

# El **AEC** para obtener una Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres

El difícil tránsito de la primera a la segunda generación:

Compartiendo el camino recorrido para acelerar el paso



Fotografía: ©ComVoMujer Bolivia

El acompañamiento cotidiano a instituciones y personas ligadas a la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres en los cuatro países donde trabajamos (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú) ha permitido a la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través de su Programa Regional ComVoMujer estar cerca del trabajo de reflexión e incidencia para la aprobación de leyes de segunda generación que hagan posible una sociedad libre de violencia contra las mujeres: las Leyes Integrales.

A partir de la revisión de este proceso y tomando como punto de partida que cada país se encuentra en una diferente etapa del camino hacia ellas, se presentan a continuación factores clave para el avance.

Esperamos que la información aquí contenida sea de utilidad para dar un nuevo impulso a todas las iniciativas en discusión en la región.

## Antecedentes

A partir de la década de los 90, concretamente a partir del año 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, realizada en Viena, la comunidad internacional reconoce de manera explícita que la violencia contra las mujeres por razones de género es una vulneración de derechos humanos.

Como enfatiza Kuovo citada por Fries y Hurtado “previo a 1990 el proceso de cara al reconocimiento de los derechos de las mujeres en las Naciones Unidas descansó en dos pilares, uno dado por la inclusión del principio de igualdad y no discriminación en iniciativas y tratados de carácter general y, el otro, fundado en la creación de instancias, programas y tratados o convenciones específicas”<sup>(1)</sup>.

Recién a partir de 1992, el tema de la violencia contra las mujeres empieza a cobrar relevancia con la elaboración de la Recomendación General 19 (RG 19), que hace el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, en un intento por subsanar la omisión en el texto de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación

<sup>1</sup> Fries, Lorena y Hurtado, Victoria (2010). *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo N° 99. Pág. 12.

contra la Mujer (CEDAW). En esta RG 19, el Comité afirma que la violencia es una forma de discriminación que “afecta gravemente el goce y ejercicio de los derechos y libertades sobre la base de la igualdad con el hombre” y que, por lo tanto, forma parte de la definición de discriminación de su artículo primero.

Sin embargo, es con la Conferencia Mundial de Viena, que el sistema de las Naciones Unidas adoptará la Declaración sobre Violencia contra las Mujeres y en menos de un año se creará la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Mujeres, sus causas y consecuencias.

Este proceso de reconocimiento normativo a nivel internacional, también venía dándose en América Latina. Desde inicios de los 90s se venía gestando la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que fue adoptada en 1994, entre las Conferencias Mundiales de Viena y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) y se convirtió en el primer tratado en el mundo que reconoció de manera explícita que la violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos.

Los hitos a nivel internacional detonan, como era de esperar, procesos de construcción y promulgación de leyes y políticas públicas en los países de la región y específicamente en los cuatro que se trabajan en este documento. Como consecuencia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú promulgan las siguientes leyes:

● **Perú**, 1993 “Ley 26260 (Ley de Protección frente a la Violencia Familiar)”:

Establece la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar, así como las medidas de protección correspondientes. Se entenderá por violencia familiar cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción grave o reiterada, y la violencia sexual que se produzca entre las siguientes personas: i) cónyuges; ii) ex cónyuges; iii) convivientes; iv) ex convivientes; v) ascendientes; vi) descendientes; vii) parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; viii) quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones contractuales o laborales, y ix) quienes hayan procreado hijos en común, independientemente de que convivan o no al momento de producirse la violencia.

● **Ecuador**, 1995 “Ley 103 (Ley contra la violencia a la mujer y la familia)”:

Esta ley tiene por objeto proteger la integridad física y psíquica y la libertad sexual de la mujer y los miembros de su familia, previniendo y sancionando la violencia intrafamiliar y los demás atentados contra sus derechos y los de su familia. Sus normas deben orientar las políticas del Estado y la comunidad en esta materia.

● **Bolivia**, 1995 “Ley 1674 contra la violencia en la familia o doméstica”:

Orientada sobre todo a la prevención, este instrumento jurídico define y sanciona la violencia doméstica como delito de orden público.

● **Paraguay**, 2000 “Ley 1600 contra la violencia doméstica”:

Es una medida provisoria para proteger la vida de la agredida, independientemente de que conviva o no con el agresor. Estipula medidas de protección, dictadas por el Juez de Paz de la zona previéndose la protección policial.

