



# El compromiso de los Estados: Planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe



Esta publicación fue elaborada por la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, a través del Área de Género de su Centro Regional con apoyo del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la oficina regional de ONU Mujeres para América Latina y el Caribe, en el marco de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas *ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*.

Queremos expresar nuestro agradecimiento al personal de las instituciones públicas, organizaciones sociales y centros académicos que nos ofrecieron información valiosísima para la elaboración de esta investigación. A los puntos focales de la Campaña del Secretario General en los países de la región, quienes revisaron los informes nacionales previos a la elaboración de esta publicación. Y a quienes contribuyeron con su tiempo y experiencia en el proceso de revisión de este documento, especialmente a: Nadine Gasman, exdirectora para América Latina y El Caribe de la Campaña del Secretario General *ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*; Carmen de la Cruz, responsable del Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Neus Bernabeu, especialista del Área de Género del Centro Regional de PNUD para América Latina y el Caribe. Asimismo, nuestro reconocimiento a Sebastián Essayag, consultor a cargo de la elaboración de la presente publicación.

PNUD-ONU Mujeres

El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2013.

**ISBN**

**978-9962-688-20-4**

**Autoría:** Sebastián Essayag

**Coordinación:** Ivonne Urriola Pérez e Isabel Miguel Emperador

**Concepto y diseño gráfico:** Plan B

**Fotografías de cubierta:** obras pictóricas de Alicia Cittadini

**Panamá, octubre 2013**

# Prólogo

*Se han cumplido diecinueve años desde que los estados de la región firmaran la Convención Interamericana de Belém do Pará. Desde entonces, son muchos los esfuerzos realizados por parte de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Pese a los avances, varios análisis han demostrado que aún persisten múltiples desafíos para la efectiva implementación de legislaciones y políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como para la creación de marcos político institucionales que generen mayores resultados en este ámbito.*

*La propuesta que presentamos en este estudio nace con la vocación de aportar a los múltiples aprendizajes acumulados en la región y de contribuir a su aplicación a través de la implementación de los planes y políticas que abordan la violencia contra las mujeres en los 32 países de América Latina y el Caribe analizados. Esperamos que este conocimiento sea compartido y enriquecido entre los mismos países.*

*La Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, en coordinación con la Oficina Regional para las Américas de la Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres), han decidido impulsar la presente investigación en el marco de la Campaña del Secretario General “Únete para poner fin a la Violencia contra las Mujeres”. Esta contribución se ha realizado como parte del proyecto regional “Innovación, conocimiento e Igualdad de Género para América Latina” apoyado por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

*Como resultado de la misma, así como de los insumos obtenidos en los encuentros de expertas y responsables gubernamentales realizados en el marco del proyecto, se han sentado las bases para el análisis del diseño e implementación de los planes y políticas que abordan el tema en la región.*

*Esperamos que este análisis comparativo regional titulado **El compromiso de los Estados: Planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe**, ofrezca hallazgos de utilidad para los diferentes países, y por lo tanto, permita mejorar los niveles de implementación de los planes, y contribuya al cumplimiento de los compromisos internacionales firmados por los países de la región.*

**Moni Pizani**

Directora

Oficina Regional de ONU Mujeres  
para América Latina y el Caribe

**Heraldo Muñoz**

Subsecretario General-Naciones

Unidas y Director

Dirección Regional para  
América Latina y el Caribe - PNUD



## ÍNDICE

PRÓLOGO (3)

1. INTRODUCCIÓN (7)
2. MARCO LEGAL INTERNACIONAL (10)
3. LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES PARA ABORDAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (14)
  - 3.1) La integralidad en las políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres (17)
4. PRINCIPALES AVANCES Y NUDOS CRÍTICOS: UNA MIRADA TRANSVERSAL A LA IMPLEMENTACION DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES PARA ABORDAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (26)
5. CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE PERMITEN CREAR “AMBIENTES FAVORABLES” PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES O POLÍTICAS QUE ABORDEN LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: RECOMENDACIONES PARA LA ACCION (50)
6. FUENTES CONSULTADAS (56)

ÍNDICE DE TABLAS (59)

ANEXOS (60)





**- 1 -**

**INTRODUCCIÓN**



La violencia contra las mujeres es un fenómeno que no es ni nuevo ni distintivo de la época en que vivimos. Sin embargo, su feroz crecimiento, magnitud y ensañamiento confirma que estamos en presencia de un problema social de gravísima relevancia que traspasa fronteras, culturas, estratos sociales y económicos. Y que es la muestra más clara de discriminación y vulneración de los derechos humanos de las mujeres. En nuestra región las cifras son alarmantes: un reciente estudio de la Organización Panamericana de la Salud señala que entre el 17 y el 53% de una muestra representativa de mujeres alguna vez casadas o en unión física de doce países de América Latina y el Caribe han reportado haber sufrido violencia sexual o física de parte de un compañero íntimo. El mismo estudio también indica que 2 de cada 3 mujeres son asesinadas en Centroamérica por el hecho de ser mujeres<sup>1</sup>.

En este contexto, en febrero de 2008, el secretario general de las Naciones Unidas lanzó la Campaña *ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres*, para generar una mayor conciencia pública y estimular la voluntad política de los Estados con el objetivo de prevenir, atender y —como meta— eliminar la violencia contra las mujeres. Desde entonces,

diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas han aunado sus esfuerzos para avanzar en la implementación de la Campaña del Secretario General, la cual se extiende hasta 2015, año que coincide con el plazo fijado para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La adopción e implementación de planes nacionales de acción contra la violencia hacia las mujeres es uno de los cinco resultados clave que la campaña del secretario general promueve en todos los países para que se logren en 2015, como un instrumento político que puede ayudar a los Estados a que se cumplan las obligaciones que tienen en cuanto a que se prevenga, investigue y sancione la violencia contra las mujeres.

Los Estados tienen la obligación claramente definida en virtud del derecho internacional de hacer frente a la violencia contra las mujeres. Los Estados están obligados a obrar con la debida diligencia para prevenir los actos de violencia contra las mujeres; a investigar estos actos y procesar y sancionar a los autores; y a proporcionar reparación y socorro a las víctimas. La exigencia de que se aprueben y se apliquen planes de acción nacionales destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres está expresada en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los documentos de política<sup>2</sup>.

Sin embargo, el Segundo Informe Hemisférico que elaboró el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, publicado en 2012<sup>3</sup>, reconoce que, a pesar de los avances en el desarrollo de políticas y/o planes nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres, y aun en el entendido de que la mayoría de los Estados ya cuenta con un plan de acción nacional, “(...) la violencia sigue siendo una realidad diaria para las mujeres de la región: en las calles, en las escuelas, en el trabajo y, peor aún, pero con mayor frecuencia, en sus propios hogares. La violencia se utiliza de manera rutinaria para callar, oprimir, sujetar y matar a las mujeres (...) afecta la realización de [sus] derechos (...)—su salud, su potencial económico, su participación en la política y su contribución a la sociedad en general— y es un obstáculo al desarrollo humano, a la democracia y a la paz en los Estados de la región” (MESECVI, 2012:9).

1 - OPS (2012): “Violencia contra las Mujeres en América Latina: un análisis comparativo en 12 países”.

2 - ONU Mujeres (2012): Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres.

3 - El Segundo Informe Hemisférico del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer presenta los resultados correspondientes a la fase de evaluación de la Segunda Ronda de Evaluación Multilateral (II REM) iniciada en abril de 2010.

En nuestra región, varios Estados han reconocido la importancia de abordar la problemática de la violencia contra las mujeres, de manera coordinada, sostenida, seria y en profundidad. Los planes nacionales de acción son un excelente esfuerzo en este sentido, para acabar con este problema. No obstante, pese a todos los esfuerzos, no se cuenta con muchos análisis en torno a las experiencias de implementación de dichos planes. Se requiere conocer en mayor profundidad los enfoques que los sustentan, su vinculación con el marco legislativo vigente, los aprendizajes en torno a la coordinación interinstitucional y al monitoreo y evaluación de los mismos. Todo este conocimiento permitiría a otros países aprender y mejorar sus prácticas.

Por todo ello, PNUD y ONU Mujeres, con el apoyo del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, decidieron iniciar un proceso de investigación con el objetivo de sistematizar el conocimiento en materia de políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en una muestra de países de la región para fortalecer las capacidades institucionales y contribuir a la erradicación del problema. La investigación se desarrolló en dos fases:

Una primera fase destinada a identificar, relevar y sistematizar información y conocimiento en torno a las políticas y planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en una muestra representativa de países de la región. Para ello, se procedió inicialmente a la recolección y revisión de información secundaria: instrumentos legales, políticas públicas y/o planes nacionales, evaluaciones de políticas y planes, informes de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos de cooperación internacional y estudios e investigaciones nacionales y regionales, entre otras fuentes.

Con posterioridad, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave (funcionarios públicos, equipos técnicos de las instituciones, especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil) de cada uno de los países que integran el estudio. Para la realización de las entrevistas, se utilizó un cuestionario semiestructurado elaborado ad hoc para esta investigación. Las entrevistas permitieron acceder a información de primera mano que fue recogida de fuentes secundarias durante el primer

momento del análisis.

Toda la información recopilada ha dado como resultado un mapeo de los planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres que contiene un informe específico para cada uno de los países de la muestra<sup>4</sup>. La muestra de estudio está integrada por 32 países de la región: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela<sup>5</sup>.

En una segunda fase, se puso énfasis en el intercambio de experiencias y conocimientos entre los países de la región que tuvo como objetivo retroalimentar, validar y compartir el conocimiento, con el propósito de enriquecer los hallazgos y los aprendizajes.

Esta segunda etapa se inició con la celebración del Primer Taller Regional: “Planes Nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Intercambiando conocimientos para la acción pública”, durante los días 20, 21 y 22 de noviembre de 2012 en la Ciudad de Panamá. El mismo contó con la presencia de representantes técnicas de alto nivel en las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres de catorce Estados de la región de América Latina y el Caribe, principalmente funcionarias de los Mecanismos Nacionales de la Mujer.

Este espacio de intercambio resultó clave para identificar experiencias innovadoras, fortalezas y desafíos y estrategias para mejorar la implementación de los planes. La masa crítica de conocimiento acumulado en todo este proceso ha dado lugar a este análisis comparativo regional que presentamos a continuación.

4 - Véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. El cuestionario utilizado para la realización de las entrevistas en profundidad forma parte del anexo del citado documento. Disponible en: <http://www.americalatinagenera.org>

5 - El mapeo no incluye a los ocho países miembros de la CEPAL cuya condición jurídica acordada no es la de Estado independiente, a saber: Anguila, Aruba, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat y Puerto Rico.

**- 2 -**

**MARCO LEGAL  
INTERNACIONAL**



La **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés) es la principal convención sobre los derechos de las mujeres que establece las obligaciones legales de los Estados parte para prevenir la discriminación contra las mujeres. La CEDAW fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en el año 1981. La misma ha sido ratificada a la fecha por 187 Estados en el ámbito mundial con el propósito de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y proteger y promover sus derechos. El artículo 1.º de la CEDAW define la discriminación contra las mujeres como “cualquier distinción, exclusión o restricción hecha con base en el sexo que tenga el efecto o propósito de disminuir o nulificar el reconocimiento, goce y ejercicio por parte de las mujeres, con independencia de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra esfera”<sup>6</sup>.

En la definición citada, la CEDAW adopta el enfoque de derechos humanos reconociendo, por un lado, que las mujeres poseen los mismos derechos y deberes que los hombres y, por el otro, que persisten barreras sociales, políticas, económicas, culturales, entre otras, que limitan el pleno goce de los derechos por parte de las mujeres. El enfoque de derechos humanos busca “cortar” con prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de una población “beneficiaria” para reemplazarlas progresivamente por otras basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes.

Once años después, en 1992, se crea el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**, órgano que supervisa el cumplimiento de la CEDAW. El 29 de enero de ese mismo año, en el 11.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se formula la “**Recomendación General Número 19: La Violencia contra la Mujer**” en la que se reconoce la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación que refleja las históricas relaciones de poder desiguales y de subordinación de las mujeres respecto de los hombres que menoscaban y hasta anulan sus derechos y libertades fundamentales. Aquí el enfoque de derechos humanos está ligado al enfoque de género, ya que tales relaciones de poder y subordinación han sido construidas culturalmente con base en las diferencias sexuales siendo estas el origen mismo de la violencia hacia las mujeres. Así, adoptar el enfoque de género en la formulación e implementación de las políticas públicas permite, por un lado, identificar y hacer visibles las causas que impiden a las mujeres gozar plenamente de sus derechos y, por otro, diseñar estrategias de intervención orientadas al logro de la igualdad de género y equidad entre hombres y mujeres.

En el año 1993, se realizó en Viena la **Conferencia Mundial de Derechos Humanos**. En ella, los Estados parte ratificaron la **Resolución de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)** y la **Declaración y el Programa de Acción de Viena**. En dichos documentos quedó plasmado el consenso al que arribaron los Estados parte al decir que los derechos humanos de las mujeres son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales y que la violencia contra las mujeres (es decir, la violencia que se ejerce contra las mujeres por el solo hecho de serlo) resulta en una violación de los derechos humanos. De este modo, a partir

6 - Los 32 Estados que componen la muestra de estudio de la presente investigación regional han ratificado la CEDAW sin reservas.

7 - Para un detalle de los convenios y acuerdos mundiales sobre los derechos de las mujeres, véase *El Progreso de las Mujeres en el Mundo*. En *Busca de la Justicia (2011-2012)*; Anexo 6; pp. 143-144; ONU Mujeres (2011).

de ahora, la erradicación de la violencia contra las mujeres es asumida por los Estados como una meta cuyo alcance les es indelegable, aun cuando la violencia haya sido perpetrada por particulares en la esfera privada (familiar, intrafamiliar o doméstica). Este posicionamiento, indudablemente, marca un punto de inflexión, un cambio de paradigma respecto de las obligaciones y del “deber de diligencia” del Estado frente a la violencia contra las mujeres.

Los consensos alcanzados, plasmados en resoluciones, convenios y acuerdos mundiales sobre los derechos de las mujeres<sup>7</sup>, son recogidos en el ámbito regional. En este marco, se celebró, en 1994, la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará** (Organización de Estados Americanos). Entrada en vigor en 1995, la Convención de Belém do Pará ha sido un emergente clave de la preocupación de los Estados debido a que la misma:

- i. Ratifica que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos, y se la define como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Capítulo I, Artículo 1.º) reconociendo de este modo la diversidad de expresiones de violencia, perpetradores y ámbitos en los que puede ejercerse la misma contra las mujeres, en la familia, la comunidad y el espacio público, incluyendo aquella por acción, omisión e inacción del Estado (Capítulo I, Artículo 2.º)<sup>8</sup>.
- ii. Impulsa reformas de los marcos normativos nacionales en la región, la aprobación de leyes específicas, la formulación e implementación de políticas públicas para hacer frente a la violencia contra las mujeres y la modificación y actualización de los códigos civiles y penales con el objetivo de tipificar y penalizar “nuevas” expresiones de violencia contra las mujeres y fomentar la creación, el fortalecimiento e incluso la “redefinición del sentido y alcance de la institucionalidad de género”<sup>9</sup>.

- iii. Reconoce la contracara de la violencia contra las mujeres, esto es, el derecho de las mismas a vivir una vida libre de violencia, el cual condensa una serie de derechos básicos, como el derecho a la vida; a no ser sometidas a malos tratos, prácticas crueles, inhumanas o degradantes; a la libertad y a la seguridad personales; a la igualdad ante la ley; a la paridad de los roles en el ámbito doméstico (y fuera de él); al acceso a la salud psicofísica; a la justicia; a una educación libre de estereotipos y conductas machistas y patriarcales; a la equidad de acceso al empleo con retribuciones justas por las tareas que se realizan en pie de igualdad con los hombres; a ser protegidas por los Estados en tiempos de conflictos armados internacionales o internos; entre otros.

- iv. Alienta a los Estados parte a que adopten, por todos los medios posibles, y sin dilaciones, políticas que estén orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Capítulo III, Artículo 8.º). Y para el logro de esta meta, los Estados parte acuerdan aunar sus esfuerzos en la formulación de políticas públicas y/o planes nacionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres<sup>10</sup>.

En 1995, se aprueba la **Plataforma de Acción Mundial de Beijing, en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer**. La misma traza los compromisos internacionales hacia la igualdad de las mujeres y la incorporación de la transversalización del enfoque de género en los procesos políticos y en la formulación e implementación de las políticas públicas. En dicho instrumento se ratifica que la violencia contra las mujeres viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales impidiendo la igualdad, el desarrollo y la paz mundial.

