esta Ley (...)” (Art. 10). (9)

▪ **Sector Educativo**

Para dar una solución global al problema de la violencia doméstica contra las mujeres se debe de tomar en consideración el papel del sector de educación para brindar información a los niños(as) sobre los derechos humanos y de la salud sexual así como reproductiva, sobre los deberes de los miembros de la familia, y sobre el concepto de violencia doméstica. El sector educativo también puede ser utilizado como medio para difundir información sobre recursos de apoyo existentes y sobre lo que se debe hacer en esos casos. También es importante que los maestros(as) sean capacitados para identificar y referir a los niños(as) que han sido abusados y que pertenecen a familias con problemas de violencia.

En Venezuela: “El Ministerio de Educación deberá incorporar en los planes y programas de estudio en todos sus niveles y modalidades, contenidos dirigidos a transmitir a los alumnos los valores de la mutua tolerancia, la autoestima, la comprensión, la solución pacífica de los conflictos y la preparación para la vida familiar con derechos y obligaciones domésticas compartidas entre hombres y mujeres, en general, la igualdad de oportunidades entre los géneros. Asimismo el Ministerio de Educación tomará las medidas necesarias para excluir de los planes de estudios, textos y materiales de apoyo, todos aquellos estereotipos, criterios o valores que expresen cualquier tipo de discriminación o violencia” (Art. 9). (9)

En Paraguay:” Incorporar como asignatura curricular en los institutos militares y en las academias nacionales de policía la problemática de la violencia contra la mujer, su prevención y control.”... (Art. 4, b): “Impulsar un proceso de



modificación de los patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres, incluyendo un diseño de programas en la educación formal o no formal en todos los niveles del proceso educativo” (Art. 4, h).

3.7. Procedimientos legales y presentación de las pruebas

La apreciación y libertad de las pruebas son aspectos básicos para el fallo del juez, por lo que se recomienda que la ley informe a las víctimas sobre la importancia de la evidencia para el proceso. Independientemente de la antigüedad de la prueba, es importante contar con todos los medios de prueba que logren evidenciar lo ocurrido.

En Venezuela: “Libertad de prueba: Las partes pueden promover todas las pruebas conducentes al mejor esclarecimiento de los hechos”. (Art 41) “Asesorar a las víctimas sobre la importancia de preservar las evidencias” (Art 39. 6) (9)

En Puerto Rico: “Asesorará a la víctima de maltrato sobre la importancia de preservar la evidencia” (Art 3.10, d). (13)

Existen diversas pruebas que pueden sustentar el análisis de un caso y para ello el juez las debe considerar para emitir su sentencia. En los casos de violencia se mezclan aspectos médicos, psicológicos, económicos, familiares y sociales que deben ser tomados en consideración a la hora de procurar la prueba para lograr tener mayor claridad sobre los hechos que se establecen. Estos tipos de pruebas incluyen:

- a. La prueba pericial: se recomienda que este tipo de prueba la pueda realizar un médico de los sectores público o privado, con la aprobación de un perito o el sector legal. Es muy común que en la valoración del caso únicamente se haga referencia a los daños físicos directos, encontrados en la víctima al momento del examen y no incluye la detección de la violencia sexual y/o emocional. Además, se deben de tomar en consideración las secuelas físicas y psicológicas para que luego sean traducidas en un resarcimiento pecuniario.

En Uruguay: “El mismo será elaborado en forma interdisciplinaria y tendrá como objeto determinar los daños físicos o psíquicos sufridos por la víctima, evaluar la situación de peligro o riesgo y el entorno social (...)” (Art. 15:9). (10)

- b. La prueba testimonial: los testimonios de las(os) afectadas(os) y sus testigos o conocidos pueden ser cruciales para la resolución de un caso y deben ser considerados por el juez. Sin embargo, en muchos casos se ignora el testimonio de un menor de edad, debido a una falta de capacitación de los jueces para hacer el interrogatorio adecuado. Los jueces deben tomar en consideración que los niños son una fuente de información muy valiosa porque son víctimas también.
- c. La prueba documental: el juez debe de valorar documentos especiales como el expediente clínico de la víctima y de sus hijos(as); informes de registro sobre bienes inmuebles y muebles para verificar los embargos preventivos y el estado legal de los bienes comunes o gananciales y los estados de cuentas bancarias y de tarjetas de crédito para ayudar a determinar los ingresos del agresor y adecuar la pensión alimentaria.