Salvo el caso de Bolivia, estas leyes de primera generación, continúan vigentes en la actualidad<sup>(2)</sup>. Estas leyes, se caracterizan por responder a un enfoque centrado en la familia y al ámbito doméstico.

**En Bolivia, el año 2013 se promulga la Ley 348 Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia**, siendo el primer país, de los cuatro que analizamos, que cuenta con una ley de segunda generación, donde el centro de atención se encuentra en las mujeres y el abordaje se realiza desde un enfoque multidimensional, intersectorial e interdisciplinario, debido que aborda las causas estructurales de esta violencia, es decir los patrones socioculturales que determinan las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres. De esa forma, las leyes de segunda generación evidencian los múltiples tipos, manifestaciones y ámbitos en que esta violencia contra las mujeres, basada en razones de género, se presenta.

Los movimientos de mujeres y feministas, acompañados por algunas autoridades de nivel nacional o subnacional (congresistas/asambleístas, concejales, etc.), de los otros tres países, también están tratando de promover la emisión de leyes integrales. Paraguay es quizás el que tiene más posibilidades de concretarlo, ya que actualmente hay una propuesta en discusión, proveniente de un acuerdo de los tres poderes del Estado y que ha recibido aportes y viene siendo consensuada con la sociedad civil. Pero también se encuentra en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional en Ecuador y el Congreso de la República en Perú, aunque en estos dos países todavía no se haya convertido en una clara prioridad.



<sup>2</sup> En el caso de Ecuador, si bien el nuevo Código Orgánico Integral Penal ha derogado parcialmente a la Ley 103 (su título I, es decir básicamente la parte procesal), la parte sustantiva, es decir, la relativa al contenido de la norma no ha variado significativamente.



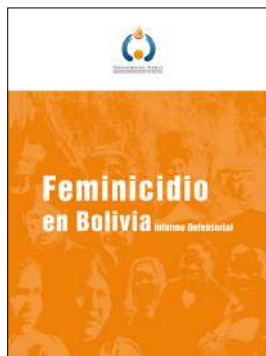
El Programa Regional ComVoMujer, en el marco de la asistencia técnica que brinda a distintos/as actores/as y sectores sociales, ha participado en estos procesos. Realizó aportes al proceso de reflexión, a la incidencia y a los textos en discusión en Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, desde una mirada estratégica. Es decir, tendiente a generar alianzas para potenciar la incidencia y compartir avances generados en otros países, con miras a enriquecer el contenido de las normas emitidas y la calidad de la implementación.



Vale la pena mencionar que estas leyes, cuentan en todos los casos, con sustento constitucional. En el caso de las Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) sus disposiciones reconocen el derecho de las personas a una vida libre de violencia, con énfasis en las mujeres. La Constitución del Paraguay (1992) tiene una disposición desde un enfoque preventivo de la violencia intrafamiliar y en el caso peruano la Constitución (1993) lo hace desde el marco más amplio que brinda el derecho a la integridad moral, psíquica y física de las personas.

Además de las leyes generales contra la violencia hacia las mujeres, sean éstas de primera o de segunda generación, los países han emitido normas específicas que también buscan prevenir y sancionar algunas de sus expresiones. Han realizado también modificaciones en sus Códigos Penales, incluyendo la tipificación del feminicidio/femicidio (Bolivia, Ecuador y Perú) y el endurecimiento de sanciones para los delitos asociados a las distintas formas de violencia contra las mujeres, especialmente violencia sexual.

ComVoMujer ha promovido la tipificación del delito de feminicidio en los 4 países en los que trabaja. Así se ha trabajado en procesos donde se involucraron el Estado, la sociedad civil, la cooperación internacional y los medios de comunicación. A nivel regional, fue especialmente relevante la producción de un reportaje regional con la Deutsche Welle, canal de televisión alemán, que lo transmitió a nivel global en 4 idiomas (castellano, inglés, alemán y árabe).



Vale la pena destacar que, en el ámbito de las políticas públicas contra la violencia, Perú es el único país que cuenta con un segundo “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015” aprobado por Decreto Supremo (Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES) y con una “Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en Zonas Rurales” (Resolución Ministerial N° 273-2012-MIMP) a través del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).

También se promovió que la experiencia de este Programa Nacional de Perú, se adecuara a ámbitos sub-nacionales, en el caso del Gobierno Regional de Ica y se conociera en Bolivia, a través del Vice Ministerio de Igualdad de Oportunidades de Bolivia (VIO).