El 10 de diciembre de 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba el **Protocolo Facultativo de la CEDAW** (Optional Protocol to CEDAW; OP-CEDAW, por sus siglas en inglés). El mismo entró en vigor el 22 de diciembre de 2000 y fue ratificado a la

8 - La violencia contra las mujeres puede ser perpetrada en dos ámbitos posibles: el ámbito privado (doméstico, familiar o intrafamiliar) o el ámbito público (o en ambos). El ámbito privado se corresponde comúnmente con el hogar donde vive o reside la víctima/sobreviviente, mientras que el ámbito público involucra las esferas comunitaria, estatal, laboral, educativa, recreativa, los medios de comunicación, los medios virtuales (por ejemplo, a través de Internet), el contexto de un conflicto armado o incluso traspasando las fronteras de una nación, como en el caso de la trata y el tráfico de personas, entre tantos.

9 - Guzmán, Virginia (2011). La institucionalidad de Género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

10 - Otros instrumentos internacionales y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas también exhortan a los Estados a que desarrollen y aprueben en forma inmediata planes nacionales para combatir la violencia contra las mujeres. Para un detalle de los acuerdos y resoluciones adoptadas, véase *El Progreso de las Mujeres en el Mundo. En busca de la Justicia* (2011-2012); *ONU Mujeres* (2011) y la Resolución Final de la 57ª Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de las Mujeres (CEM) (Commission on the Status of Women, CSW), celebrada entre los días 4 y 15 de marzo de 2013 en la que se detallan los compromisos internacionales ratificados.

fecha por 104 Estados. Este instrumento reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas (Artículos 1.º y 2.º)<sup>11</sup>.

Por su parte, en la **Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en el año 2000, conocida como Beijing+5**, se reitera la necesidad de crear mecanismos nacionales para la integración de la perspectiva de género en la legislación, políticas, programas, proyectos, etc., como parte de las estrategias de intervención en forma conjunta con la sociedad civil y, si fuera solicitada, con el apoyo técnico y/o financiero de la cooperación internacional. A partir de entonces una serie de resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se extienden hasta la fecha realizan llamados a los Estados para intensificar sus esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y enfatiza la obligación de ejercer su “debidamente diligencia”<sup>12</sup>.

En América Latina y el Caribe y en el marco de un número significativo de convenciones, estatutos y tratados regionales e internacionales adheridos y ratificados por los Estados de la región<sup>13</sup>, se celebraron dos conferencias regionales: la **10.ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe** (Quito, 6 al 9 de agosto de 2007) y la **11.ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe** (Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010). De ambas conferencias emanan los **Consensos de Quito y Brasilia**, respectivamente, en los que se reconoce la necesidad de adoptar medidas concretas para enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres. En el Consenso de Brasilia, además, los

Estados firmantes celebraron que América Latina y el Caribe se hayan sumado a la Campaña del Secretario General. Estos documentos, asimismo, reafirman los enfoques de derechos humanos, de igualdad y equidad entre los géneros, el principio de no discriminación, de interculturalidad y de diversidad.

Finalmente, la presente investigación intenta dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas en la **Resolución Final de la 57.ª Comisión sobre la Condición Jurídica de las Mujeres** (Commission on the Status of Women - CSW, por sus siglas en inglés) celebrada entre el 4 y el 13 de marzo de 2013. Entre otras significativas recomendaciones, la CSW hace un llamado para que los Estados, en todos los niveles, utilicen todas las medidas de carácter legislativo, político, económico, social y administrativo a su alcance para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar, juzgar y sancionar a los agresores y brinden protección y atención a las mujeres víctimas/sobrevivientes.

En la **Resolución Final**, la CSW reafirma que la violencia contra las mujeres, cualquiera que sea la expresión que asuma, el tipo de vínculo que exista entre el agresor y la víctima y el ámbito, público o privado, en que sea perpetrada, constituye una forma de discriminación contra las mujeres y una violación de los derechos humanos que provoca un daño no solo a la víctima/sobreviviente, sino al desarrollo económico y social de los pueblos. En este sentido, la CSW llama a los Estados a que avancen en la creación de agendas legislativas que privilegien la sanción de leyes específicas para atender la violencia contra las mujeres y desarrollen e pongan en funcionamiento políticas y/o planes nacionales integrales adaptados a las necesidades de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad y poniendo el foco en los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación.

11 - El OP-CEDAW ha sido ratificado a la fecha por 16 de los 32 Estados de la región de América Latina y el Caribe. Los Estados que no lo han ratificado son: Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Por su parte, Cuba, Chile y El Salvador lo han suscrito pero sin ratificarlo. (Fuente: El Progreso de las Mujeres en el Mundo. En busca de la Justicia (2011-2012); ONU Mujeres (2011).

12 - Resolución del Consejo de Derechos humanos para acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres: garantizar la debida diligencia en la prevención (2010). Se sugiere la lectura de: Human Rights Council Twenty-third Session - Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on her mission to Solomon Islands (12 - 16 March 2012) (A/HRC/23/49/Add.1).

13 - A la fecha, los Estados miembros de la CEPAL han celebrado 11 conferencias regionales sobre la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, que se han realizado en las siguientes ciudades y fechas: La Habana, Cuba (1977); Macuto, Venezuela (1979); Ciudad de México, México (1983); Ciudad de Guatemala, Guatemala (1988); Curazao, Antillas Neerlandesas (1991); Mar del Plata, Argentina (1994); Santiago, Chile (1997); Lima, Perú (2000); Ciudad de México, México (2004); Quito, Ecuador (2007), y Brasilia, Brasil (2010). La 12.ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se celebrará en Santo Domingo, República Dominicana, del 14 a 18 de octubre de 2013.

**- 3 -**

**LAS POLÍTICAS Y/O PLANES  
NACIONALES PARA  
ABORDAR LA VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES**



**Un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres<sup>14</sup>** es un programa estratégico de actividades de largo plazo, con un enfoque integral y basado en un enfoque multisectorial e interdisciplinario cuya meta es la erradicación de todas las expresiones de violencia contra las mujeres. Parte de un diagnóstico de sus causas fundamentales y diseña un sistema de respuesta institucional que abarque los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres con miras a que se logren cambios sustanciales y duraderos permitiendo la acumulación y transferencia de conocimiento.

A partir del análisis de la información obtenida<sup>15</sup> por medio de la revisión de documentación y de entrevistas en profundidad en 32 países de la región, se han identificado siete grupos de países con grados diversos de desarrollo de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres. La tabla 1 describe el tipo de política y/o plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia), esto es si las mismas son específicas para el abordaje de la violencia contra las mujeres, si está en ejecución o aún en proceso de formulación y pendiente de aprobación oficial (con independencia del grado de integralidad), el número de países que integra cada grupo de acuerdo con los criterios mencionados y el porcentaje que resulta del total de países analizados para cada criterio. Cabe aclarar que algunos países

pueden pertenecer a más de un grupo a la vez (las categorías no son mutuamente excluyentes en todos los casos).

Como se desprende de la tabla 1, cerca de un tercio de los países de la región (28%) ya cuenta con un plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres. Y de los nueve países que representa tal porcentaje, tres casos de ellos, Brasil, Honduras y México, ya están formulando su segundo plan nacional. Si a esto se le suma que un 13% está diseñando su primer plan nacional con igual abordaje hacia la violencia contra las mujeres, la proyección en el corto plazo superaría el 40% de países con un plan nacional específico para abordar la violencia contra las mujeres en la región. Esta tendencia es un signo de que los Estados están dando algunas señales alentadoras en el cumplimiento de los compromisos regionales e internacionales en esta materia, aunque aún quedan muchos esfuerzos por hacer.

Como se puede apreciar, si bien en solo el 28% de los casos los países han puesto en marcha políticas y/o planes nacionales específicos para abordar la violencia contra las mujeres, similar porcentaje (31%) ha formulado un plan nacional para abordar la violencia basada en el género y/o violencia doméstica, familiar/intrafamiliar, en consonancia con las leyes de primera generación, representando un total de diez países, de los cuales cinco, Belice, Bolivia, Chile, Panamá y Uruguay, ya cuentan o están en proceso de formulación y/o aprobación de su segundo plan nacional de similar enfoque. Asimismo, un 13% (cuatro países) está en fase de formulación de su primer plan nacional para abordar la violencia basada en el género o expresiones análogas y un cuarto (25%) aborda la violencia contra las mujeres en el marco de planes de igualdad de oportunidades o de igualdad y equidad de género (19%) o bien integrados a otras políticas públicas “macro” (6%), tornando de este modo inespecífico el abordaje de un problema tan complejo como el de la violencia contra las mujeres.

De este modo, una mirada del conjunto permite concluir que del total de los países, un 78% de los casos (25 de 32 países), es decir, más de las tres cuartas partes de los países de la región, ya están ejecutando políticas y/o planes nacionales, con independencia de si son específicos para abordar la

14 - Sugerimos la lectura del Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres, 2012) especialmente dirigido a formuladores/as de políticas para el diseño de planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y al Manual de Legislación sobre la Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres, 2011) que brinda información acerca de la metodología para la elaboración de instrumentos legales para abordar la violencia contra las mujeres de un modo eficaz.

15 - El análisis que aquí se presenta complementa los avances realizados por los Estados tras incorporar los acuerdos ratificados en el marco de la Convención de Belém do Pará, en especial en lo referente al Capítulo III, Artículos 7.º, 8.º y 9.º.

violencia contra las mujeres. Y los tres países que aún no cuentan con una política y/o plan nacional, específico o no, para abordar la violencia contra las

mujeres, son todos de la región del Caribe anglófono, representando casi un 10% del total de los países de la región (9%).

**Tabla 1. Tipo de política y/o plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres, según país, número y porcentaje**

Tipo de política	Países <sup>16</sup>	N.º de países y porcentaje (n = 32)
Países que han formulado un plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres, aprobado de forma oficial y en ejecución (con independencia de su grado de integridad)	Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú <sup>17</sup>	9 países (28%)
Países que están en proceso de formulación o pendientes de aprobación de su primer plan nacional específico para abordar la violencia contra las mujeres (con independencia de su grado de integridad)	Argentina, Colombia, El Salvador, Venezuela	4 países (13%)
Países que han formulado un plan nacional para abordar la violencia basada en el género y/o violencia doméstica, familiar/intrafamiliar, no específico para abordar la violencia contra las mujeres, aprobado oficialmente y en ejecución (con independencia de su grado de integridad)	Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia, Chile, Guyana, Panamá, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Surinam, Uruguay <sup>18</sup>	10 países (31%)
Países que están en proceso de formulación de su primer plan nacional para abordar la violencia basada en el género y/o violencia doméstica, familiar/intrafamiliar (no específico para abordar la violencia contra las mujeres)	Bahamas, Grenada, Jamaica, Santa Lucía	4 países (13%)
Países que no cuentan con un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres, sino que esta constituye un eje estratégico de un Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres o de Igualdad/Equidad de Género	Bolivia, Dominica, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago	6 países (19%)
Países que no cuentan con un plan nacional específico para abordar la violencia contra las mujeres, sino que es un eje estratégico de otra/s política/s pública/s	Barbados y Surinam	2 países (6%)
Países que no cuentan con una política pública para abordar la violencia contra las mujeres	San Vicente y las Granadinas	1 país (3%)

Fuente: elaboración propia.

16 - Para un detalle de las denominaciones oficiales que adoptan las políticas y/o planes nacionales y de su estado de ejecución, véase la tabla A3 en el anexo.

17 - Brasil, Honduras y México están atravesando el proceso de formulación de su segundo plan de acción nacional para abordar la violencia contra las mujeres.

18 - Belice, Bolivia, Chile, Panamá y Uruguay ya cuentan con un segundo plan nacional de igual enfoque aprobado o en proceso de formulación y/o aprobación.

### 3.1) La integralidad en las políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres

En el marco de esta investigación, la integralidad del contenido de las políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres es analizada a la luz de los siguientes criterios:

- a. Diversificación de las expresiones de violencia contra las mujeres tipificadas en los instrumentos legales y la coherencia<sup>19</sup> de estos con las políticas y/o planes nacionales.
  - b. Ámbitos (público y/o privado) considerados en la definición de violencia contra las mujeres en los instrumentos legales y la coherencia con las políticas y/o planes nacionales.
  - c. Rasgos vinculados a la diversidad del colectivo social de las mujeres considerados en las políticas y/o planes nacionales.
  - d. Multidimensionalidad del sistema de respuesta institucional a la violencia contra las mujeres con foco en los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres u otras formas y/o expresiones de violencia.
- A. Diversificación de las expresiones de violencia contra las mujeres tipificadas en los instrumentos legales y la coherencia que guardan con las políticas y/o planes nacionales**

Si consideramos la definición de violencia contra las mujeres recogida en la Convención de Belem do Pará y demás instrumentos regionales e internacionales, podemos identificar que si bien los instrumentos le-

gales, políticas y/o planes nacionales analizados hacen referencia a la violencia contra las mujeres —en singular—, el concepto sintetiza un conjunto muy heterogéneo de expresiones. Entre ellas, cabe señalar la violencia física, sexual<sup>20</sup>, psicológica o emocional, económica, patrimonial o financiera, obstétrica, política, simbólica, la violencia que se ejerce a través del uso de la tecnología (Internet), aquella perpetrada contra la libertad reproductiva, la trata y el tráfico de personas, el femicidio, entre otras.

Es importante notar que la mayoría de estas u otras expresiones de violencia contra las mujeres no son nuevas, pero han adquirido mayor visibilidad debido a un mayor activismo de la sociedad civil<sup>21</sup>, mayor cobertura mediática, mayor sensibilización y concientización social respecto de sus consecuencias y mayor número de denuncias<sup>22</sup>. Sin embargo, también se percibe un aumento de la violencia contra las mujeres no solo en cuanto a su magnitud, sino también en cuanto a su gravedad y ensañamiento, perpetuando de este modo las ya ancestrales relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres y forjando vínculos y ambientes violentos y nocivos.

Estas diferentes expresiones de violencia contra las mujeres también pueden adoptar la forma de “amenaza”, o más de una, e incluso sostenidas en el tiempo, o bien pueden estar vinculadas a “prácticas nocivas o perjudiciales”<sup>23</sup>, producto de la influencia de costumbres, tabúes, mandatos sociales, valores culturales o religiosos, etc., que constituyen la “base de legitimación” que utilizan los agresores para el ejercicio de la discriminación y la violencia contra las mujeres en determinadas sociedades y que, por acción u omisión, resulta ser la misma justificación que es utilizada por el derecho formal, paralelo o consuetudinario. Existen múltiples ejemplos de prácticas nocivas o perjudiciales en la región y en el mundo,

19 - Entendemos por “coherencia” la consistencia o equivalencia existente entre los contenidos de los instrumentos legales y las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres. Es decir, la relación que existe en términos de compatibilidad entre las obligaciones que mandatan las leyes y la respuesta que brindan las políticas públicas, siendo estas formuladas e implementadas para dar efectivo cumplimiento a las normas. Pensar la coherencia en el marco de este estudio recae entonces en una indagación acerca del grado de correlación que existe entre las expresiones de violencia que están contenidas en unos y otros instrumentos, los ámbitos del ejercicio de la violencia contra las mujeres que ambos abordan y las estrategias de intervención que unos y otros plantean, entre otros aspectos.

20 - La violencia sexual incluye las expresiones de abuso sexual, el acoso sexual, la violación, la violación dentro del matrimonio, el incesto, la explotación sexual, el turismo sexual, etc.

21 - En especial de las organizaciones de mujeres, grupos o movimientos feministas, organizaciones de derechos humanos y de hombres que luchan contra la violencia hacia las mujeres. 22 - Nuevas expresiones de criminalidad contra las mujeres en América Latina y el Caribe: un desafío del Sistema de Justicia en el Siglo XXI. (Secretariado para América Latina y el Caribe, Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres), abril de 2012. Panamá.

22.- Nuevas expresiones de criminalidad contra las mujeres en América Latina y el Caribe: un desafío del Sistema de Justicia en el Siglo XXI. (Secretariado para América Latina y el Caribe, Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres), abril de 2012. Panamá.

23 - Para mayor información acerca de las prácticas nocivas como una forma de discriminación y ejercicio de la violencia contra las mujeres, sugerimos consultar el Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/v-handbook.htm> (ONU-Mujeres, Naciones Unidas, 2010) y el Suplemento del Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer: “Prácticas Perjudiciales” contra la Mujer (División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU Mujeres, Naciones Unidas, 2011). También sugerimos visitar el Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a las Mujeres y Niñas - Elementos Clave de la Legislación sobre Prácticas Nocivas: <http://www.endvawnow.org/es/>

como la mutilación o ablación genital femenina, los llamados “crímenes de honor”, los matrimonios forzados o entre niños, la selección prenatal del sexo, el maltrato a las viudas, la “caza de brujas”, por solo mencionar algunas. La obligación de los Estados de sancionar y promulgar legislación específica para hacer frente a las “prácticas nocivas o perjudiciales” es recogida en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos y de lucha contra la violencia contra las mujeres y plasmada en un número significativo de políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres.