4. Recomendaciones para implementar los componentes propuestos

4.1. La ley y su reglamentación deben incluir una asignación presupuestaria para asegurar su implementación

En la Región la mayoría de los esfuerzos para formular la legislación y las políticas sobre violencia se han centrado en el contenido de la ley y no han tomado en cuenta detalles de su implementación, incluyendo los recursos pecuniarios necesarios (23). Para la ejecución de las leyes y políticas es necesario que los gobiernos



aumenten los recursos para este tema, de acuerdo a las necesidades de cada país, considerando la violencia contra las mujeres en sus agendas de temas prioritarios. Por ello se debe garantizar que el Estado asuma su responsabilidad en la lucha contra la violencia desde todos los sectores.

En Colombia: “Autorízase al Gobierno Nacional para que realice las apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo de esta ley” (Art. 30). (12)

4.2. Para implementar la ley es importante una coordinación multisectorial

La violencia contra las mujeres es un problema complejo que no se resuelve unilateralmente. Su abordaje requiere respuestas multisectoriales, interdisciplinarias y en diferentes niveles. En esta alianza deben participar, por lo menos, los siguientes: el Poder Judicial, los ministerios de la mujer, el sector de educación y de salud, los albergues públicos y privados, la Asamblea Legislativa y las organizaciones no gubernamentales, especialmente de mujeres. Estas redes multisectoriales deben funcionar en los siguientes niveles:

- Al nivel político a través de coaliciones nacionales: La red nacional se organiza para formular, ejecutar, e instrumentar las políticas y programas de prevención y atención en los diferentes sectores, e idealmente con un Plan Nacional de Acción. Estas redes pueden institucionalizar las buenas prácticas y monitorear la realidad nacional a través de investigaciones e informes del sistema de información sobre el problema de violencia contra las mujeres, sus manifestaciones, magnitud y consecuencias; y, las alternativas para enfrentarlo y erradicarlo [Puerto Rico (Art 4.1 b)]. El monitoreo también debe incluir la medición del progreso en la implantación de la ley, con indicadores de cumplimiento y progreso acordados como parte del Plan Nacional que se sometan en informes anuales al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Legislativa. [Puerto Rico (Art 4.1, j)].

En Colombia: “El instituto Colombiano de Bienestar Familiar diseñará políticas, planes y programas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar” (Art 28). (12)

En Puerto Rico: “Desarrollar estrategias para fomentar cambios en las políticas y procedimientos en las agencias gubernamentales con el fin de mejorar sus respuestas a las necesidades de las personas víctimas de maltrato” (Art 4.1, e). (13)

- Al nivel de sectores: para coordinar la formulación e implantación de las políticas sectoriales que incluyen: normas y protocolos de atención, capacitación de los proveedores de los servicios y establecer sistemas de información y vigilancia.
- Al nivel de la comunidad: formación de redes que detecten, apoyen, refieran y atiendan a las mujeres víctimas de violencia y que coordinen campañas para su prevención. En algunos países se han formado grupos de apoyo y de autoayuda entre las mujeres, así como, grupos de discusión con hombres.

4.3. Para monitorear la implementación de la ley es importante fortalecer a las instancias públicas de la mujer a través de una coordinación intersectorial

En la mayoría de los países en la Región son los ministerios o institutos de la mujer quienes monitorean el cumplimiento de las convenciones que tratan sobre la equidad de género. En este sentido se recomienda fortalecer estos sectores para que funcionen como los entes rectores de las políticas y programas de prevención y atención a la violencia contra la mujer y que se responsabilicen de las siguientes funciones:

- Elaborar los informes nacionales de cumplimiento o avance de acuerdo a CEDAW y Belém do Pará.
- Velar por el progreso y monitoreo intersectorial de la legislación internacional y nacional.
- Coordinar a nivel nacional las políticas y programas de prevención, atención y sensibilización de los sectores miembros de la coalición nacional.



En Puerto Rico: “Identificar grupos y sectores en los que se manifieste la violencia doméstica, educarlos y concientizarlos en destrezas para combatirla.” f. “Establecer y fomentar el establecimiento de programas de servicios de información, apoyo y consejería a las víctimas de maltrato” (Art. 4.1, c). (15)

- Coordinar la red de puntos focales de los diferentes sectores miembros.
- Coordinar los sistemas de información de los sectores y producir informes regulares de monitoreo que se utilicen para la planificación y la abogacía.
- Coordinar campañas sobre los derechos de las mujeres.
- Coordinar refugios y albergues donde estos existan y donde cuenten con recursos institucionalizados:
- Creación de refugios y albergues para las víctimas: [Paraguay (Art. 4, g); Venezuela (Art. 15); Puerto Rico (Art. 4.1, g)].

4.4. Para monitorear el cumplimiento de la ley y su impacto en la población, es importante establecer sistemas de información en cada sector que atienda a las mujeres víctimas de violencia.