## Estrategias clave y lecciones aprendidas para la promulgación de una ley integral. El caso boliviano:

Dado que Bolivia es el único país de los cuatro en el que se ha aprobado una Ley Integral, se presenta a continuación el “caso boliviano”, recuperando las fortalezas, estrategias clave y aprendizajes relacionadas con el desarrollo de la propuesta, la incidencia y la aprobación de la Ley.

Cabe destacar también, que hay situaciones que no necesariamente son fácilmente replicables, pero que sin duda, también favorecieron la promulgación de una ley de esta índole. Entre ellas podemos mencionar por ejemplo el reconocimiento constitucional explícito del derecho de las

mujeres a una vida libre de violencia o la potencia de sus movimientos sociales, en su actual contexto político.

Sin embargo, podemos identificar diversas estrategias que pueden resultar de gran utilidad a pesar de las diferencias contextuales:

### 1. Atender a las coyunturas:

Un lamentable hecho coyuntural, el feminicidio de Hanalí Huaycho, periodista asesinada por su cónyuge pese a haber realizado una serie de denuncias previas, y la altísima cobertura mediática del caso, por el hecho de tratarse de una periodista, determinó la urgencia de aprobar esta normativa por parte de los distintos poderes del Estado, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Todos ellos coincidieron en la necesidad de contar con una Ley Integral que abordara el problema de la violencia contra las mujeres, desde sus causas estructurales, para darle una respuesta adecuada.

### 2. Promover un proceso participativo:

La propuesta fue consensuada y se conformó una sólida alianza entre organizaciones sociales, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Justicia (VIO) y la Asamblea Legislativa, que trabajó de manera conjunta en aras a un interés común por más de dos años.

Para la construcción de la propuesta se partió de un primer análisis de una mesa técnica, que trabajó en los vacíos y deficiencias de la legislación previa y a los que se buscaba dar respuesta con la Ley Integral. Luego se establecieron mesas técnicas de trabajo que incorporaron la experiencia y experticia de organizaciones y especialistas. La cooperación internacional se sumó al proceso brindando asistencia técnica y financiera.

Mirando hacia atrás, hubiese sido importante incorporar, además del poder ejecutivo y legislativo, también al órgano judicial.

### 3. Construir opinión pública favorable:

Paralelamente a la participación de actores/as clave, fue sumamente importante trabajar con la opinión pública para generar una opinión favorable, que impulse la promulgación de la ley y sea capaz de vencer cualquier resistencia, si es que esta se presentase.

A su vez esta masa crítica genera una menor tolerancia social e institucional a la violencia hacia las mujeres, que puede servir en la práctica para desincentivar los actos violentos.

Para ello se requiere contar con datos, cifras y casos emblemáticos documentados, que permitan posicionar el

tema con los medios de comunicación desde la evidencia y no desde la opinión. Ello puede ser especialmente relevante para las respuestas si es que en los debates se presentan argumentos conservadores, basados en mitos, creencias o estereotipos tradicionales y altamente discriminatorios e incluso ofensivos para las mujeres.

#### 4. Aprovechar lo que ya existe:

Fue sumamente importante utilizar la información que ya existía, proveniente de propuestas elaboradas con anterioridad, de la legislación internacional, particularmente de la Convención de Belém do Pará, o de las experiencias de otros países que también cuentan con leyes de segunda generación.

En ese sentido, contar con información sistematizada de procesos previos, análisis de las insuficiencias, vacíos y debilidades de la legislación anterior y la articulación internacional, involucrando a expertas/os internacionales, sirvió de mucho para contar en los debates con elementos conceptuales sólidos y también con estudios de casos exitosos provenientes de experiencias concretas. Ello permite adaptar a cada contexto lo positivo, evitar cometer equivocaciones o repetir errores.

#### 5. Colocar los derechos de las mujeres por encima de las instituciones:

Es crucial que se mantenga en el centro de la atención el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, para evitar que los celos institucionales debiliten el proceso, más aún tratándose de un problema grave y generalizado que, para ser erradicado, requiere de enfoques intersectoriales, interinstitucionales e interdisciplinarios.

Para ello resulta muy importante usar los argumentos de alineamiento con la normatividad internacional o con la normativa comparada de avanzada.