La tabla 2 detalla las cinco expresiones de violencia contra las mujeres tipificadas penalmente con mayor frecuencia en los marcos normativos nacionales<sup>24</sup> en nuestra región (a excepción del femicidio), el número de países con tipificación penal en

la legislación para cada una de las expresiones de violencia del total de países (N = 32), el porcentaje y el número de países que han incorporado tales expresiones en las políticas y/o planes nacionales del total con tipificación penal (N = x) y el porcentaje.

Como se puede observar, en el 100% de los países de la muestra, la violencia sexual y física están tipificadas penalmente; le siguen en orden decreciente la violencia psicológica en nueve de cada diez países y la violencia patrimonial, financiera o económica en casi 8 de cada 10 países. La coherencia entre los instrumentos legales que tipifican las tres primeras expresiones mencionadas es muy alta ya que poco más de 9 de cada 10 políticas y/o planes nacionales guardan correlato con la tipificación que de estas expresiones se hace en la legislación penal de los 32 países analizados. Para el caso de la violencia pa-

**Tabla 2. Algunas expresiones de violencia contra las mujeres tipificadas penalmente en la legislación nacional y su inclusión en las políticas y/o planes nacionales (con independencia del ámbito, público o privado, en el que son ejercidas)**

Expresiones de la violencia contra las mujeres (con independencia del ámbito, público o privado, en el que son ejercidas)	N.º de países con tipificación penal en la legislación (n = 32)	%	N.º de países que incluyen cada expresión de la violencia contra las mujeres en la política y/o plan nacional <sup>25</sup>	%
<b>Sexual<sup>26</sup></b>	32	100%	30 de 32 países	94%
<b>Física</b>	32	100%	30 de 32 países	94%
<b>Psicológica o emocional</b>	30 <sup>27</sup>	93%	28 de 30 países <sup>28</sup>	93%
<b>Patrimonial, financiera o económica</b>	25 <sup>29</sup>	78%	18 de 25 países <sup>30</sup>	72%
<b>Femicidio</b>	9 <sup>31</sup>	25%	7 de 9 países <sup>32</sup>	78%

Fuente: elaboración propia.

24.- Para mayor información acerca de la legislación para cada país, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

25 - El análisis recae sobre 30 de los 32 países (93%). En los casos de San Vicente y las Granadinas y Surinam no se ha accedido a documentación oficial ni se han podido concertar entrevistas con funcionarios/as clave para ratificar o rectificar la información de fuentes secundarias. En 7 de los 30 países (Argentina, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Bahamas, Jamaica y Santa Lucía) se ha podido confirmar que en la actualidad se están formulando las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y, para estos casos, los datos resultan del análisis de los contenidos de las versiones preliminares a las que tuvimos acceso y de los testimonios recogidos de las entrevistas en profundidad con las informantes clave de cada país.

26 - Quedan integradas las diversas expresiones de violencia sexual señaladas ut supra. La violación sexual dentro del matrimonio o unión de hecho está tipificada en la legislación penal de 22 de los 32 países (69%) (a excepción de Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Ecuador, Grenada, Haití, Honduras, Paraguay, Saint Kitts and Nevis y San Vicente y las Granadinas) y solo en 3 de los 22 países (14%) (Argentina, Costa Rica y Venezuela) tal expresión estaría (Argentina) o está integrada (Venezuela y Costa Rica) en las políticas y/o planes nacionales.

27 - A excepción de Haití y Jamaica.

28 - No se menciona en los planes nacionales de Barbados y República Dominicana.

29 - A excepción de Antigua y Barbuda, Bolivia, Ecuador, Haití, Jamaica, Paraguay y Santa Lucía.

30 - No se menciona en las políticas y/o planes nacionales de Bahamas, Barbados, Belice, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis y Trinidad y Tobago.

31 - Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras (Art. 118º del Código Penal), México, Nicaragua y Perú han sancionado leyes contra el femicidio o violencia feminicida.

32 - Las políticas y/o planes nacionales de Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú abordan el femicidio o violencia feminicida. No se ha accedido a información oficial para confirmar que la figura de femicidio haya sido incluida en el Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar Mujer (Costa Rica) ni en la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (El Salvador).

rimonial, financiera o económica, la coherencia es menor entre ambos tipos de instrumentos. Si bien la tabla solo menciona algunas expresiones de violencia (en consistencia con las que son adoptadas en la definición de la Convención de Belem do Pará), el análisis nos permite afirmar que en algunos Estados de la región coexisten “leyes de segunda generación”<sup>33</sup> con políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia doméstica o intrafamiliar.

Una mención especial merece el caso del femicidio. Esta expresión fatal de la violencia ejercida hacia las mujeres aún resulta una asignatura pendiente en el 75% de los países de la región, si consideramos que en solo 9 de los 32 países estudiados se ha sancionado legislación que aborda penalmente el asesinato de las mujeres por el solo hecho de ser mujeres. Sin embargo, entre los pocos países que han tipificado esta figura legal, la coherencia que los instrumentos

legales guardan con las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres es alta, ya que en 7 de los 9 países tal expresión ha sido incorporada a estas últimas en un esfuerzo por dar respuestas concretas y específicas para prevenir, atender (en el caso del femicidio frustrado o a los hijos/as o familiares de las mujeres asesinadas), sancionar y reparar este grave delito.

Entre los países que han tipificado el femicidio, las políticas y/o planes nacionales que incorporan tal figura son específicos para el abordaje de la violencia contra las mujeres; la excepción es Chile, en donde se ha sancionado la Ley 20.480 [que] “Modifica el Código Penal y la ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el femicidio, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio” contra el femicidio<sup>34</sup>, y se han implementado acciones concretas y eficaces en

**Tabla 3. Ámbitos del ejercicio de la violencia contra las mujeres protegidos legislativamente por el Estado y su inclusión en las políticas y/o planes nacionales**

Ámbito de ejercicio de la violencia contra las mujeres	N.º de países según legislación (n = 31) <sup>35</sup>	%	N.º de países que incluyen el ámbito en la política y/o plan nacional (n = 27) <sup>36</sup>	%
Privado	20 <sup>37</sup>	64	4 <sup>38</sup>	15
Público	0	0	0	0
Público y privado	11 <sup>39</sup>	36	23 <sup>40</sup>	85
Derecho a una vida libre de violencia o cultura de paz	8 <sup>41</sup>	26	17 <sup>42</sup>	63

Fuente: elaboración propia.

33 - Las denominadas “leyes de segunda generación” tipifican desde un abordaje integral diversas expresiones de violencia, e incluyen el deber de diligencia del Estado para intervenir ante casos de violencia contra las mujeres perpetrada tanto en el ámbito público como en el privado.

34 - Ley 20.480: “Modifica el Código Penal y la ley N.º 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio”.

35 - Sin datos disponibles para el caso de Haití.

36 - No se mencionan los ámbitos de ejercicio de la violencia contra las mujeres en los planes nacionales de Barbados, Haití, Santa Lucía y Surinam. Sin datos disponibles para San Vicente y las Granadinas. La submuestra está integrada por 27 países (84%) que sí mencionan el o los ámbitos protegidos por el Estado.

37 - Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (una ley integral está en estudio en la Asamblea Plurinacional de Bolivia, la cual garantizaría a las mujeres el derecho a una vida digna y libre de violencia. A la fecha, la única esfera protegida legislativamente es la familiar), Chile, Costa Rica, Dominica, Grenada, Guyana, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay. Sin datos para Haití.

38 - Chile, Dominica, Guyana y Panamá.

39 - Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

40 - Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

41 - Argentina, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

42 - Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela.

materia de atención y protocolización para la atención del femicidio frustrado pero, sin embargo, su plan nacional no es específico para el abordaje de la violencia contra las mujeres, sino que aborda la violencia intrafamiliar estrictamente.

**B. Ámbitos público y/o privado considerados en la definición de violencia contra las mujeres en los instrumentos legales y la coherencia con las políticas y/o planes nacionales.**

Los instrumentos legales y políticas públicas hacen referencia a dos posibles ámbitos en los que puede ser perpetrada la violencia contra las mujeres: el ámbito privado (doméstico, familiar o intrafamiliar) en exclusiva, o bien el ámbito privado y público (estatal, recreativo, laboral, educativo, etc.). La tabla 3 señala los ámbitos posibles de ejercicio de la violencia contra las mujeres protegidos legalmente por el Estado (privado o público únicamente o público y privado) y, de forma complementaria, el número de países que incluyen el derecho a una vida libre de violencia o cultura de paz en la legislación y/o políticas públicas sobre el número total de países analizados.

Aunque con variaciones respecto de los subtotales para cada criterio en función del acceso a información confiable, el análisis regional permite confirmar que en 20 de los 31 países (64%) que integran la submuestra para este criterio persisten legislaciones que establecen el ámbito familiar, intrafamiliar o doméstico como única esfera de protección del Estado frente a la violencia contra las mujeres. Un número menor de casos, 11 de 31 países (11%) amplían la protección del Estado a los ámbitos público y privado. Sin embargo, se observa una baja coherencia entre los instrumentos legales y las políticas públicas, ya que un número mayor de casos, 23 de 27 países (85%) reconocen en las políticas y/o planes nacionales los ambos ámbitos público y privado como parte de la definición de la violencia contra las mujeres; y solo en cuatro casos (15%) abordan únicamente el ámbito privado en las políticas y/o planes nacionales analizados.

Esta debilidad en el grado de coherencia entre la legislación y las políticas públicas en relación con los ámbitos de intervención del Estado frente a situaciones de violencia contra las mujeres señala que

**Tabla 4.** Algunas expresiones de violencia contra las mujeres perpetradas en el ámbito público tipificadas en la legislación nacional y su inclusión en las políticas y/o planes nacionales

Expresión de violencia contra las mujeres en el ámbito público	N.º de países con tipificación penal en la legislación (n = 32)	%	N.º de países con respuesta en la política	%
Trata/tráfico de personas	28 <sup>43</sup>	87%	18 de 28	64% <sup>44</sup>
Prostitución forzada	28 <sup>45</sup>	87%	11 de 28	39% <sup>46</sup>
Violencia institucional o estatal	15 <sup>47</sup>	47%	9 de 15	60% <sup>48</sup>
Violencia en conflicto armado	6 <sup>49</sup>	19%	3 de 6	50% <sup>50</sup>

Fuente: elaboración propia.

43 - A excepción de Dominica, Grenada, Haití y Trinidad y Tobago.

44 - No se menciona la trata/tráfico de personas en los planes nacionales de Barbados, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Panamá y Santa Lucía.

45 - La prostitución forzada no se encuentra tipificada en la legislación de Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada y Haití. Entre los países indicados se señalan aquellos en los que la prostitución forzada (o expresiones análogas) se haya tipificada en el Código Penal y/o en las leyes específicas sobre trata y/o tráfico de personas y también en los que tal expresión de violencia se aplica penalmente solo para los casos de niñas/os y adolescentes (Ecuador).

46 - La prostitución forzada se menciona en las políticas y/o planes nacionales de Argentina, Belice, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Saint Kitts and Nevis, Uruguay y Venezuela.

47 - La violencia institucional o estatal o aquella perpetrada por agentes públicos o funcionarios/as del ámbito estatal está tipificada en la legislación de Argentina, Bolivia (Art. 114I de la Constitución Nacional), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica (con reservas), México, Nicaragua, Perú (como agravante de violación si el perpetrador pertenece a las Fuerzas Armadas, Policiales u otras fuerzas de seguridad (artículo 170, Código Penal), Uruguay, Venezuela y Trinidad y Tobago.

48 - Argentina, Belice, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Saint Kitts and Nevis y Venezuela.

49 - Colombia, Chile, Ecuador (artículo 602.44 del Código Penal), Jamaica (Sexual Offences Act, 2009) y Paraguay y Perú.

50 - Las políticas y/o planes nacionales de Colombia, Guatemala y Paraguay abordan la violencia (sexual) perpetrada en el marco de un conflicto armado.

en los países de la región “conviven” instrumentos legales “de primera generación” con políticas públicas que han dado un salto cualitativo respecto del deber de diligencia del Estado, lo cual también en parte es confirmado si atendemos al mayor número de políticas y/o planes nacionales respecto del número de instrumentos legales que han incorporado el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia o una cultura de paz, principio que señala la protección del Estado frente al ejercicio de la violencia contra las mujeres en cualquier ámbito en el que la misma sea perpetrada: solo poco más de un cuarto (26%) de la legislación en el ámbito regional ha incluido este principio, mientras que el mismo ha sido incorporado en el 63% de las políticas y/o planes nacionales analizados.

A continuación se señalan algunas expresiones de violencia contra las mujeres en el ámbito público y el número de países que han tipificado penalmente cada una de ellas en la legislación y la respuesta en las políticas y/o planes nacionales.

El análisis permite confirmar que las leyes nacionales de 28 de los 32 países han tipificado la trata y tráfico de personas, y el mismo número ha sancionado leyes para penar la prostitución forzada (87% en ambos casos), ya sea de manera integrada a la legislación sobre violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia) o bien en instrumentos legales específicos. La prostitución forzada suele estar integrada a las leyes de trata/tráfico o bien estar tipificadas en leyes específicas o en los códigos penales. La coherencia con las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres es moderadamente alta para el caso de la trata/tráfico (64%), es decir poco más de 6 de cada 10 políticas integran esta figura legal, aunque baja para el caso de la prostitución forzada, ya que solo 4 de

cada 10 políticas la incluyen.

La violencia ejercida por el Estado o sus agentes, denominada violencia institucional o estatal, está tipificada en poco menos de la mitad de las leyes de los países de la región, aunque el grado de coherencia es medianamente alto si se tiene en cuenta que 6 de cada 10 políticas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres incluyen dicha expresión de violencia, cuando esta está penalmente legislada.

Asimismo, una mirada global del conjunto de los instrumentos analizados nos invita a pensar en que aún persiste un débil reconocimiento de los “nuevos contextos de criminalidad”<sup>51</sup> que ocurren fuera del ámbito doméstico y que contribuyen a exacerbar la violencia contra las mujeres en el ámbito público. Un ejemplo es la violencia ejercida contra las mujeres en el marco de un conflicto armado (mayormente violencia sexual) que en solo seis países de la región está tipificada, y su incidencia en las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres en aquellos países en que dicha figura es reconocida legalmente es del 50%. También cabe mencionar, por su incidencia en la región, al narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la internacionalización de las organizaciones delictivas, las organizaciones transnacionales de pandillas criminales juveniles (como las maras en Centroamérica), los conflictos civiles, los fenómenos migratorios, entre otros “nuevos contextos de criminalidad” que, a su vez, demarcan “nuevos territorios” que son el “blanco de ataque” de las nuevas expresiones que asume la violencia contra las mujeres y que afectan su integridad psicofísica, emocional y económica y limitan sus capacidades de crecimiento y desarrollo personal y su participación en el desarrollo de las naciones.

51 - Los nuevos contextos de criminalidad y los factores que permiten su mayor visibilización nos muestran diversas expresiones de violencia, algunas ancestrales y otras cuyas modalidades de ejercicio son propias de los tiempos actuales: a. “violencia de carácter sexual: prostitución, violencia sexual, trata con fines de explotación sexual, industria del cuerpo de la mujer, secuestro exprés con violencia sexual; b. violencia de carácter económico: feminización de la pobreza, venta de órganos, adopción ilegal, protección de territorios, “utilización” de sus cuerpos como medios de transporte de drogas y de activos; c. violencia de carácter cultural: expropiación de bienes ancestrales como el agua y la tierra a consecuencia de exploraciones mineras e hidrológicas, la ablación de los genitales, matrimonios arreglados; d. violencia de carácter físico: desmembramientos, ataques con ácido; e. violencia de carácter tecnológico: acecho por Internet o por teléfono móvil, captación a través de redes sociales para ejercicio de la prostitución; e. delitos vinculados o relacionados: se ejerce violencia contra los y las hijas de las mujeres para castigar a estas haciéndolas sufrir”. En: Nuevas expresiones de criminalidad contra las mujeres en América Latina y el Caribe: un desafío del Sistema de Justicia en el Siglo XXI. Elaborado la Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres. Abril de 2012. Ciudad de Panamá, Panamá.

### C. La diversidad del colectivo social de las mujeres en las políticas y/o planes nacionales

La violencia no afecta a todas las mujeres por igual. Algunos grupos de mujeres están en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia debido a determinados rasgos específicos como su pertenencia a un grupo étnico, al nivel socioeconómico, opinión o ideología política, orientación sexual, origen nacional o social, estado civil, grupo etario (niñas, adolescentes, mujeres adultas, adultas mayores), nivel de estudios, lugar de residencia (mujeres que viven en zonas urbanas o rurales), entre otros. Pero también están en una situación de mayor vulnerabilidad las mujeres privadas de la libertad, las que ejercen la prostitución, las mujeres que viven con virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida) o que poseen alguna discapacidad física o mental<sup>52</sup>, las muje-

res que viven en el contexto de un conflicto armado, que son objeto de trabajo esclavo, trabajo forzado (o prácticas análogas) o que integran grupos relacionados con actividades criminales (narcomenudeo, pandillas juveniles, crimen organizado, entre otras), muchas veces contra su propia voluntad, etc.