Estos sistemas deben ser prácticos y deben ser coordinados por las entidades nacionales encargadas de las estadísticas sectoriales. Es importante que los sistemas de información cumplan con los siguientes criterios:

- Que la recolección de información forme parte del modelo integral de atención y que el personal esté capacitado en el trato de la mujer víctima, para prevenir la revictimización.
- Que sus instrumentos de recolección de información sean sencillos y que contengan como información mínima lo siguiente: sexo, edad, tipo de violencia, tipo de relación con el agresor, lugar de residencia.
- Que a nivel local, regional y nacional se recolecten y se analicen los datos de manera regular para vigilar la situación y para utilizarlos en la programación y la abogacía en los tres niveles.
- Que se publiquen y se diseminen regularmente informes nacionales para monitorear la situación.

En Chile: “El juez deberá por el tiempo que considere prudente, controlar el cumplimiento y resultado de las medidas precautorias decretadas y de las sanciones adoptadas, pudiendo delegar estas funciones en instituciones idóneas para ello, como el Servicio Nacional de la Mujer, los Centros de Diagnósticos del Ministerio de Educación o los centros comunitarios de Salud Mental Familiar, lo que determinará en la sentencia. Los organismos referidos deberán, con la periodicidad que el tribunal señale, evacuar los informes respectivos” (Art 5). (13).



REFERENCIAS

- 1) Population Information Program, Center for Communication Programs, The Johns Hopkins University School of Public Health y Center for Health and Gender Equity. *Para acabar con la violencia contra la mujer*. Maryland, EUA: Population Report; 1999. (Serie L, Número 11).
- 2) Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud. *Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, DC: OPS; 2002.
- 3) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará, Brasil) junio, 1994.
- 4) Almeras D, Bravo R, y otras. *Violencia contra la mujer en relación de parejas: América Latina y el Caribe. Una propuesta para meditar su magnitud y evolución*. Chile: CEPAL; abril 2002. (Serie Mujer y Desarrollo, 40).
- 5) Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer e Isis Internacional. *Informe sobre Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe 1990-2000: Balance de una década*. Santiago de Chile: UNIFEM Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana; 2002.
- 6) Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos. *Propuesta de medidas apropiadas para dar seguimiento a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*. Belém do Pará, Brasil: (CIM/OEA); 2003.
- 7) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belém do Pará, Brasil; junio, 1994.
 - 8) Ellsberg M, Clavel-Arcas C. Informe Final: Sistematización del Proyecto de OPS: *Hacia un modelo integral de atención para la violencia intrafamiliar en Centroamérica*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud, Programa Mujer, Salud y Desarrollo; 2001.
- 8) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Naciones Unidas. Diciembre, 1993
- 9) Honduras. Decreto Número 132-1997 ciudad de Tegucigalpa, 11 de septiembre de 1997.
- 10) Luciano D, Esim S y otra. *How to make the law work? Budgetary implications of Domestic Violence Policies in Latin America*. Washington, DC: International Center for Research on Women; July 2003.
- 11) Venezuela. Ley promulgada el 19 de Agosto de 1998.
- 12) Uruguay. Ley N° 17.514, 18 de junio de 2002.
- 13) Chile. Ley 19.325, 8 de julio 1994.
- 14) Colombia. Ley 294 del 16 de julio 1996.
- 15) Puerto Rico. Ley 54 del 15 agosto de 1989.
- 16) Guerrero Caviedes E. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000: balance de una década*. Santiago de Chile: Isis Internacional y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer; abril 2002.
- 17) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Art 1. Recomendación General N° 19: la violencia contra la Mujer, CEDAW/C/1992/I.1/Add.15.
- 18) Costa Rica. Ley No. 7586, 10 de abril de 1996.
- 19) Coomaraswamy R. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. *A framework for model legislation on domestic violence*. United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights; febrero, 1996. Documento E/CN.4/1006/53/Add.2 Submitted in accordance with resolution 1995/85.
- 20) República Dominicana. Ley 24-97 del 29 de enero de 1997.



- 21) Argentina, Ley 24.417 - Protección Contra La Violencia Familiar.
- 22) Organización Panamericana de la Salud. *La violencia contra las mujeres: responde el sector de la salud*. Washington, DC: OPS; 2003.
- 23) Panamá. Ley 27 del 16 de junio de 1995.



LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Agencia Noruega para el Desarrollo Cooperativo (NORAD)
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)
anticoncepción de emergencia (AE)
Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM/OEA)
Comité Latinoamericano por los Derechos de la Mujer (CLADEM)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)
infecciones de transmisión sexual (ITS):
International Center for Research on Women (ICRW)
Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)
organizaciones no gubernamentales (NGOs)
pastillas anticonceptivas de emergencia (PAE)
violencia doméstica/intrafamiliar (VIF)