#### 6. Liderazgo con voluntad política:

En el caso boliviano, el rol jugado por el VIO como ente rector fue fundamental. Su voluntad política fue central para la promulgación de la ley, ya que se encargó de mantener la norma en la agenda pública, encabezó las mesas de trabajo y no dejó caer el proceso. Además, su rectoría sirvió para evitar que otras instituciones (públicas y privadas) cayeran en excesivos protagonismos, que debilitaran el proceso.

También fueron importantes los liderazgos al interior de la Asamblea Legislativa Plurinacional, contar con dos mujeres en la Presidencia de ambas Cámaras fue determinante, para que una vez que el proyecto, previamente consensuado, llegará a esta instancia, el proceso de aprobación del proyecto de ley fuese bastante expeditivo.

En el caso boliviano, se conformó una alianza estratégica entre el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades Bolivia (VIO), la Plataforma de Asambleístas del MAS, el Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres y la Alianza de Organizaciones de Mujeres por la Revolución Cultural y Unidad. Estas instancias realizan reuniones de coordinación con organizaciones de mujeres, desarrollan un taller de reflexión y construcción colectiva de la agenda legislativa a favor de las mujeres y se realizó la segunda entrega de la propuesta, en acto público, al Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia el 25 de noviembre de 2011.



Fotografía: ©CIDEM Bolivia

### Contenido esencial de las leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres y aportes para su adecuada implementación:

En esta sección se desarrolla una propuesta de contenido esencial para toda norma que legisle o regule una vida libre de violencia contra las mujeres, que pueda servir como base de la discusión en los procesos de aprobación de las mismas.

Esta propuesta de contenido esencial incorpora los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos.

#### ● A nivel conceptual:

- Deben abordarse **las causas estructurales** que fomentan y perpetúan la violencia contra las mujeres. De otra forma solo estarán dando paliativos pero no se logrará su erradicación.

- El **enfoque de derechos** es fundamental pues el Estado (sus instituciones, servicios, funcionarios/as y servidores/as) se encuentra obligado a garantizar los derechos humanos fundamentales a todas las personas y su negación implica responsabilidad por acción u omisión.

- El **interés mayor** no es la institución familiar sino la plena vigencia de los derechos de las personas que integran los distintos tipos de familias.

- **Avanzar en las definiciones** de los tipos, ámbitos y manifestaciones de la violencia contra las mujeres, manteniendo además una formulación abierta que permita la incorporación de nuevas formas de violencia contra las mujeres por razones de género.

- Debe atender a **todas las formas de violencia** ejercida contra las mujeres por razones de género, más allá del tipo de relación entre agresores y agredidas.

- Además debe tomar en cuenta que las mujeres **no son un grupo homogéneo** y por ende se debe tomar en cuenta su diversidad, sin importar su nacionalidad o condición migratoria.

- Debe ser efectivamente **integral**, es decir para prevenir, atender, sancionar y reparar a las agredidas por violencia contra las mujeres debido a razones de género, lo que implica acción intersectorial en todos los niveles de gobierno y con un claro y fortalecido ente rector.

- Por lo tanto se deben **abarcas diversas materias**: conceptuales, administrativas y judiciales, que permitan un tratamiento multidimensional, interdisciplinario y multi-actor del problema, estableciéndose medidas de carácter preventivo, cautelar, civil, penal y procesal y acciones en casos de incumplimiento.

- También se debe contemplar y disponer de **políticas públicas y servicios** para la atención integral: sanitaria, policial, social, económica y judicial de las agredidas.

## ● A nivel político e institucional:

- Se requiere garantizar **voluntad política** para establecerla como una notoria prioridad nacional. Ello implica una clara **asignación de recursos suficientes y necesarios**, prohibiendo su reprogramación para fines distintos y si no se ejecuta pasa a un fondo de reparaciones o similar; con un porcentaje de fondos públicos, para su efectiva aplicación proveniente de todas las instancias concernidas: todos los sectores y a todos los niveles de gobierno y para ello puede ser recomendable un enfoque basado en resultados.

En Bolivia, el Reglamento de la Ley 348 ha fijado un porcentaje del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), asignados a seguridad ciudadana del gobierno central para la construcción y equipamiento de casas refugios (el primer año 30%) y su mantenimiento y atención (10% los años siguientes). En el caso de los Gobiernos Autónomos, el primer año se utilizará del 25 a 30% (según el número de la población), para infraestructura, equipamiento y mantenimiento de los Servicios Legales Municipales (SLIMs) y a partir del segundo año 10%. También a nivel de gobiernos autónomos 5% de dicho presupuesto será para la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV). Esto sin perjuicio de los demás recursos que deberán asignarse por el presupuesto para la Ley 348.