En este sentido, un enfoque integral de las políticas y/o planes nacionales debe reconocer las particularidades, especificidades, necesidades y realidades diversas de cada grupo de mujeres con el propósito de diseñar y adoptar estrategias focalizadas desde una perspectiva intercultural e inclusiva. La tabla 5 identifica una serie de criterios que describen la diversidad del colectivo social de las mujeres, sus rasgos más salientes y el número de países y porcentaje del total analizado que incluyen tales rasgos como parte de la definición de violencia contra las mujeres que adoptan en sus políticas y/o planes nacionales y/o como parte de las estrategias que im-

**Tabla 5. Criterios de diversidad del colectivo social de las mujeres identificados en las políticas y/o planes nacionales, rasgos, número de países y porcentaje**

Criterios de diversidad identificados en las políticas y/o planes nacionales	N.º de países (n = 29) <sup>53</sup>	%
Étnicas	14 <sup>54</sup>	48%
Geográficas	14 <sup>55</sup>	48%
Culturales	13 <sup>56</sup>	44%
Nivel económico	13 <sup>57</sup>	44%
Lingüísticas	11 <sup>58</sup>	38%
Orientación sexual	10 <sup>59</sup>	34%
Mujeres viviendo con VIH/sida	7 <sup>60</sup>	24%
Generacional	18 <sup>61</sup>	62%
Discapacidades	13 <sup>62</sup>	44%
Otros	12 <sup>63</sup>	41%

Fuente: elaboración propia.

52 - En octubre de 2012, la Relatora Especial presentó su segundo informe escrito a la Asamblea General (A/67/227). En él se aborda la violencia contra las mujeres con discapacidad. El documento plantea que los Estados deben procurar el empoderamiento de las mujeres con discapacidad, esto es un modelo social de discapacidad, en contraposición a un enfoque cuyo acento está puesto en la situación de la vulnerabilidad (A/HRC/23/49) o en un modelo médico-hegemónico o basado en la caridad.

53 - No se cuenta con información para los casos de Dominica, San Vicente y las Granadinas y Surinam.

54 - Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

55 - Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

56 - Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

57 - Antigua y Barbuda, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

58 - Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua y Trinidad y Tobago.

59 - Antigua y Barbuda, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México y Perú.

60 - Antigua y Barbuda, Barbados, Brasil, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Perú

61 - Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

62 - Bahamas, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador y Trinidad y Tobago.

63 - Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Chile, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela.

plementan para abordar estos factores de desigualdad y discriminación que sufren y que exacerban el ejercicio de la violencia.

Sobre un total de 29 países a los cuales se accedió a información confiable, las políticas y/o planes nacionales reconocen, en mayor o menor medida, las necesidades específicas de grupos sociales diversos de mujeres con el objetivo de brindar una respuesta focalizada en materia de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia. Más de la mitad de las políticas y/o planes nacionales (62%) reconocen la necesidad de brindar una respuesta institucional diferenciada ante la diversidad generacional, esto es frente a la violencia que es ejercida contra las niñas, adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores. Por su parte, casi la mitad de las políticas y/o planes nacionales (48%) reconoce la diversidad racial o étnica (sobre todo mujeres indígenas y/o afrodescendientes) y otro tanto reconoce la diversidad geográfica (mujeres campesinas, que viven en zonas rurales o en zonas muy alejadas de los centros urbanos, etc.).

En 13 de las 29 políticas y/o planes nacionales analizados (44%) se señalan las barreras culturales y económicas que viven muchas mujeres para acceder a los servicios de atención (salud, acceso a la justicia, acciones de prevención, etc.) y en un menor porcentaje, también se hace referencia la diversidad lingüística (38%) y religiosa (10%). Por su parte, en un 44% de las políticas y/o planes nacionales, es decir, cerca de la mitad de los casos, se formulan estrategias específicas para hacer frente a la violencia que es ejercida contra las mujeres con algún tipo de discapacidad (física y/o mental), y en el 34% de las políticas y/o planes nacionales, la orientación sexual es también reconocida explícitamente como un factor que contribuye a exacerbar la violencia hacia las mujeres.

En cuanto a la intersección entre la violencia contra las mujeres y el VIH/sida, y a pesar de la feminización de la incidencia del VIH/sida en la región, solo en 7 de 29 países (24%) las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres formulan acciones específicas en materia de prevención y atención o estrategias focalizadas hacia las mujeres que viven con VIH/sida.

Finalmente, un 41% de las políticas y/o planes nacionales (doce casos) hacen referencia a otras situaciones que son fuente de discriminación, privación y eventual violencia ejercida contra las mujeres. Entre ellas, cabe señalar la violencia que experimentan las mujeres migrantes y refugiadas, las trabajadoras sexuales, las mujeres consumidoras de drogas (identificadas en los planes nacionales de Antigua y Barbuda y Barbados), las mujeres privadas de la libertad (como en el caso del plan nacional de Brasil), entre otras. En este grupo también se incluyen aquellas políticas y/o planes nacionales que, de forma genérica, identifican la experiencia que viven las “mujeres que integran grupos vulnerables” (Jamaica), las “mujeres en situación de violencia” (República Dominicana) o simplemente mencionan a las “mujeres”, sin señalar particularidades de grupos específicos, aunque reconociendo, desde una perspectiva inclusiva, el carácter plural del colectivo social.

#### **D. Multidimensionalidad del sistema de respuesta institucional a la violencia contra las mujeres con foco en los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres u otras formas y/o expresiones de violencia**

La multidimensional de la respuesta institucional para abordar la violencia contra las mujeres hace referencia al conjunto de objetivos, estrategias y actividades formuladas en las políticas y/o planes nacionales en relación con los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación<sup>64</sup>. En el conjunto de políticas y/o planes nacionales analizados se observan grados de desarrollo variables para cada uno de los ejes mencionados; habiendo políticas y/o planes nacionales en los que se privilegia más un eje que otro.

La tabla 6 señala los países que han formulado objetivos, líneas de acción y/o actividades específicas para los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres en sus políticas y/o planes nacionales.

64 - Para mayor información acerca de los “elementos fundamentales” de una estrategia de prevención primaria y del sistema de respuesta a la violencia contra las mujeres, véase el Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres, 2012). También sugerimos visitar el Centro Virtual de Conocimiento sobre Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres): <http://www.endvawnow.org/es>

**Tabla 6. Formulación de acciones para los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación abordados en las políticas y/o planes nacionales**

Eje	N.º de países (n = 31) <sup>65</sup>	%
Prevención	31	100%
Atención	31	100%
Sanción	18 <sup>66</sup>	58%
Reparación	12 <sup>67</sup>	39%

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, la totalidad de las políticas y/o planes nacionales analizados formulan objetivos y estrategias específicas para abordar los ejes de la prevención y de la atención (100%). En poco más de la mitad de los casos, los instrumentos abordan el eje de la sanción (58%) y prácticamente en un 40% se incluyen líneas de acción para abordar el eje de la reparación. Esto último señala que aún persisten deudas por parte de los Estados para lograr prever medidas encaminadas al empoderamiento económico, la reintegración social, el acceso a una vivienda y empleo estables, el fortalecimiento de las capacidades de las víctimas/sobrevivientes y de su fuerza emocional para tomar decisiones autónomas, entre otras. Las iniciativas implementadas y resultados obtenidos para cada uno de los ejes son abordados en mayor profundidad en el apartado sobre “Implementación de las Políticas y/o Planes Nacionales”.

En relación con el **eje de la prevención**, las principales estrategias están orientadas a:

- Modificar los patrones socioculturales, económicos y políticos para prevenir la violencia contra las mujeres a través de campañas de prevención, educación, sensibilización, capacitación, concientización y/o de fomento y divulgación

de actitudes, valores y prácticas de respeto a los derechos humanos<sup>68</sup> y a una vida libre de violencia<sup>69</sup>.

- Crear “contextos institucionales seguros” y transformar las prácticas organizacionales para instaurar ambientes de tolerancia cero a la violencia contra las mujeres tanto en el interior de las instituciones públicas como en el sector privado (ámbito laboral en el sector privado y público, instituciones militares, religiosas, recreativas, deportivas, etc.).
- Crear redes entre actores sociales<sup>70</sup> y político-institucionales e involucrar a jóvenes, hombres y niños (por ejemplo, a través de programas de masculinidad positiva) para que actúen como aliados/as de las transformaciones sociales y la modificación de pautas culturales que exacerban la violencia contra las mujeres.
- Fomentar la movilización comunitaria a través de la participación de las organizaciones sociales de base, las autoridades locales para implementar acciones de prevención en el ámbito territorial.
- Identificar aquellos “problemas conexos” que exacerban la violencia contra las mujeres (por ejemplo, el consumo de alcohol, de drogas, el acceso a armas de fuego, etc.) y crear agendas multisectoriales para garantizar la complementariedad entre las políticas.
- Diseñar e implementar programas de intervención temprana dirigidos a niños/as que hayan sido testigos de violencia en el entorno familiar o que hayan sufrido situaciones de violencia, en especial abuso sexual y/o violencia física.
- Diseñar e implementar iniciativas vinculadas con el programa de Ciudades y Comunidades Seguras<sup>71</sup>.

65 - No se cuenta con información acerca de los ejes que formulan las políticas y/o planes nacionales de San Vicente y las Granadinas.

66 - Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, Trinidad y Tobago y Venezuela.

67 - Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Uruguay y Venezuela.

68 - Para conocer más acerca de estrategias prácticas que orienten el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una campaña nacional para poner fin a la violencia contra las mujeres, sugerimos visitar el Centro Virtual de Conocimiento sobre Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres): <http://www.endvawnow.org/es/modules/view/3-campanas.html#158>

69 - Para mayor información acerca de cómo desarrollar una investigación formativa (o evaluación de necesidades) previo al diseño de una campaña de prevención de la violencia contra las mujeres, sugerimos visitar el Centro Virtual de Conocimiento sobre Violencia contra las Mujeres (ONU Mujeres): <http://www.endvawnow.org/es/articles/334-situation-analysisneeds-assessments-formative-research-.html&analisis-de-la-situacionevaluacion-de-necesidades-%28investigacion-formativa%29>

70 - Entre los cuales cabe destacar a las organizaciones sociales (movimientos, organizaciones y grupos de mujeres, feministas, de defensa de los derechos humanos, colectiva de lesbianas, gais, bisexuales y transexuales, etc.), periodistas y otros/as profesionales de los medios de difusión, líderes/líderesas religiosos/as o tradicionales, deportistas, actores/actrices; cantantes u otras personalidades destacadas con capacidad de incidencia para que actúen como “embajadores/as” de la prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito regional, nacional y/o territorial.

71 - Para mayor información acerca de las iniciativas implementadas en el marco del Programa Ciudades y Comunidades Seguras, sugerimos visitar el siguiente enlace [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=295&Itemid=170](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=170)

- Forjar “entornos escolares seguros” que incluyan la revisión y adecuación del material docente y de los textos que son utilizados en todos los niveles de enseñanza y la adaptación de las mallas curriculares para incluir la violencia contra las mujeres como parte de la planificación de los contenidos.
- Diseñar e implementar iniciativas que promuevan la “crianza positiva y no violenta” a través de programas de prevención dirigidos a las familias; entre las principales estrategias.

En relación con el **eje de la atención**, las principales estrategias tienen como objetivo:

- Crear espacios para brindar una atención integral (atención médica y psicológica, contención emocional, asesoramiento jurídico y acerca de cómo efectuar la denuncia), alojamiento (albergues temporales, casas de acogida, etc.), servicios de intérprete y traducción, etc.) y centralizada en las víctimas/sobrevivientes para evitar la revictimización.
- Desarrollar programas de empleo y vivienda asistida (empoderamiento a largo plazo).
- Garantizar el acceso a servicios para la atención inicial o de crisis (emergencia).
- Elaborar protocolos de atención integral multisectoriales.
- Brindar atención integral a hijos/as de víctimas/sobrevivientes.
- Habilitar el funcionamiento de líneas de atención telefónica en el ámbito nacional, gratuitas, con atención todos los días, las 24 h, brindando asesoramiento, información, orientación y apoyo a las víctimas/sobrevivientes.
- Crear redes de apoyo multisectoriales.

En relación con el **eje de la sanción**, las principales estrategias están encaminadas a:

- Crear agendas de trabajo multisectoriales para la revisión y armonización de los marcos normativos para modificar y/o derogar disposiciones discriminatorias hacia las mujeres.
- Incorporar la transversalización del enfoque de género en las políticas.
- Adoptar medidas para garantizar la protección legal a las víctimas/sobrevivientes.

- Promover el endurecimiento de las penas a los agresores.
- Modificar el vocabulario utilizado en la formulación de las leyes con el fin de erradicar sesgos sexistas.
- Crear y/o fortalecer unidades especializadas de policía para responder a la violencia contra las mujeres (no en reemplazo de todas las unidades de policía ni de la labor de las fiscalías) y sistemas de tribunales especializados o procedimientos judiciales especializados.
- Desarrollar las capacidades de operadores/as de justicia y funcionarios/as del sistema judicial.
- Articular la labor de la policía y de los equipos de fiscales para atender la violencia contra las mujeres de manera coordinada y eficaz (por ejemplo, a través de la elaboración de protocolos de actuación intersectoriales).
- Garantizar la disponibilidad de órdenes de protección eficaces para las víctimas/sobrevivientes y los procesos jurídicos.
- Implementar programas “de intervención” para agresores (por ejemplo, programas que promueven la modificación de las conductas de los agresores como parte de la sentencia y no como alternativa al proceso jurídico).

En relación con el **eje de la reparación**, las principales estrategias están orientadas a:

- Diseñar e implementar iniciativas tendientes a la reparación de los derechos vulnerados y los daños morales de las víctimas/sobrevivientes.
- Diseñar e implementar medidas intersectoriales que logren el empoderamiento económico de las víctimas/sobrevivientes (por ejemplo, a través del otorgamiento de microcréditos).
- Brindar asistencia psicológica, jurídica, social y económica a las víctimas/sobrevivientes.
- Priorizar que las víctimas/sobrevivientes accedan de manera inmediata a viviendas, medicamentos y demás insumos médicos u otros requerimientos específicos.
- Diseñar e implementar medidas encaminadas a la reintegración social y laboral a través de programas de empleo, formación profesional, etc.

**-4-**

**PRINCIPALES AVANCES Y  
NUDOS CRÍTICOS:  
UNA MIRADA TRANSVERSAL A  
LA IMPLEMENTACION  
DE LAS POLÍTICAS  
Y/O PLANES NACIONALES PARA  
ABORDAR LA VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES**



En el contexto regional actual, la mayoría de los países están realizando importantes esfuerzos para la elaboración de nuevas políticas, integrales e integradas, participativas y de carácter intersectorial para abordar la violencia contra las mujeres. Incluso, en algunos Estados de la región, estos avances han operado en el marco de procesos más amplios de reforma y modernización del Estado, que plantean redefiniciones en la relación con la sociedad civil, crean o fortalecen la institucionalidad de género, abren nuevos debates, articulan nuevas demandas y formulan nuevas agendas.

En la región, se observan marcos normativos renovados, políticas públicas y planes nacionales que incluyen las nuevas expresiones de violencia como así también la implementación de programas específicos para atender las cuestiones de género y la violencia contra las mujeres brindando de forma progresiva una respuesta cada vez más integral a las víctimas y sobrevivientes. Asimismo, se ha avanzado en el fortalecimiento de la institucionalidad de género y en la institucionalización de nuevas y mejores prácticas, más inclusivas y participativas, que impacten el diseño y el desarrollo de las políticas y/o planes nacionales de igualdad de género y lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Sin embargo, aunque muchos países están dando pasos clave para el cumplimiento de la Convención de Belém do Pará, y se han logrado importantes avances en esta materia, aún persisten algunos nudos críticos en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y planes para

erradicar la violencia que dificultan la obtención de mejores resultados en la prevención y la respuesta a la violencia contra las mujeres. Estos desafíos se producen en todo el ciclo de vida de las políticas públicas y en al menos cinco dimensiones interrelacionadas:

- **Dimensión político-institucional:** se refiere al ejercicio del poder, a los actores y sus recursos (capacidades); las estructuras de gobernanza creadas para el desarrollo de las políticas; y a la creación de alianzas para conseguir incidir en los espacios de toma de decisiones.
- **Dimensión normativa:** se refiere al conjunto de instrumentos legales (de primera y segunda generación) para abordar la violencia contra las mujeres y a las estrategias adoptadas para impulsar las reformas legislativas.
- **Dimensión distributiva:** se refiere a la administración que desde la institucionalidad se hace de los recursos económicos para el logro de los objetivos formulados en las políticas y/o planes nacionales y a las estrategias para la asignación de mayores recursos presupuestarios para abordar la violencia contra las mujeres.
- **Dimensión organizacional:** se refiere a las capacidades de las organizaciones para gestionar los recursos humanos, materiales, económicos, información y conocimiento, etc.; la configuración que adoptan las organizaciones; las alianzas que crean para su fortalecimiento, y las estrategias para garantizar la sostenibilidad de las políticas.
- **Dimensión cultural:** se refiere al conjunto de valores, significados, prácticas, interpretaciones de la realidad y formas de relacionamiento social que naturalizan la violencia contra las mujeres, y las estrategias para promover la transformación cultural desde el Estado y la sociedad civil.