También debería establecerse un fondo para resarcimiento y reinserción de agredidas y sus familias.

- Implica también generar una **cultura de “tolerancia cero”** a la violencia, por lo cual se insta a considerar, dentro del propio Estado, como un requisito para acceder a cargos o función pública no tener sentencia ejecutoriada, en calidad de cosa juzgada, por violencia ejercida contra alguna mujer por razones de género.

- Acompañar el proceso con una **amplia difusión** de la ley y **campañas públicas y sostenidas** de sensibilización, donde los medios de comunicación juegan un rol fundamental, especialmente a través del adecuado tratamiento de las noticias.

- Por último, garantizar la **formación y capacitación permanente** de funcionarios/as y servidores/as públicos/as en derechos humanos, interculturalidad, género y específicamente violencia contra las mujeres por razones de género, particularmente en el caso de las y los operadores/as de la justicia ordinaria.



En Perú, la Defensoría del Pueblo y la ONG DEMUS, en alianza con la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través de su Programa Regional ComVoMujer y su Proyecto Justicia, ha impulsado un proceso que contribuyó a la institucionalización de cursos, talleres y seminarios sobre Género y Justicia, dentro de la línea de formación fundamental de la Academia de la Magistratura, de acuerdo a la Resolución Administrativa del Pleno del Consejo Directivo N° 03-2014-AMAG-CD.



ComVoMujer ha apoyado campañas públicas que apuntan a la transformación de los patrones socioculturales en los 4 países en los que trabaja.

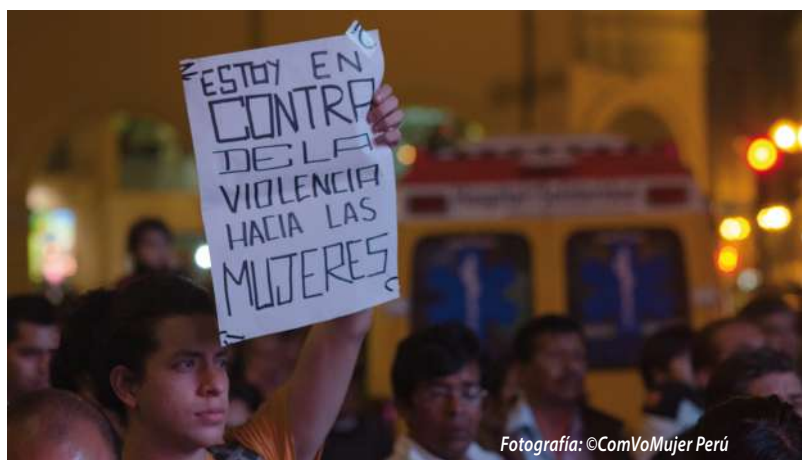
- Mecanismos institucionalizados (Mesas, Comisiones, etc.), planes estratégicos y programas pilotos con rutas de coordinación intersectorial y multi-nivel, que permitan la **adecuada implementación y permita evaluar** los factores de éxito y también las debilidades, obstáculos y cuellos de botella, para desarrollar respuestas efectivas. Estos mecanismos deberían contar con iniciativa legislativa en la materia.

- Creación de un **sistema oficial único, articulado y estandarizado de registro** de casos e información.

- Creación de un **Observatorio** de Justicia y Género, que registre y actualice la información y brinde estadísticas y jurisprudencia con perspectiva de género. Informes de las Defensorías del Pueblo con relación a la **supervisión y seguimiento** de la política pública vinculada a la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

- Impulsar **estudios sobre las causas y consecuencias** de la violencia contra las mujeres por razones de género.

- Evaluaciones sobre la efectividad de las medidas de prevención, atención, protección y sanción, integrales y participativas, con **indicadores** cuantitativos y cualitativos, que permitan identificar **buenas prácticas y lecciones aprendidas**. Informes anuales obligatorios presentados ante el Poder Legislativo.