Las políticas públicas surgen para dar respuestas a problemas o situaciones que demandan atención, y sus contenidos orientan y fijan el rumbo de la acción pública para lograr las respuestas y soluciones satisfactorias para la sociedad. De este modo, las políticas públicas representan y contienen: a) los principios, normas y objetivos (o propuestas objetivadas); b) que expresan una decisión o conjunto de ellas emanadas del régimen político; c) que señalan un curso de acción respecto al problema o tema, sobre comportamientos de acción o no-acción frente al mismo; d) son formuladas explícitamente y san-

cionadas por el Estado, y e) para orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana<sup>72</sup>.

Por lo general, se plantea que las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas son la formulación, la implementación y el monitoreo y evaluación. Sin embargo, existen varios pasos intermedios y un paso previo fundamental que tiene relación con la entrada de un tema en la agenda pública.

De este modo, el primer paso en el proceso de formulación de las políticas públicas es que el tema o problema sobre el cual se ha de focalizar el propósito entre en la agenda pública. Esto puede ocurrir por iniciativa de los actores institucionales: partidos

políticos, Ejecutivo, etc., o de otros actores sociales como las organizaciones de la sociedad civil.

En relación con la violencia contra las mujeres, las resistencias de algunos grupos sociales conservadores crean barreras para la construcción de agendas, para la sanción y/o reglamentación de leyes, reformas de marcos jurídicos y la misma aprobación de planes nacionales. A su vez, estos actores instalan un discurso que profundiza en la naturalización de la violencia contra las mujeres y dificulta el planteamiento de consensos en la definición del problema y de las intervenciones necesarias.

Por ello, es fundamental que la gestión pública cuente con liderazgo y poder político para conseguir los

## Etapas del ciclo de vida de las políticas públicas



72 - PNUD (2011): Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: Marco conceptual.

consensos necesarios entre actores sociales y político-institucionales con intereses muchas veces disímiles con el objetivo de motorizar los cambios en el interior del Estado y para brindar una respuesta institucional más eficiente y acorde con las demandas sociales. En este sentido, para poder hacer frente a la creciente diversificación de las expresiones de violencia contra las mujeres, a su magnitud y ensañamiento, las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres demandan liderazgos enérgicos, con capacidad de conducción, negociación, incidencia y adaptación al cambio.

## **A. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES**

Las dimensiones de análisis de la fase de formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres recaen en una indagación acerca de: i) los actores (sociales, político-institucionales y la cooperación internacional) que participaron de esta etapa del proceso, y ii) las estrategias que utilizaron los actores involucrados para la formulación de las políticas y/o planes nacionales.

### **a. LOS ACTORES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES**

A partir del análisis de la información<sup>73</sup>, se identifican al menos tres tipos de actores con diferentes

grados y perfiles de participación en el proceso de formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres: i) actores político-institucionales; ii) actores sociales, y iii) la cooperación internacional.

En referencia a los actores político-institucionales, en América Latina y el Caribe se identifica una tendencia cuya dirección está orientada hacia una activa participación de la institucionalidad en el ámbito nacional y subnacional. Bajo la coordinación de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres (en muchos casos, los ministerios o Institutos Nacionales de la Mujer) o de los mecanismos de coordinación interinstitucionales creados para la formulación y/o implementación de las políticas y/o planes nacionales, los diversos sectores —cuyas denominaciones y niveles jerárquicos varían entre los Estados— con mayor incidencia han sido las instituciones que integran las siguientes áreas: Justicia; Derechos humanos; Salud; Educación; Desarrollo Social; Mujer, Niñez, Familia, Adolescencia y Juventud; Economía; Trabajo; Vivienda; Seguridad Nacional o Seguridad Pública; Cultura; Planificación; los cuerpos policiales; las oficinas o institutos de estadísticas; las Defensorías del Pueblo; las Defensorías de las Mujeres; las Defensorías de las Mujeres Indígenas (y de otros grupos tradicionalmente excluidos) las comisiones para la prevención o lucha

### **Nudo crítico: escasa voluntad y apoyos políticos**

Por medio de esta investigación, se ha identificado que en varios de los Estados de la región aún no se han aprobado los planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres, o bien los mismos están aún en proceso de formulación, incluso tras haber adherido y ratificado los instrumentos regionales e internacionales en la materia. Si bien las causas pueden ser de diferente índole —y la presente investigación no ha tenido como objetivo profundizar sobre esta cuestión— una primera hipótesis de trabajo señalaría que en este grupo de Estados se observa, por un lado, cierta debilidad en términos de recursos políticos de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres para contar con los apoyos políticos necesarios para la formulación, reformulación o aprobación de las políticas y/o planes nacionales o para avanzar en su implementación.

Y además, en algunos casos se observa escasa voluntad política de parte de las organizaciones que integran el entramado institucional que participa en la implementación de las políticas y/o planes nacionales. Ambas cuestiones crean tensiones en el ámbito horizontal (entre sectores) como también en el vertical (entre jurisdicciones) que parecieran no estar aún resueltas, máxime si se atiende a la magnitud cada vez más creciente de la violencia contra las mujeres en la región.

73 - En el marco de la presente investigación se entiende por actores a “aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de las políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo de poder. En tanto mediadores, son quienes definen los temas de las agendas pública y política, y el marco en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones” (Belmartino, 1998:2-3 en Acuña y Repetto, 2001:18).

contra la violencia en los ámbitos ejecutivo y/o legislativo, y la academia, entre otras.

También se destacan las contribuciones nacionales de diversos actores sociales, especialmente de las organizaciones o movimientos en defensa de los derechos de las mujeres y/o feministas; organizaciones de derechos humanos; organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres indígenas, rurales, afrodescendientes u otros; organizaciones sociales que luchan contra el VIH/sida; las víctimas/sobrevivientes de violencia; las organizaciones sociales de raíz comunitaria representadas por dirigentes, líderes o lideresas comunales; expertos/as en cuestiones de género o en violencia contra las mujeres; representantes de grupos religiosos; del sector privado y de los medios de comunicación; entre las organizaciones sociales más representativas.

En relación con el grado de participación, el estudio confirma que la región está transitando de un modelo de acción estatal vertical y sectorial, con escasa participación social, en el que los actores sociales son simplemente informados acerca de decisiones que son tomadas “desde arriba” pero sin participar del proceso decisorio, hacia un modelo descentralizado en el ámbito territorial y desconcentrado, que se propone expandir capacidades, construir redes y abrir canales de participación “más horizontales” para una definición plural y una puesta en marcha conjunta de las políticas y/o planes nacionales con responsabilidades y funciones compartidas entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, el nuevo escenario regional nos muestra dos realidades.

Por un lado, un conjunto de países en los que prevalece una participación moderada de actores sociales, quienes son convocados por la institucionalidad para brindar información para la elaboración de los diagnósticos previa al diseño de las políticas y/o planes nacionales y/o para la programación conjunta de las actividades. Por el otro, un grupo de países en los que predomina una participación significativa de los actores sociales<sup>74</sup>, quienes participan a través de procesos de consultas y/o validaciones gestados desde la propia institucionalidad (inclusive adoptando medios no tradicionales, como en el caso de Perú o Guyana, a través de medios virtuales, foros, encuestas o de la participación en estudios de investigación) para retroalimentar el diseño de las políticas

y/o planes nacionales a partir de una planificación estratégica que da cuenta de la voluntad política de “escuchar todas las voces”.

Por último, la investigación permite confirmar el papel destacado de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, agencias bilaterales o multilaterales de cooperación, bancos multilaterales de crédito, entre otros, para la formulación de las políticas y/o planes nacionales a través del apoyo técnico y/o económico. Esta tendencia es mayor entre los países de la región del Caribe y Centroamérica.

## **b. LAS ESTRATEGIAS DE FORMULACIÓN**

Se identifican al menos dos estrategias que han sido adoptadas por los países para la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres:

1. Coordinación del proceso de formulación a cargo de la institución gubernamental rectora de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres.
2. Creación de un mecanismo de articulación interinstitucional (intersectorial) bajo la coordinación de la institución rectora de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres.

El análisis regional permite identificar 20 de 31 países<sup>75</sup> (65%) en los que las instituciones gubernamentales rectoras en materia de género o asuntos de las mujeres son las impulsoras de los procesos de formulación de las políticas y/o planes nacionales en cada país. Si bien no se crea formalmente un mecanismo de articulación interinstitucional, en el proceso de formulación participan otros organismos estatales de diversos sectores y agencias de cooperación internacional<sup>76</sup>. En algunos casos, el proceso de formulación también se ha descentralizado (como se verá más adelante), involucrando a representantes de la institucionalidad de los niveles subnacional y/o local y con diversos grados de participación de la sociedad civil.

**La tabla 7** señala las instituciones gubernamentales rectoras en materia de género que han impulsado los procesos de formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y el grado de participación de la sociedad

74 - Se destacan los casos de Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, Trinidad y Tobago y Uruguay.

75 - Insuficientes datos para confirmar San Vicente y las Granadinas.

76 - Como por ejemplo las políticas y/o planes nacionales elaborados en el marco del Proyecto Strengthen State Accountability and Community Action in the Caribbean, auspiciado por ONU Mujeres.

civil (moderada o significativa) de acuerdo con los criterios identificados.

En 11 de 31 países (35%) se han creado mecanismos interinstitucionales e intersectoriales para la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres a través de una norma específica que reglamenta su ejercicio y su composición. Los mismos están integrados

por diversas instituciones en el ámbito nacional, subnacional e incluso, en algunos casos, por organizaciones de la sociedad civil, y coordinados por una institución u órgano colegiado. La interinstitucionalidad es un rasgo distintivo que se traduce en la creación de espacios de concertación y de la celebración de convenios multisectoriales en los que se asignan responsabilidades según los ámbitos de competencias de cada organismo y a los que se les

**TABLA 7. Instituciones gubernamentales rectoras de la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y grado de participación de la sociedad civil.**

Estado	Institución gubernamental rectora	Participación de la sociedad civil y grado (moderado o significativo)
Antigua y Barbuda	Oficina de Asuntos de Género (Directorate of Gender Affairs)	Significativo
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Presidencia de la República Argentina	Moderado
Barbados	El Plan Nacional de Acción contra el VIH/sida (2008-2013) (National Action Plan Against HIV/AIDS 2008-2013) ha sido formulado bajo la dirección estratégica de la Secretaría de la Comisión Nacional para enfrentar el VIH/sida (National HIV/AIDS Commission's Secretariat) en conjunto con el Comité Directivo del Plan Estratégico Nacional (2005-2025) (National Strategic Plan NSP Steering Committee)	Significativo
Bahamas	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social (Ministry of Labour and Social Development)	s/d
Belice	Departamento de Mujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social (Women's Department. Ministry of Human Development and Social Transformation)	Moderado
Brasil	Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer en cuya órbita funcionan la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres	Significativo
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Moderado
Colombia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Significativo
Dominica	Oficina de Asuntos de Género (Bureau of Gender Affairs) dependiente del Ministerio de Servicios Sociales, Desarrollo Comunitario y Asuntos de Género (Ministry of Social Services, Community Development and Gender Affairs)	s/d
Ecuador	Comisión de Transición Hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (Decreto Ejecutivo 1733/2009)	Moderado
El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Moderado
Guyana	Oficina de Asuntos de las Mujeres (Women's Affairs Bureau) en la órbita del Ministerio de Trabajo, Servicios Sociales y Seguridad Social (Ministry of Labour, Human Services and Social Security)	Significativo
Grenada	Departamento de Asuntos de Género (Bureau of Gender Affairs) del Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Desarrollo Comunitario (Ministry of Social Development, Housing & Community Development)	Significativo

<b>Honduras</b>	Instituto Nacional de la Mujer	Moderado
<b>Jamaica</b>	Oficina de Asuntos de las Mujeres (Bureau of Women's Affairs) dependiente del Ministerio de la Juventud, Deporte y Cultura (Ministry of Youth, Sports and Culture)	Significativo
<b>Paraguay</b>	Ministerio de la Mujer	Significativo
<b>Perú</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Significativo
<b>República Dominicana</b>	Ministerio de la Mujer	Moderado
<b>Santa Lucía</b>	División de Relaciones de Género (Division of Gender Relations) que depende del Ministerio de Salud, Bienestar, Desarrollo Humano y Relaciones de Género (Ministry of Health, Wellness, Human Services, and Gender Relations)	Moderado
<b>Trinidad y Tobago</b>	Ministerio de Desarrollo Comunitario, Cultura y Asuntos de Género (Ministry Of Community Development, Culture And Gender Affairs)	Significativo

s/d: sin datos.

otorgan recursos que pueden provenir del presupuesto central o bien del de cada institución según los acuerdos interinstitucionales alcanzados. Estos recursos pueden ser luego comprometidos en la fase ulterior de implementación de las políticas y/o planes nacionales.

La tabla 8 señala los países cuyas instituciones gubernamentales rectoras en materia de género han impulsado la creación de mecanismos de articulación interinstitucional para los procesos de formulación de las políticas y/o planes nacionales y el grado de participación social, moderado o significativo, de acuerdo con los criterios identificados en el apartado anterior.

Adoptando una u otra estrategia, se observa en la región una tendencia a la participación de la institucionalidad de los niveles subnacionales (estados, provincias, territorios, regiones, municipios, departamentos, etc.) en el proceso de formulación de las políticas y/o planes nacionales en forma articulada con la institucionalidad en el ámbito central. Esta articulación entre jurisdicciones responde, por un lado, a la necesidad de adoptar un enfoque que capte las miradas regionales y locales e identifique las necesidades específicas de cada territorio y, a la vez, permita la difusión de la información y la celebración de compromisos que se traduzcan en acuerdos o convenios entre los diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno. Por otro lado, la articulación interjurisdiccional también obedece al mandato legal de que las instancias subnacionales formulen sus propios planes o políticas de manera articulada con

las políticas nacionales, como en el caso de El Salvador, donde la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres prevé la articulación de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con los municipios a través de la creación de los concejos municipales, responsables de la formulación de los Planes Municipales para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres cada tres años en forma articulada con la sociedad civil.

La articulación interjurisdiccional es de vital importancia desde el punto de vista político y administrativo en los países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) por la necesaria articulación que debe existir entre el nivel nacional y las jurisdicciones subnacionales. En Argentina, por ejemplo, la Ley 26.485, Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y su Decreto Reglamentario 1011/2010, prevén que la formulación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres se realice articuladamente en los tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal (Ley 26.485, Art. 9.º, inc. b). En Brasil, por su parte, el Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer (2008-2011) (Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher) (2008-2011), el cual fue ratificado por 24 de los 26 Estados, fue el resultado del acuerdo entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, junto con los Estados y los municipios. Y en México, el Sistema Nacional de Prevención, Aten-

77 - Para un detalle de los organismos y organizaciones de la sociedad civil que integran los mecanismos de articulación interinstitucionales, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

**TABLA 8. Mecanismos de articulación interinstitucionales a cargo de la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y grado de participación de la sociedad civil**

Estado	Mecanismo de articulación interinstitucional <sup>17</sup>	Grado de participación de la sociedad civil (moderado o significativo)
<b>Bolivia</b>	Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres coordinado por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Justicia	Significativo
<b>Costa Rica</b>	Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres	Significativo
<b>Guatemala</b>	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres coordinado por la Secretaría Presidencial de la Mujer	Significativo
<b>Haití</b>	Concertación Nacional contra la Violencia a las Mujeres ( <i>Concertation Nationale contre les Violences spécifiques faites aux femmes</i> ) coordinado por el Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de las Mujeres ( <i>Ministère à la Condition féminine et aux droits des femmes</i> )	Moderado
<b>México</b>	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, organismo colegiado presidido por la Secretaría de Gobernación y cuya Secretaría Ejecutiva recae en el Instituto Nacional de las Mujeres	Significativo
<b>Nicaragua</b>	Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia coordinada por el Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez	Significativo
<b>Panamá</b>	Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana coordinada por el Instituto Nacional de la Mujer-Ministerio de Desarrollo Social	Significativo
<b>Saint Kitts and Nevis</b>	Comité Directivo para Erradicar la Violencia Basada en Género ( <i>Steering Committee for Ending Gender-Based Violence</i> ) coordinado por el Departamento de Asuntos de Género ( <i>Department of Gender Affairs</i> )	Significativo
<b>Surinam</b>	Comité Monitor del Plan de Acción Integral de Género coordinado por el Ministerio del Interior	Moderado
<b>Uruguay</b>	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social	Significativo
<b>Venezuela</b>	Comisión Intersectorial de Alto Nivel integrada por las/los ministras/os de todas las instituciones relacionadas con la implementación del plan coordinado por el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Moderado

Fuente: elaboración propia.

ción, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres formuló el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2010-2012) en forma articulada con los gobiernos de las entidades federativas, los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en el Estado y las 9 instituciones federales.