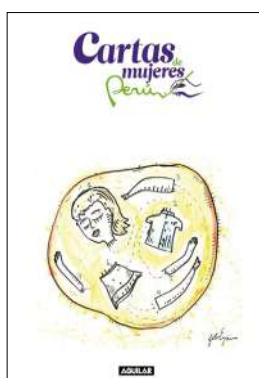
Fotografía: ©ComVoMujer Perú

## A nivel de implementación de servicios:

### ● Medidas de Prevención:

- Concentrar y redoblar esfuerzos en la prevención es fundamental para la erradicación, ya que con ella se apunta a la eliminación de patrones socioculturales, roles y estereotipos discriminatorios para las mujeres, que son los que están en la raíz del problema. Adicionalmente, en términos de recursos, es lo más costo-eficiente, especialmente la prevención primaria en edades tempranas, ya que una vez producida la violencia, los costos (individuales para las personas, para el Estado e incluso para las empresas del sector privado), suben exponencialmente.

ComVomujer ha apoyado campañas públicas que apuntan a la transformación de los patrones socioculturales en los 4 países en los que trabaja. La más llamativa de ellas es Cartas de Mujeres, que hasta el momento se ha realizado -en orden cronológico- en Ecuador, Perú y Bolivia. Esta campaña también sirvió de insumo a la Campaña estatal conjunta del Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Educación Cartas a la Profe Ana en Paraguay.



• Los programas preventivos deben darse en todos los ámbitos (familias, escuelas, cualquier espacio de educación no formal, centros de trabajo, centros de salud, comunidades, a través de los medios de comunicación, etc.), pero es especialmente relevante involucrar al sector educativo formal, lo que necesariamente implica incluir la prevención de la violencia contra las mujeres en la currícula a todos los niveles.



En el caso de la prevención primaria también se ha trabajado en los 4 países, particularmente con la Ruta Participativa: De Salto en Salto a la Violencia ponemos Alto, una medida dirigida a trabajar con niñas y niños de 6 a 9 años de edad.

• Resulta fundamental promover la autorregulación de los medios para un adecuado tratamiento de las noticias y para promover imágenes no estereotipadas ni discriminatorias de las mujeres.

Nuevamente en Bolivia, el Reglamento de la Ley 348, ha establecido como falta, que amerita sanción administrativa, la publicación y difusión de mensajes e imágenes estereotipadas que promuevan la sumisión de las mujeres o hagan uso sexista de su imagen como parte de la violencia mediática, simbólica y/o encubierta. Además, se han fijado franjas y contenidos mínimos de difusión mensuales para cada tipo de medio de comunicación. Esto, sin perjuicio de la autorregulación, que también viene siendo promovida a través de un Protocolo para un adecuado tratamiento de las noticias.

• También es importante complementar las medidas estructurales de prevención con el empoderamiento de las mujeres a nivel individual y de sus organizaciones a nivel colectivo. Es fundamental que se involucren en la prevención las autoridades originarias y el señalamiento expreso en la norma, de su prevalencia frente a cualquier disposición o procedimiento originario que vulnere el derecho de las mujeres de la comunidad a una vida libre de violencia.



También se ha trabajado en prevención con las autoridades originarias de los 4 países.

• Una de las principales medidas de prevención secundaria y terciaria es que exista capacitación en género y derechos humanos en los cursos básicos de todas las carreras universitarias, pero especialmente de aquellas directamente concernidas con el problema.

• Además debe incluirse como parte de la formación regular y los cursos de actualización o especialización de los y las operadores/as de justicia y, en general, de servidores/as y funcionarios/as públicos/as.

• También, debería existir un sistema de incentivos o bonificaciones para la formación en género y derechos humanos y certificarse la competencia de los y las operadores/as.



## ● La reacción y respuesta estatal frente a situaciones de violencia contra las mujeres:

- Dada la complejidad de la violencia contra las mujeres y el conocimiento especializado que requiere su adecuado tratamiento, se deben crear servicios de atención integral, casas de acogida y refugios temporales. Estos últimos deben prohibir el contacto con agresores o sus familiares. Tampoco deben, en ningún caso, promover la conciliación.
- El abordaje en los servicios debe ser sistémico: multidimensional e interdisciplinario y requiere de articulación intersectorial en los distintos niveles de gobierno, con una clara y fortalecida rectoría.
- Se deberá garantizar la flexibilidad en horarios de trabajo para asistir a los actos procesales o tratamientos y programas de salud mental para las agredidas.
- Se necesitan policías, fiscalías y juzgados especializados para la materia.
- Las universidades, centros de formación superior públicos y asociaciones de profesionales, debieran involucrarse en la provisión de servicios y en la derivación a los servicios públicos correspondientes de ser el caso.
- Medidas para evitar la revictimización, medidas concretas y efectivas de protección a las mujeres afectadas y sus familiares. Por ejemplo, boletas u órdenes de auxilio, salida del domicilio del agresor, protección al derecho de propiedad, asistencia familiar, restricción a la aproximación y contacto, suspensión de permiso de tenencia de armas, custodia de hijos/as menores a la agredida, en casos de feminicidio o tentativa ponerlos en la custodia de algún familiar directo por línea materna, entre otras.
- Para los casos de mayor riesgo se deben establecer medidas de protección urgente e inmediata como el allanamiento policial sin orden judicial en casos de garantizar la recuperación de la agredida o familiares que el agresor mantenga en su poder o para sacar al agresor de la vivienda si hay riesgo inminente para la sobreviviente o familiares o por sospecha de uso de drogas o alcohol por parte del agresor; seguimiento policial por 72 horas a las afectadas y después de ese tiempo, visitas periódicas hasta que cese la situación de riesgo; jueces disponibles las 24 horas por turnos, entre otras.
- También deberían contemplarse medidas de protección colectivas, como por ejemplo el cese de la instrucción y la divulgación de material de enseñanza o el cese de la publicación, radiodifusión o teletransmisión de publicidad

**En el caso de la prevención primaria también se ha trabajado en los 4 países, particularmente con la Ruta Participativa: De Salto en Salto a la Violencia ponemos Alto, una medida dirigida a trabajar con niñas y niños de 6 a 9 años de edad.**

o información que degrade a las mujeres, atente contra su dignidad o refuerce estereotipos. En todos estos casos, los juzgados pueden ordenar el secuestro de estos materiales.

- Otorgar responsabilidades y deberes concretos a todos los órganos del Estado y a todos los niveles de gobierno, con consecuencias directas para quienes las incumplan. Para ello, se podrían generar mecanismos eficientes para investigar y sancionar los incumplimientos funcionales.
- Declaración de alerta en zonas con altos índices de violencia hacia las mujeres o alto índice de naturalización a la misma y creación de estrategias diferenciadas para las zonas rurales y para mujeres en especial situación de vulnerabilidad debido a la interseccionalidad de factores de exclusión.
- En casos de zonas rurales se plantean como estrategias principales: Creación y/o fortalecimiento de redes institucionales y comunitarias articuladas y orientadas a enfrentar la violencia familiar y sexual; sensibilizar y desarrollar capacidades en la misma población porque el primer lugar al que recurren las agredidas es a sus propias familias y amistades e implementar una ruta de atención y prevención de la violencia familiar y sexual en zona rural (incluyendo ferias y unidades móviles de policías y fiscales).
- Procedimientos abreviados y simples de carácter tuitivo y con inversión de la carga de la prueba (se da por cierto lo manifestado por la agredida, salvo prueba en contrario).



Fotografía: ©ComVoMujer Paraguay



Fotografía: ©Conamune Ecuador

- Los procedimientos deben ser gratuitos, garantizar la asistencia jurídica a las agredidas e incluir principios y reglas generales como la denuncia por parte de la afectada o de cualquier persona, impulso de oficio, procedimiento cautelar (medidas de protección efectiva a la sobreviviente, su entorno, así como de bienes patrimoniales, de ser este el caso), procedimiento penal, procedimiento de faltas y acciones conexas.

- Resguardo a la intimidad y seguridad de la agredida y la no obligatoriedad de su comparecencia en los procesos.

- Todos los procedimientos deben prohibir la mediación, conciliación o similares, ya que las partes no se encuentran en igualdad de condiciones. Como en todos los casos de desequilibrio de poder, el Estado tiene la obligación de equilibrar la balanza (medidas afirmativas).

- Tipificación penal del feminicidio. La violencia contra las mujeres no es un problema menor y se debe tomar conciencia de su gravedad. De otra forma, lo que se genera es un clima de impunidad que alienta a los agresores a reincidir y paraliza a las sobrevivientes, lo que las conduce, inevitablemente, a la muerte.

- Endurecimiento y correcta aplicación de las sanciones, no solo penales sino también las sanciones administrativas en

caso de faltas o contravenciones, y las sanciones funcionales (todas las denuncias de este tipo que se reciban deben ser registradas).

- Eliminación de atenuantes, particularmente el ofrecimiento de matrimonio en casos de violación sexual y la emoción violenta en casos de feminicidio y el establecimiento de agravantes.