Sin embargo, esta estrategia de articulación inter-

jurisdiccional no es propia de los Estados federales. También en el resto de los países se ha avanzado en promover desde el nivel central la participación de la institucionalidad subnacional y de instancias descentralizadas de las instituciones de género. La tabla 9 identifica los países en los que se observa una articulación entre jurisdicciones para la formulación de las políticas y/o planes nacionales.

**TABLA 9.** Estrategia de descentralización según país

Estado	Estrategia de descentralización
<b>Argentina</b>	La Ley 26.485, y su Decreto Reglamentario 1011/2010, prevén que la formulación del Plan Nacional se realice articuladamente en los tres niveles de Gobierno, nacional, provincial y municipal, con la participación de los ámbitos universitarios, sindicales, empresariales, religiosos, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia
<b>Brasil</b>	El Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer (2008-2011) fue el resultado del acuerdo entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, junto con los Estados y los municipios
<b>Chile</b>	En el diseño del Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (2011-2012) han participado los tres niveles del Estado, central, regional y local
<b>Colombia</b>	El Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias (2012-2022) incluyó un proceso de diálogo y consultas regionales y sectoriales junto a la participación e incidencia política de las plataformas nacionales de las mujeres
<b>Costa Rica</b>	El Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y el Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar Mujer se caracterizaron por un abordaje interinstitucional e intersectorial bajo la coordinación del Instituto Nacional de las Mujeres y de forma descentralizada a través de las Oficinas Municipales de la Mujer
<b>El Salvador</b>	La Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres prevé la articulación de la política nacional con los municipios a través de la creación de los concejos municipales, responsables de la formulación de los Planes Municipales para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres cada tres años en forma articulada con la sociedad civil
<b>Guatemala</b>	El Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar atravesó tres fases de consulta y validación en las que participaron la institucionalidad nacional en forma coordinada con los niveles regional, departamental, municipal y comunitario bajo la coordinación técnica de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
<b>Guyana</b>	La Ley de Violencia Doméstica (1996) y la Política Nacional sobre Violencia Doméstica (2008-2013) ( <i>National Policy on Domestic Violence</i> ) son productos de sendos procesos de discusión, debate y reflexión entre la institucionalidad nacional, regional y local
<b>México</b>	El Instituto Nacional de las Mujeres ha formulado el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2010-2012) junto con la participación de los gobiernos de las entidades federativas, los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en el Estado y las 9 instituciones federales
<b>Perú</b>	El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (2009-2015) es el resultado del diálogo entre la institucionalidad nacional, regional y local para la revisión, formulación de observaciones y validación antes de su aprobación
<b>Uruguay</b>	La formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010) ha sido el resultado de un trabajo articulado entre la institucionalidad en el ámbito nacional y las autoridades de las intendencias del interior del Estado a través de reuniones regionales para validar la información contenida en el plan y evaluar la factibilidad de la implementación en el ámbito departamental

Fuente: elaboración propia.

## Nudo crítico: insuficiente asignación de recursos financieros

La información a la que se tuvo acceso en relación con la asignación de recursos económicos para la aplicación de las leyes (cuando estas están reglamentadas) y para la formulación, implementación y monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres ha sido limitada, y en algunos casos la misma está desactualizada.

Se identifica un vacío de información sobre cuál es el porcentaje del presupuesto nacional asignado por año a las acciones planificadas en materia de prevención, atención, sanción y/o reparación. Y si bien en algunos casos se informan los presupuestos generales, no hay posibilidad real de conocer el porcentaje del presupuesto nacional destinado a programas de violencia contra las mujeres ejecutado por las instituciones, por cuanto las mismas no cuentan con un presupuesto específico para este tipo de programas, es decir, no se brinda información que desglose las partidas de acuerdo con el tipo de gasto.

Sin embargo, según las fuentes oficiales consultadas, se puede determinar que la mayoría de los países no cuentan con partidas presupuestarias específicas para la implementación de las políticas y/o planes nacionales, e incluso se han identificado casos en los que las políticas, planes nacionales y programas se financian exclusivamente con recursos de la cooperación internacional o de donaciones, lo cual reduce la posibilidad de garantizar la sustentabilidad de las políticas.

A esto se suma la baja asignación de presupuesto para financiar las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres y para la implementación de las políticas y/o planes nacionales.

### B. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES

Las estrategias de intervención adoptadas y las estructuras de gobernanza creadas para la implementación de las políticas y/o planes nacionales coinciden con aquellas instituidas para la fase de formulación<sup>78</sup>, con excepción de Panamá que creó además la Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014), una instancia con funciones específicas para el diseño del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014). Esta continuidad del perfil institucional podría considerarse una estrategia acertada que garantizaría la sostenibilidad del continuum formulación-implementación-monitoreo-evaluación, ya que al contar con capacidades instaladas se introduciría a priori cierta coherencia en el trazado de las políticas públicas producto del conocimiento acumulado.

No todas las políticas y/o planes nacionales analizados establecen un plazo o período de tiempo medido en años para la implementación de las actividades y el logro de los resultados previstos. En algunos

casos, la ley estipula un plazo específico para la ejecución de la política y/o plan nacional. Entre aquellas políticas y/o planes nacionales que sí establecen plazos de ejecución, 24 de 32 países (75%), la media es de 5,4 años (habiendo políticas cuyos plazos de ejecución establecidos son de un año, en el límite inferior, y existe un caso cuyo plazo es de once años en el límite superior). Si bien no se puede establecer un parámetro que permita comparar la eficacia de las políticas en función de los plazos de ejecución previstos, la experiencia de aquellos países que han implementado políticas de mediano y largo plazo revela que las mismas permiten construir una visión a futuro, permiten hacer más eficiente la coordinación interinstitucional, aprender de las buenas prácticas y de las evaluaciones de medio término e ir haciendo ajustes con mayor grado de flexibilidad; aprender. A mayor plazo, pareciera ser mayor la sostenibilidad y la sustentabilidad de las políticas y el compromiso político para incidir sobre una mayor asignación de recursos presupuestarios, a la vez que políticas de largo plazo permiten una mayor visibilidad, rendición de cuentas y difusión, etc.

Si bien la gran mayoría de los Estados que integran la muestra de estudio cuenta con políticas y/o planes

78 - Para un detalle las estructuras de gobernanza y el entramado institucional creado para la implementación de las políticas y/o planes nacionales en el conjunto de Estados analizados, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

nacionales para abordar la violencia contra las mujeres, son pocos aquellos que asignan una partida presupuestaria específica para su implementación. Y aun existiendo recursos comprometidos, los testimonios recogidos confirman que existen dilaciones para contar con los mismos a tiempo. Esta situación se ve agravada por varios factores, entre los cuales cabe señalar una también exigua asignación de recursos presupuestarios para las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres; debilidad en la administración de los recursos escasos; falta de un criterio de razonabilidad para establecer prioridades de manera articulada entre funcionarios y funcionarias y personal técnico para que permita establecer de manera estratégica en qué y para qué utilizar los recursos económicos; un excesivo aparato de normas y procedimientos administrativo-burocráticos que entorpecen el buen funcionamiento de la Administración; debilidad o falta de instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas entre el nivel político y la Administración, entre los distintos niveles dentro de la Administración pública (accountability horizontal) y ante los ciudadanos (accountability vertical) por parte de los que detentan el poder del Estado; entre las principales causas.

Con el objetivo de avanzar hacia una efectiva implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres, los Estados han creado estructuras de gobernanza o mecanismos de coordinación cuyas configuraciones (composición y nivel jerárquico en la estructura administrativa del Estado) varían entre uno y otro, a saber:

- a. Mecanismos de coordinación política;
- b. Mecanismos de coordinación o articulación interinstitucional;
- c. Mecanismos interinstitucionales de coordinación técnica, y
- d. Mecanismos de coordinación operativa.

**a. MECANISMOS DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

Siguiendo la clasificación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

con base en la legislación nacional, que define las atribuciones y situación jurídica mediante leyes, decretos y otros actos oficiales, se pueden identificar tres grupos de países en relación con el nivel jerárquico de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres (en su mayor parte, los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM).

El primer grupo está integrado por 12 de los 32 Estados<sup>79</sup> (37,5%). En ellos el proceso de implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres está liderado por un organismo gubernamental de alto nivel jerárquico (ministerio o rango ministerial) en la estructura administrativa del Estado (CEPAL)<sup>80</sup>. Sus titulares cuentan con liderazgo político y capacidad de negociación e incidencia en los procesos de toma de decisiones en los gabinetes nacionales y en el marco de las comisiones parlamentarias de presupuesto y de los derechos de las mujeres e igualdad de género (o sus denominaciones análogas).

El segundo grupo está compuesto por 5 de los 32 Estados<sup>81</sup> (16%). En estos, el proceso de implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres está liderado por un organismo gubernamental con un nivel jerárquico intermedio, siendo una “entidad adscrita a la Presidencia o Mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante la Presidencia” (CEPAL). Sus titulares cuentan con menos recursos políticos y capacidad de negociación e incidencia en los procesos de toma de decisiones que entre los que integran el primer grupo.

El tercer grupo está conformado por 15 de los 23 Estados<sup>82</sup> (47%), representando la mayoría de los casos analizados. En ellos, el proceso de implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres está liderado por un organismo gubernamental que ocupa una jerarquía de tercer nivel con baja capacidad de incidencia en los espacios de toma de decisiones. Los mismos son “entidades dependientes de un ministerio (viceministerios, subsecretarías, institutos, consejos u otras figuras)” (CEPAL).

79 - Bahamas, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

80 - Esto es así a pesar de que la denominación oficial de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres pueda no ser la del ministerio como de hecho ocurre en los Estados arriba señalados, excepto en los casos de Perú y República Dominicana. Véase la tabla A1 en el anexo del presente documento. Cabe señalar que entre los MAM existen denominaciones que son comunes a los tres niveles jerárquicos categorizados por la CEPAL pero sus potestades, rangos del/de la titular y capacidad de influencia en los espacios de toma de decisiones son variables en cada contexto nacional.

81 - Argentina, Colombia, Ecuador, México y Uruguay.

82 - Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Bolivia, Dominica, El Salvador, Grenada, Guyana, Jamaica, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

## **b. MECANISMOS DE COORDINACIÓN O ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

En 22 de los 32 Estados<sup>83</sup> (69%) de la región, es decir, en la mayoría de los casos, se han creado sistemas para la gestión de las políticas y/o planes nacionales o mecanismos de coordinación o articulación interinstitucional (o sus denominaciones análogas)<sup>84</sup>. Estos mecanismos son creados por mandato legal y las y los funcionarios/as a cargo de los organismos que los integran toman decisiones de carácter político y estratégico para la ejecución de las políticas y/o planes nacionales. A pesar de que su denominación y composición varía de un Estado a otro, se observa una tendencia a la participación de funcionarios y funcionarias que ocupan puestos de alta dirección pública en el ámbito nacional y subnacional (ministerios, viceministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales, o sus denominaciones análogas). Sin embargo, no se observa una relación de asociación entre el nivel jerárquico de los MAM y la creación de mecanismos de coordinación o articulación interinstitucionales.

En aquellos Estados estudiados en los que se han creado mecanismos de articulación interinstitucional, el análisis regional permite confirmar avances en torno al desarrollo de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres: se han aprobado más expeditamente las políticas y/o planes nacionales; se ha formulado y aprobado (o se está en proceso de formulación) de un segundo plan; se han implementado acciones intersectoriales para abordar los ejes de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres; se han creado sistemas interinstitucionales de información y de monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales (e incluso, en algunos casos, se han evaluado los primeros planes); las instituciones rectoras en materia de género han logrado más apoyos políticos y técnicos del resto de la institucionalidad y de las organizaciones de la sociedad civil; se ha creado y/o fortalecido el entramado institucional de género; se han fortalecido los marcos normativos incorporando leyes “de segunda generación”; se han articulado las políticas para abordar la violencia contra las mujeres con otras políticas sociales (salud, educación, seguridad

ciudadana, desarrollo social, vivienda, justicia, etc.); se han elaborado más protocolos de actuación intersectoriales; se ha fortalecido la descentralización en el ámbito territorial —lo cual ha permitido adoptar una perspectiva inclusiva del colectivo social de las mujeres en la legislación y las políticas— y se han abierto más canales de diálogo con la sociedad civil.

## **c. MECANISMOS INTERINSTITUCIONALES DE COORDINACIÓN TÉCNICA**

Se han identificado casos en los que se han creado mecanismos interinstitucionales de coordinación técnica integrados por personal con competencias técnicas para la ejecución de las políticas y/o planes provenientes de diversas instituciones. Estas instancias dependen, ya sea del mecanismo de articulación interinstitucional, de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres, o bien de los MAM en forma directa. Su principal función es la de asesorar técnicamente y proponer ajustes en la implementación de las políticas. Tales mecanismos constituyen “vasos comunicantes” entre el mecanismo de articulación político y las instancias políticas y técnicas que se crean en el ámbito territorial para la descentralización de las acciones de implementación.

## **d. MECANISMOS DE COORDINACIÓN OPERATIVA**

Se han identificado casos en los que se han creado instancias operativas que actúan como figura de enlace con las instancias de ejecución en el ámbito territorial para garantizar un proceso de descentralización más eficiente. En Costa Rica, por ejemplo, se ha creado una coordinación operativa, además de las coordinaciones política y técnica, en el marco del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar que está integrada por las Redes Locales de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, representantes de la institucionalidad local y de organizaciones de la sociedad civil. En Brasil y México, por su parte, se han creado instancias de coordinación operativa para intervenir sobre los ejes de prevención, atención, sanción y reparación.

83 - Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

84 - O bien se prevé su creación en los casos de las políticas y/o planes nacionales que aún no han sido aprobados oficialmente y que fueran identificados ut supra. Para conocer las denominaciones oficiales adoptadas por los mecanismos, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

## DESCENTRALIZACIÓN: IMPLEMENTACIÓN DE PLANES EN EL ÁMBITO ESTATAL, REGIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL/MUNICIPAL

En 19 de los 32 Estados (70%)<sup>85</sup> se ha avanzado en un proceso de descentralización o bien se prevé el desarrollo de las políticas y/o planes nacionales en el ámbito local. Al existir en la región territorios o regiones con necesidades y requerimientos particulares, con historias y rasgos socioculturales propios, con mujeres diversas y problemáticas específicas, resulta crítica la implementación de políticas focalizadas a escala subnacional o local consustanciadas con los enfoques de interculturalidad, diversidad y territorialización. En los países que han avanzado en esta dirección se han creado instancias en el ámbito territorial integradas por representantes de diversas instituciones públicas en dicho entorno y organizaciones sociales locales que responden a las decisiones políticas que se toman en el ámbito central. Cabe destacar que la descentralización resulta crítica en los Estados federales pero, como fuera comentado para el proceso de formulación, no se ciñe a estos ya que la descentralización reviste un carácter funcional y no solo político-administrativo o fiscal.

Se han identificado casos en los que el proceso de implementación se ha desconcentrado a través de la creación de unidades especializadas o puntos focales en el interior de los organismos. Esta estrategia ha resultado eficaz para garantizar el seguimiento del proceso de implementación, y estas unidades desconcentradas constituyen una figura de enlace técnico y político con el MAM, además de que refuerzan la transversalización del enfoque de género, la transferencia de información y conocimiento específico, como por ejemplo a través del desarrollo de capacidades en materia de violencia contra las mujeres. Entre los casos estudiados, la desconcentración ha sido adoptada en Perú a través de la creación de mesas intrasectoriales, integradas por representantes de los Órganos de Línea, Programas o Proyectos con el propósito de realizar un seguimiento de los compromisos sectoriales respecto de la aplicación del Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (2009-2015). En Surinam y Antigua y Barbuda se han creado puntos focales de género en los ministerios, y en República Dominicana se han establecido Oficinas de Equidad de Género y Desarrollo en el interior del Ministerio de Trabajo, Ministerio Público y el Poder Judicial.

### **Nudo crítico: débil articulación interinstitucional, intersectorial e interjurisdiccional**

El carácter multidimensional de la respuesta institucional que demanda la atención integral de la violencia contra las mujeres requiere de la creación de mecanismos de articulación interinstitucionales e intersectoriales. Es necesario que estos mecanismos tengan la legitimidad y capacidad de actuar en un complejo entramado institucional.

Veintidós de los 32 países han desarrollado mecanismos de articulación interinstitucionales e intersectoriales a través de una norma específica que regula su funcionamiento y composición. Sin embargo, el análisis regional permite confirmar, por un lado, cierta debilidad en su funcionamiento, que se traduce en problemas de gestión y coordinación, y cuya explicación se funda en el hecho de que las instituciones que los integran poseen sus propias configuraciones burocráticas, lógicas institucionales, estructuras organizativas, tiempos y estilos de gestión propios, entre otros factores, que no siempre resultan compatibles.

Por otro lado, existen aún Estados en los que tales mecanismos siguen siendo una asignatura pendiente debido a la falta de voluntad política y de un respaldo político-institucional efectivo para impulsar su creación, a la escasez de recursos económicos, al desconocimiento entre los líderes políticos acerca de la magnitud, gravedad y relevancia social y económica de la violencia contra las mujeres y a la falta de una planificación estratégica que defina prioridades y líneas de acción claras.

Este nudo impacta negativamente en la construcción de agendas, el diseño de programas, la formulación de políticas y planes, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las acciones y la insuficiencia de instancias de ejecución (institucionalidad de género en los niveles subnacionales (regional, provincial y local) y la falta de mecanismos de articulación limitan las posibilidades para establecer diálogos, “hablar un mismo idioma” entre los diversos sectores y niveles del Estado y diseñar acciones a la medida de las necesidades subnacionales y nacionales. Complementariamente, existe una gran cantidad de planes de los diferentes niveles jurisdiccionales que se “cruzan” pero no se unifican.

85 - Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

En los 32 países que integran la muestra se constata la participación de la sociedad civil en los procesos de implementación de las políticas y/o planes nacionales. Su grado y composición es variable<sup>86</sup>, siendo más significativa en aquellos países en los que se han creado mecanismos de coordinación intersectorial y en las instancias técnicas u operativas en los que se toman decisiones en conjunto con los actores político-institucionales. La participación social ha sido significativa en las campañas de prevención realizadas en forma articulada con la institucionalidad en el ámbito nacional, subnacional y local, o bien de manera independiente, y en la prestación de los servicios integrales de atención a las víctimas/sobrevivientes, en especial en lo referente al apoyo emocional y psicológico. Incluso en algunos de los casos estudiados, la comunidad tiene roles y funciones bien definidos para la cogestión administrativa y en la movilización y control de los recursos (Perú). La participación de la sociedad civil es crítica en los procesos de toma de decisiones en los niveles político y técnico debido al hecho de que permite el intercambio de conocimiento producto de su experiencia en contacto directo con las víctimas/sobrevivientes.

### C. ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Además de un análisis de los instrumentos legales, políticas y/o planes de acción nacionales, el estudio también ha indagado acerca de las acciones efectivamente implementadas para abordar los cuatro ejes (prevención, atención, sanción y reparación) y resultados concretos, información que ha sido reportada por los países a través de documentos oficiales y en las entrevistas en profundidad y que ha sido volcada en el mapeo antes citado. Lo que se describe a continuación refleja cuantitativamente los avances tomando en consideración las principales estrategias para cada uno de los ejes y que se corresponden con la multidimensionalidad del sistema de respuesta institucional a la violencia contra las mujeres arriba señalado.

## a. EJE DE LA PREVENCIÓN

Los 32 países (100%) han implementado campañas de prevención, sensibilización, promoción, divulgación y/o fomento de actitudes, valores y prácticas de respeto a los derechos humanos y a una vida libre de violencia contra las mujeres. En 24 de los 32 países (75%)<sup>87</sup> las campañas mantienen cierta regularidad a lo largo del año, y en los 8 países restantes (25%)<sup>88</sup>, en su totalidad de la región del Caribe anglófono, se realizan exclusivamente en ocasión de fechas especiales, con un impacto más focalizado, como por ejemplo, las campañas que se llevan a cabo en el marco del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) y/o del Día Internacional de la No Violencia contra las Mujeres (25 de noviembre). Algunas campañas están centralizadas solo en las capitales o grandes centros urbanos y otras cubren, además, las zonas rurales o aquellas áreas más alejadas de las ciudades y son difundidas a través de diferentes medios: televisivo, radial, gráfico, a través de Internet y las redes sociales<sup>89</sup>. También se han recogido iniciativas de campañas con el fin de prevenir el abuso sexual en mujeres indígenas en Paraguay bajo el lema “Soy igual a vos”<sup>90</sup>.

Se han identificado 6 países (19%) en los que se han lanzado campañas para la prevención de expresiones de violencia específicas como aquellas contra la violencia doméstica o intrafamiliar; contra la trata/tráfico de personas; contra la violencia de género y/o violencia y discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral; contra la violencia sexual o acoso sexual; contra la violencia sexual en el ámbito escolar; contra la violencia ejercida en el marco de las relaciones de noviazgo; contra el femicidio; contra estereotipos sexistas; a favor de la promoción de la diversidad cultural y étnica, la salud sexual y reproductiva; a favor de la atención integral a la población desplazada, entre otras.

En el diseño e implementación de las campañas contra la violencia hacia las mujeres se observa la participación de diversos actores, principalmente el entramado institucional de género en el ámbito nacional y/o subnacional y el encomiable trabajo de

86 - Entre los principales actores sociales, se destacan las mujeres víctimas/sobrevivientes; las organizaciones en defensa de los derechos de las mujeres; las organizaciones, grupos o movimientos feministas; las organizaciones locales y/o de base que luchan en defensa de los derechos de las mujeres en el ámbito comunitario; las organizaciones de mujeres y hombres que representan colectivos emergentes (indígenas, afrodescendientes, lesbianas gays, bisexuales y transexuales, etc.); representantes de los medios de comunicación; las organizaciones que luchan contra el VIH/sida; el sector privado; la cooperación internacional, entre otras.

87 - Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Saint Kitts and Nevis y San Vicente y las Granadinas.

88 - Para un detalle de las principales campañas contra la violencia contra las mujeres implementadas en cada Estado, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

90 - Cuestionario Segunda Ronda de Evaluación Multilateral (aprobado por el Comité de Expertas/os el 20 de marzo de 2010).

### **Nudo crítico: cambios de gestión y altas tasas de rotación**

La alta tasa de rotación de los/as funcionarios/as a cargo de las instituciones gubernamentales involucradas en la implementación de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres es un nudo que genera falta de continuidad y sostenibilidad de los programas de prevención y atención a las víctimas y sobrevivientes. En este contexto, los equipos técnicos —quienes dependen para avanzar en los procesos de implementación de las políticas públicas de las decisiones tomadas en la esfera política— tienen la sensación de estar “siempre empezando de cero” (sic.) con el impacto negativo que este hecho tiene sobre los costos en el aprendizaje, ya que los constantes cambios en la gestión política y administrativa dificultan la acumulación de conocimientos. Además, producto de la alta tasa de rotación política, se instalan y desinstalan modelos de gestión y estilos de trabajo en el interior de las instituciones y el conjunto de empleados/as deben estar adaptándose a una situación de cambio permanente aumentando su estrés y desmotivación. Asimismo, los cambios de gestión y discontinuidad de los cargos impactan de forma negativa sobre la congruencia entre los instrumentos, los cuales van solapándose o acumulándose desarticuladamente.

las organizaciones de la sociedad civil. También han sido actores clave el sector privado; las agencias de publicidad; los medios de comunicación; la academia; las agencias de Naciones Unidas en el marco de la Campaña del Secretario General; la campaña “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres” en el marco de numerosos eventos y actividades patrocinados por ONU Mujeres en la región; la campaña “Punto Final a la Violencia contra las Mujeres” o las campañas del Lazo Blanco o aquellas dirigidas hacia la juventud<sup>91</sup>.

En 26 de los 32 países (81%)<sup>92</sup> se han instalado líneas y centros de atención telefónica para brindar apoyo legal, psicológico y emocional, e incluso en algunos

casos se realizan derivaciones ante situaciones de emergencias o crisis. Estos servicios son gratuitos en la mayoría de los países y atienden las 24 h, los 365 días del año. También se han instalado líneas de atención para situaciones de violencia específicas como, por ejemplo, ante casos de violencia o abuso sexual de niñas y niños, ante hechos que pongan en riesgo la salud sexual y reproductiva de las mujeres o por trata de personas. Estas líneas son operadas y administradas ya sea por el Estado o en forma exclusiva por la sociedad civil, como en el caso de Jamaica, que cuenta con una línea operada en forma exclusiva por la organización social Woman Inc. con fondos que recibe desde el Estado.

Si bien el desarrollo de capacidades es un componente transversal que afecta a los cuatro ejes, los testimonios recogidos y/o documentos analizados indican que en 30 de los 32 países (94%) se implementan acciones específicas en materia de capacitación para la prevención primaria o detección temprana de casos de violencia contra las mujeres. Las acciones de capacitación son realizadas en diversos ámbitos (presenciales y virtuales) y dirigidas a diversos públicos (educación, salud, las fuerzas de seguridad, la policía, etc.) e instrumentadas a través de la institucionalidad y/o de las organizaciones de la sociedad civil, quienes cuentan con amplia experiencia en el terreno de la prevención hacia la violencia contra las mujeres.

Otras iniciativas destacadas en relación con el eje de la prevención están vinculadas a la implementación de programas dirigidos a públicos específicos como, por ejemplo, a los jóvenes en Chile a través del Programa para la Atención de la Violencia durante el Noviazgo y programas de masculinidad positiva, o en Uruguay a través de la implementación de programas en entornos educativos, deportivos, recreativos y culturales para la prevención de la violencia contra las mujeres.

### **b. EJE DE LA ATENCIÓN**

Los 32 países (100%) han creado espacios para brindar servicios de atención médica, psicológica, contención emocional, y económica. Estos servicios son ofrecidos de forma exclusiva por el Estado bajo la

91 - Las campañas son, además, una oportunidad para el desarrollo de otras actividades como foros, encuentros para el diálogo, seminarios, talleres, expresiones culturales en teatro, cine, programas de entretenimiento, carnaval, grupos musicales, distribución de material informativo, entre otras. Una de las experiencias destacables es la obra *En tu piel* realizada por la organización Mujeres de Negro en Uruguay o el concurso que se llevó a cabo en Colombia en 2012 en el que se premiaba el mejor diseño de camisetas para la difusión de Colombia, únete para decir no a todas las formas de violencia contra las mujeres organizado por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes – Alianza Social; etc.

92 - Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

coordinación del MAM u otra instancia y financiados con recursos propios, como ocurre en la gran mayoría de los casos analizados, o bien en forma articulada con otros sectores en el ámbito nacional y/o subnacional y cofinanciados con los recursos provenientes de las partidas presupuestarias de cada sector. En muchos casos, los servicios de atención son brindados por el Estado y la sociedad civil, con grados variables de participación. Los testimonios recogidos destacan el papel desempeñado por las organizaciones de mujeres, quienes han sido “pioneras” en brindar servicios de atención a las víctimas/sobrevivientes en la región y siguen cumpliendo una función crítica, en especial, aunque no de manera exclusiva, en los países de la región del Caribe. Los servicios que ofrecen, en forma independiente y autónoma, muchas veces cuentan con escasos recursos económicos y/o humanos y, ocasionalmente, reciben algún tipo de financiamiento a través de subsidios o ayuda económica y/o técnica por parte de los Estados.

Se identifican al menos cuatro tipos de modalidades de prestación de los servicios: 1. centros de atención integral que brindan servicios médicos, psicológicos, asesoramiento jurídico, alojamiento, alimento, cuidado de niños y niñas a cargo de las víctimas/sobrevivientes, etc. en 15 de los 32 países (47%)<sup>93</sup>, de los cuales 13 de los 15 centros (87%)<sup>94</sup> cuenta con personal especializado y capacitado; 2. centros de atención ambulatoria en 16 de los 32 países (50%)<sup>95</sup>; 3. casas de refugio, acogida, abrigo u hogares (o sus denominaciones análogas) donde las víctimas/sobrevivientes y/o sus hijos e hijas permanecen durante la noche a lo largo de uno o más días en 25 de los 32 países (78%)<sup>96</sup>, y 4. centros de emergencia o crisis<sup>97</sup> que responden ante situaciones de urgencia en 8 de los 32 países (25%)<sup>98</sup>.

En 10 de los 32 países (31%)<sup>99</sup>, las víctimas/sobrevivientes de violencia y/o sus hijos e hijas son atendidos por equipos multidisciplinarios y/o a través de redes de derivación (también denominados sistemas de referencia y contrarreferencia). Cada sector, de acuerdo con sus ámbitos de competencia, brinda servicios específicos, como ocurre, entre algunas de las iniciativas destacadas, en el Centro de Crisis en Antigua y Barbuda que colabora con la Coordinación Clínica de VIH/sida para la atención médica de víctimas de violencia sexual a quienes se les ofrece tratamiento profiláctico con medicación antirretroviral. En Ecuador, se brinda atención especializada a víctimas de violencia sexual en las 11 Comisarías de la Mujer y la Familia y en las Salas de Primera Acogida en Guayaquil (Hospital Abel Gilbert) y Quito (Hospital Enrique Garcés). Otra iniciativa destacada es la de Costa Rica donde, en 2009, se crearon las Oficinas de Atención y Protección a Víctimas de Delito, en las que se atiende a víctimas/sobrevivientes de violencia y se les ofrece protección mediante el trabajo de equipos interdisciplinarios que prestan atención psicológica, apoyo social, asesoría legal y atención criminológica y que funcionan en San José, Heredia, Cartago, Alajuela, San Carlos, Pérez Zeledón, Ciudad Neilly, Puntarenas, Liberia, Santa Cruz, Limón y Guápiles.

En 15 de los 32 países (47%)<sup>100</sup>, es decir, en casi la mitad de los casos, se han creado desde la institucionalidad, y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, centros para brindar servicios integrales a mujeres víctimas/sobrevivientes que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad (mujeres indígenas, afrodescendientes, niñas, etc.) o unidades especiales para la atención de expresiones de violencia específicas contra las mujeres las cuales requieren de un tratamiento particular como

91 - Las campañas son, además, una oportunidad para el desarrollo de otras actividades como foros, encuentros para el diálogo, seminarios, talleres, expresiones culturales en teatro, cine, programas de entretenimiento, carnaval, grupos musicales, distribución de material informativo, entre otras. Una de las experiencias destacables es la obra *En tu piel* realizada por la organización Mujeres de Negro en Uruguay o el concurso que se llevó a cabo en Colombia en 2012 en el que se premiaba el mejor diseño de camisetas para la difusión de Colombia, únete para decir no a todas las formas de violencia contra las mujeres organizado por el Grupo Interagencial de Género del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y la Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes – Alianza Social; etc.

92 - Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

93 - Antigua y Barbuda, Brasil, Chile, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

94 - No se dispone de información para los casos de Grenada y Venezuela.

95 - Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

96 - A excepción de Antigua y Barbuda, El Salvador, Grenada, Guatemala, Saint Kitts and Nevis y San Vicente y las Granadinas

97 - Tal el caso del Centro de Crisis en Surinam que brinda apoyo psicológico y emocional a las víctimas/sobrevivientes, por citar un ejemplo.

98 - Antigua y Barbuda, Argentina, El Salvador, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

99 - Antigua y Barbuda, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

100 - Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Chile, Colombia, Costa Rica, Grenada, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

Una iniciativa destacada del primer tipo de centro de atención integral es **Ciudad Mujer** en El Salvador que funciona en la órbita de la Secretaría de Inclusión Social dependiente de la Presidencia de la República, y que tiene como objetivo garantizar los derechos fundamentales de las mujeres salvadoreñas a través de servicios especializados. Ciudad Mujer cuenta con un área de atención infantil, atención en crisis, asesoría legal, atención psicológica, apoyo emocional, se brindan charlas en las comunidades para la prevención de la violencia de género y contra las mujeres, se crean grupos de autoayuda y autocuidado, se ofrecen talleres de capacitación y derivaciones a centros de salud, entre otros servicios. Este programa es el único que cumple con los criterios definidos por la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres como Unidad Institucional de Atención Especializada para las mujeres en el ámbito nacional, según el mapeo elaborado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer en 2012<sup>101</sup>.

el abuso sexual a niñas y niños, las víctimas de trata, etc. Entre las iniciativas destacadas cabe mencionar las Casas de la Mujer Indígena en México; las casas de acogida para niños y niñas víctimas/sobrevivientes de hechos de violencia doméstica en Costa Rica, Colombia, Grenada y Nicaragua; los centros de atención a niños y niñas y sus madres en Uruguay, donde también se ha creado una unidad especial para adolescentes; los centros de atención a las víctimas/sobrevivientes de violencia intrafamiliar y sexual en Chile, y las unidades especiales de atención para víctimas de trata en Argentina, Chile, México y Paraguay. En Chile y República Dominicana, también se han creado refugios para hombres perpetradores, y en Chile, equipos multidisciplinarios brindan

atención psicológica y educativa —no jurídica— en las 15 regiones del Estado habiendo contado para su instalación con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, consultoras y especialistas.

### C. EJE DE LA SANCIÓN

Las acciones encuadradas bajo el eje de la sanción están vinculadas con la protección de las víctimas/sobrevivientes, el acceso efectivo y expedito a la justicia y la penalización de los agresores. En los 32 países (100%) se aplican órdenes o medidas de protección a las víctimas/sobrevivientes.