- Se debe estar atento a nuevos tipos penales de ser necesario: suicidio feminicida por inducción o ayuda; violencia cibernética hacia las mujeres; etc. Las sanciones penales o administrativas no impiden el ejercicio de las acciones civiles correspondientes.

- Establecer medidas para garantizar la reparación integral del daño, no solo por parte del agresor, sino que también debería tomar en cuenta la corresponsabilidad del Estado. De ningún modo la reparación puede ser sustitutiva de las sanciones penales o administrativas.

- Establecer programas estatales de recuperación integral de las agredidas y sus familias, que incluyan oportunidades laborales o de generación de ingresos. Promover programas de ese tipo con el sector privado mediante el establecimiento de incentivos.



**Establecer programas estatales de recuperación integral de las agredidas y sus familias, que incluyan oportunidades laborales o de generación de ingresos. Promover programas de ese tipo con el sector privado mediante el establecimiento de incentivos.**

- Capacitación sostenida y protocolos para la adecuada atención de los casos: Para evitar la revictimización de las mujeres cuando acuden a los servicios y entidades públicas: servicios de salud, exámenes médicos, policía, fiscalías y juzgados y cualquier otra instancia concernida.

- Deben establecerse protocolos de actuación y capacitación para las situaciones de emergencia nacional, desastres naturales, estados de excepción, conflictos sociales, conflicto armado interno y externo y situaciones de post conflicto. Particularmente los Ministerios del Interior y Defensa, deben contemplar la protección de las mujeres en todos estos casos, especialmente riesgosos para ellas, en sus mallas curriculares.

- Protocolos para la valoración del daño en las agredidas y sus hijos e hijas. Muchas veces se subestima los efectos de la violencia hacia las mujeres, especialmente cuando se trata de casos de violencia psicológica.

- Para el caso de los gobiernos subnacionales (es decir, en los distintos niveles de gobierno) se requiere brindar lineamientos orientadores, protocolos y flujogramas, que faciliten la actuación de las/los servidores/as y funcionarios/as públicos/as.

- Las y los operadores/as de todos los servicios y sistemas concernidos con la violencia hacia las mujeres, deben tener en cuenta por un lado el “deber de informar a la agredida” en todas las etapas de la atención y/o procesos, de forma diligente, adecuada y comprensible (incluyendo idioma) sobre sus derechos, las acciones a seguirse, los servicios

y mecanismos de apoyo, las medidas de protección disponibles, las oportunidades de obtener restitución y compensación a través del sistema judicial y cualquier otra información relevante.

- De otro lado, están obligados a brindar un trato digno, respetuoso con calidad y calidez no debiendo incurrir en las siguientes conductas, bajo responsabilidad: actitud acusadora o estigmatizante, cuestionar la conducta íntima o sexual, dar mala atención o interrumpir el relato de la sobreviviente, dar trato humillante, vejatorio, discriminatorio o agresivo, hacer referencia a los hechos en términos irrespetuosos, incriminatorios o culpabilizadores, opinar o emitir juicios de valor. Si bien se puede considerar que esto debería más bien estar incluido en los protocolos de atención, puede considerarse como una muestra de voluntad política y de priorización, el hecho de explicitarlo de esta forma, dejando fórmulas abiertas que permitan incluir otras similares.

Finalmente, reconocemos los avances logrados y, en base a la identificación de buenas prácticas, de los aprendizajes obtenidos, de los aciertos y de los retos por superar que se han expuesto, esperamos que este documento sea de utilidad a las personas e instituciones comprometidas con el avance de las normas de segunda generación, para contribuir a un mundo libre de violencia contra las mujeres.



Fotografía: ©ComVoMujer Perú





Fotografía: ©ComVoMujer Paraguay



Implementada por  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**Programa Regional  
ComVoMujer**

**Programa Regional ComVoMujer  
Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica**

Bernardo Alcedo 150,  
Edificio Peruval, Piso 4,  
San Isidro, Lima 27, Perú  
Tel. +51 1 442 11 01

[www.giz.de](http://www.giz.de)

[www.mujereslibresdeviolencia.usmp.edu.pe](http://www.mujereslibresdeviolencia.usmp.edu.pe) | <http://bloqueandolavcm.org>

Síguenos en :



Canal Libre de Violencia



Canal Libre de Violencia



@ComVoMujer