En 28 de los 32 países<sup>102</sup> (87,5%) existen unidades especializadas que brindan asesoramiento legal o jurídico en el ámbito nacional o territorial<sup>103</sup>. En 26 de los 28 países (93%), los servicios son gratuitos<sup>104</sup> aunque solo en 6 de los 28 casos (21%)<sup>105</sup> los servicios de asistencia son prestados por personal especializado o letrados, por lo que el desarrollo de capacidades de los operarios de las áreas de justicia sigue siendo una asignatura pendiente en la región. Las instancias creadas para tales fines adoptan denominaciones que varían de un Estado a otro pero cuyas funciones son análogas<sup>106</sup>.

En 22 de los 32 países (69%)<sup>107</sup> se han creado unidades de policía especializadas. Estas unidades canalizan las denuncias como puerta de acceso a la justicia. En 8 de estos 22 casos (36%) se ha podido identificar la existencia de personal especializado, y en solo en 3 unidades de policía especializadas (14%) se han equipado las instalaciones para garantizar un espacio de absoluta privacidad y confidencialidad de la identidad de las víctimas/sobrevivientes en el momento de realizar las denuncias.

En 13 de los 32 países (41%)<sup>108</sup> se han creado fisca-

101 - Para mayor información acerca de Ciudad Mujer, véase la web: <http://www.ciudadmujer.gob.sv/>

102 - Con excepción de Antigua y Barbuda, Grenada, Haití y Santa Lucía.

103 - En países como Bolivia, la prestación de servicios de apoyo legal o jurídico se encuentra descentralizada a través de los Servicios Legales Integrales Municipales en el ámbito municipal en un trabajo articulado entre los municipios y el Ministerio de Justicia garantizando de este modo el acceso de todas las mujeres a la justicia en todas las zonas geográficas. Por mandato constitucional (Artículo 120.II), toda persona tiene derecho a ser juzgada en su idioma en el país y, excepcionalmente, de manera obligatoria, deberá ser asistida por traductor/a o intérprete. En Panamá, por su parte, las víctimas/sobrevivientes pueden realizar sus denuncias en las corregidurías y prisiones creadas especialmente para denuncias en el ámbito rural y en la Dirección de Investigación Judicial, fiscalías de familia y hospitales en el área urbana. El Departamento de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas del Órgano Judicial presta servicio de intérpretes de lenguas indígenas. Sin embargo, en la gran mayoría de los países analizados, en especial aquellos con una mayor heterogeneidad étnica y lingüística, la traducción y/o interpretación sigue siendo una asignatura pendiente.

104 - A excepción de Belice y San Vicente y las Granadinas, solo se brindan servicios gratuitos a través de la Human Rights Association.

105 - Ecuador, Guatemala, Guyana, Perú, República Dominicana y Venezuela.

106 - Defensorías Públicas especializadas de la Mujer en Brasil; Defensorías del Pueblo en Ecuador; oficinas en los Ministerios de Justicia en Jamaica, Panamá, Belice y Surinam u Oficinas de Violencia Doméstica creadas en el ámbito de la Corte Suprema de la Nación y de la Defensoría General de la Nación en Argentina; juzgados y/o fiscalías especializados en violencia doméstica y/o familiar en Brasil, Honduras, México, Guatemala, Uruguay, Panamá y Ecuador o unidades especiales sobre delitos de la familia a cargo de las fuerzas policiales con personal especializado en atención de violencia doméstica, familiar o intrafamiliar como en los casos de Chile, Panamá y Surinam o de violencia contra las mujeres como en los casos de Brasil, Honduras, México y Guatemala; Corte de Familia y Centros de Asistencia Legal en Belice (con tarifas subsidiadas) y la Legal Aid Clinic y la policía en Guyana.

107 - Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

lías, tribunales, cortes y/o juzgados especializados. De estos trece casos, solo cuatro países (31%)<sup>109</sup> cuentan con operadores de justicia que poseen formación especializada para poder identificar en tiempo y forma cuándo se trata de un delito de violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia) y cuándo no. Esto permite la identificación de riesgos, interponer órdenes de protección y detención oportunas y avanzar en el proceso judicial y en la articulación intersectorial para el apoyo a las víctimas/sobrevivientes de forma rápida y efectiva.

También existen unidades especializadas en el ámbito de la justicia para atender expresiones de violencia específicas como aquellas creadas para la atención de las víctimas de trata en Argentina, Brasil, México y Paraguay; los delitos sexuales en Jamaica y Trinidad y Tobago y los casos de femicidio o femicidio frustrado en Costa Rica, Chile, Guatemala, El Salvador, México y Perú. Por su parte, en Argentina, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Perú y Uruguay se han creado medidas para facilitar el acceso a la Justicia, y en Argentina, Bolivia, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá y Perú se han implementado iguales medidas pero especialmente dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes. Cabe señalar dos iniciativas destacadas: una en Argentina, donde se ha creado un sistema de justicia itinerante, y otra en Guatemala, donde se han implementado juzgados móviles para garantizar el acceso universal al sistema judicial a aquellas mujeres que viven en zonas rurales o remotas.

La adecuación o armonización normativa también forma parte del conjunto de acciones vinculadas al eje de la sanción. En 9 de los 32 países (28%)<sup>110</sup> se han identificado iniciativas que parten desde la institucionalidad o impulsadas por organizaciones de la sociedad civil para incidir en la formulación de nuevas leyes adjetivas para tipificar penalmente nuevas expresiones de violencia contra las mujeres, la reforma de los marcos normativos existentes y de los códigos penales, la modificación del vocabulario de las leyes para evitar sesgos sexistas o la

búsqueda por la transversalización del enfoque de género. Un ejemplo lo constituye el Plan Nacional Estratégico para la Erradicación de la Violencia Basada en el Género (2010-2015) (Strategic Action Plan to End Gender-based Violence (2010-2015) de Antigua y Barbuda, que formula como uno de sus tres ejes estratégicos trabajar articuladamente entre el Estado y la sociedad civil en la revisión, adopción e implementación de leyes y políticas públicas que promuevan la protección integral de las víctimas/sobrevivientes.

En 6 de los 32 países (19%)<sup>111</sup> se han diseñado e implementado programas de intervención para hombres agresores (por ejemplo, programas que promueven la modificación de las conductas de los agresores como parte de la sentencia y no como alternativa al proceso jurídico), y en dos casos se han puesto en marcha programas de protección a las víctimas/sobrevivientes y testigos (Colombia y Ecuador, en este último caso a través de un sistema con alcance nacional).

#### **d. EJE DE LA REPARACIÓN**

En 13 de los 32 países (41%) se han implementado acciones o programas específicos para la reparación de los derechos de las víctimas/sobrevivientes y/o sus hijas/os<sup>112</sup>. Las iniciativas están orientadas al empoderamiento económico a través, por ejemplo, del otorgamiento de microcréditos, programas de reinserción laboral; programas de formación o desarrollo de capacidades para la generación autónoma de ingresos; programas de recuperación emocional; programas de asistencia económica a madres solteras en situación de violencia; otorgamiento preferencia de viviendas sociales o de subsidios para alquiler, entre otras. Si bien estas acciones se encuadran en el eje de la reparación, también forman parte de las estrategias de atención con el objetivo de prevenir que las mujeres sobrevivientes enfrenten nuevas situaciones de violencia a partir de un mayor empoderamiento y autonomía para la toma de decisiones y el pleno ejercicio de los derechos.

109 - Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Panamá.

110 - Antigua y Barbuda, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Grenada, Haití, Honduras, Jamaica y Saint Kitts and Nevis. Algunas iniciativas destacadas: en Jamaica se creó el Joint Select Committee el cual, desde el ámbito parlamentario, revisa la normativa en materia de violencia contra las mujeres, abuso sexual, violencia sexual y violencia doméstica, entre otras expresiones, y propone proyectos de reforma legislativa. En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer, junto a la participación de organizaciones sociales y movimientos feministas, está realizando una revisión de la legislación nacional para promover la incorporación de la transversalización del enfoque de género en el Corpus juri hondureño y su eventual aplicación. En Grenada, el Ministerio de Asuntos Legales y el Ministerio de Desarrollo Social han creado una subcomisión especial para realizar auditorías y consultas en el ámbito nacional para la formulación de legislación específica para igualar las oportunidades entre varones y mujeres y proponer reformas a las normas existentes para incorporar el enfoque de género y atender cuestiones relacionadas con la rehabilitación de los agresores —una vez efectivizadas sus sentencias— y penar la violación dentro del matrimonio. En Bolivia, por su parte, se ha creado una agenda de reforma legislativa para la transversalización del enfoque de género en los proyectos de ley y esto incluye las iniciativas legislativas en materia de violencia contra las mujeres.

111 - Chile, Costa Rica, Guyana, Honduras, Paraguay y Uruguay.

112 - Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guyana, Haití, Jamaica, Panamá, Uruguay, Saint Kitts and Nevis, Trinidad y Tobago (Programa Women's Second Chances) y Uruguay.

## D. ACCIONES TRANSVERSALES

Las acciones transversales son aquellas intervenciones horizontales comunes al conjunto de las acciones de implementación formuladas en la política y/o plan nacional.

### a. DESARROLLO DE CAPACIDADES

En los 32 países (100%) se implementan acciones de formación y capacitación con una tendencia más marcada hacia los ejes de la atención y la sanción. Los contenidos y modalidades varían de Estado en Estado, destacándose las jornadas, seminarios, cursos, foros nacionales e internacionales sobre violencia contra las mujeres u otras expresiones de violencia coordinados, ya sea por las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres, en su gran mayoría, o por los mecanismos de coordinación interinstitucionales en los que también juegan un papel destacable las organizaciones de la sociedad civil. Los programas de capacitación son en la gran mayoría presenciales, pero también se han identificado iniciativas a distancia o semipresenciales, como por ejemplo, en Brasil, donde el Ministerio de Educación en forma articulada con la Secretaría de Igualdad Racial han implementado un programa de educación a distancia sobre Género y Diversidad en la Escuela que aborda, entre uno de sus componentes, la violencia contra las mujeres.

La oferta y alcance de los programas de formación y capacitación es muy amplia entre los Estados. Se han identificado programas de capacitación y formación dirigidos a múltiples destinatarios<sup>113</sup>, en especial a funcionarios y funcionarias y cuerpos técnicos de los sectores de educación, salud, seguridad y justicia. Los contenidos que son impartidos varían en función del sector y, en general, responden a una identificación previa de las necesidades de capacitación que realizan las áreas de recursos humanos en el interior de cada sector, destacándose aquellos vinculados con los procedimientos para la prestación de servicios. También se han implementado acciones de capacitación dirigidas a mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo en Guatemala donde, en el marco del Plan de Equidad

### Nudo crítico: falta más integralidad en la respuesta institucional

El análisis de la información recopilada muestra que mientras el 100% de los planes y políticas de los 32 países estudiados definen objetivos y estrategias para abordar los ejes de prevención y atención, y lo hacen en menor medida en los ejes de sanción (58%) y reparación (39%). Algunos Planes se centran en ofrecer servicios de atención a las sobrevivientes, pero no detallan otras intervenciones importantes para romper el ciclo de la violencia contra las mujeres, como la prevención primaria (prevenir esta violencia antes de que ocurra) y la sanción y reparación de los delitos de violencia contra las mujeres.

de Oportunidades 2008-2023, se han capacitado 495 mujeres indígenas mayas garífunas y xinkas con un perfil de liderazgo que pertenecen a 17 comunidades lingüísticas a través del Diplomado Derechos y Ciudadanía de las Mujeres Indígenas, a partir de las demandas y necesidades de las mujeres.

En el ámbito educativo, los contenidos de los programas de formación y capacitación en los casos analizados tienen como objetivo prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres. La reforma curricular es otra de las iniciativas clave en materia de desarrollo de capacidades abordada en general en forma articulada entre la institucionalidad de género y el sector de educación con el fin de incluir la violencia contra las mujeres u otras expresiones de violencia en los contenidos impartidos en los niveles iniciales, medio, terciario y universitario de grado y posgrado. Algunas de las iniciativas destacadas son el Programa Estatal de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres implementado en un número significativo de entidades federativas en México; el Programa Escuelas Seguras: Sensibilización en Género (The Gender Awareness Safe School Program) en Belice, que integra actividades de capacitación y sensibilización en materia de violencia de género;

113 - En cuanto a los destinatarios, en el ámbito de la justicia los programas de formación y capacitación están dirigidos fundamentalmente a jueces y juezas, fiscales, operadores/as de justicia; en el ámbito de la seguridad nacional, a los cuerpos policiales y las fuerzas militares; en el ámbito de la salud, al personal médico, paramédico y no médico; en el ámbito del desarrollo, promoción e integración social, a trabajadores/as sociales, promotores sociales u otros actores con denominaciones análogas; en el ámbito educativo, a maestros/as, educadores/as, directivos/as y alumnos/as y sus padres; en el ámbito comunitario, a líderes/líderesas comunitarios/as, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, redes de mujeres contra la violencia, organizaciones de hombres que luchan contra la violencia contra las mujeres, representantes de comunidades de base, organizaciones religiosas y/o confesionales; en el ámbito penitenciario, a las mujeres privadas de la libertad y funcionarios/as. También en el ámbito institucional, el desarrollo de capacidades está dirigido a operadores/as y/o ejecutores/as de las políticas y/o planes nacionales en los diversos sectores y jurisdicciones con el fin de hacer más eficiente su implementación.

el Diplomado sobre Violencia de Género que dicta la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; el Posgrado en Especialización y atención de la violencia intrafamiliar con enfoque de género (1999) y la Maestría de violencia intrafamiliar con enfoque de género (2005) brindados por la Universidad de Panamá; el Diplomado semipresencial Actualización y Especialización sobre Femicidio y otras formas de Violencia contra las Mujeres en el Marco de los Derechos Humanos en Guatemala o el Diplomado en Género, Justicia y Derechos Humanos dirigido a operadores de justicia, jueces y juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas y la Policía Nacional en Ecuador.

En el ámbito sanitario también se observa una importante cobertura de la temática de la violencia contra las mujeres en los programas de capacitación dirigidos al personal médico y no médico con el propósito de contribuir a una prestación más eficiente de los servicios de atención y con el fin de aumentar la coordinación interinstitucional. En este sector, el desarrollo de capacidades está fuertemente orientado hacia la capacitación en el marco de los protocolos de actuación con el fin de que el personal de planta y los equipos técnicos conozcan los procedimientos específicos para atender los casos de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, cabe destacar la importante inversión económica que se ha realizado en México para la capacitación de personal médico y no médico en los 32 programas estatales durante el período 2009-2010. Si se toman como ejemplo los Lineamientos y Protocolos para la Atención Psicológica de Mujeres en Situación de Violencia con los que se cuenta, que son aplicados en todos los establecimientos del sistema nacional de salud, para lograr su correcta aplicación en todo el sector salud, se llevaron a cabo más de 20 cursos regionales de capacitación para el personal de psicología de los servicios especializados, obteniendo como resultado la capacitación de más de 400 profesionales de la psicología para el período 2011-2012, según las fuentes oficiales relevadas.

En el ámbito de la seguridad, por su parte, el desarrollo de capacidades está también extendido entre los países de la región analizados, en especial los programas de formación dirigidos a la policía. Se han identificado programas de formación y capaci-

tación en torno a expresiones específicas de violencia contra las mujeres como la trata/tráfico de personas en Brasil donde, en la órbita del Ministerio de Justicia, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública ha puesto en marcha programas de capacitación sobre trata dirigidos a policías y guardias municipales de la Red Nacional de Educación a Distancia, o en Argentina, donde la Oficina Mujer, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha desarrollado un plan de capacitación destinado a operadores judiciales, juezas y jueces, y personal de planta y contratado denominado Entrenamiento para el trabajo en talleres sobre género y trata de personas con fines de explotación sexual con el objetivo de obtener el compromiso de las fuerzas de seguridad para combatir el delito de trata de personas y vencer resistencias culturales que impiden su correcto abordaje. Asimismo, en la Policía Federal Argentina en diferentes jurisdicciones se han incluido en el currículo de formación materias sobre violencia contra las mujeres.

#### **b. ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS (INTER)INSTITUCIONALES**

A partir de la información a la que se ha tenido acceso, en 30 de los 32 países (94%)<sup>114</sup> se han elaborado protocolos de actuación para ser aplicados en diversas instituciones. A pesar del alto porcentaje de países que sí reportan haber desarrollado protocolos, se observan diferencias notables en relación con su grado de desarrollo, cobertura (nacional o subnacional), diversificación de las expresiones de violencia que abordan los grupos de mujeres a los cuales están dirigidos. Cabe agregar que en no todos los casos estos sistemas de entendimiento que impulsan modelos de trabajo colaborativo y de coordinación y articulación interinstitucionales son plasmados en protocolos, sino que también adoptan la forma de guías de procedimientos, mapas o rutas críticas, etc., para el abordaje de la violencia contra las mujeres u otras expresiones de violencia. Se han reportado algunos casos, en especial entre los países del Caribe, en los que los procedimientos que se aplican responden a prácticas institucionales, costumbres y modalidades de gestión en el interior de las organizaciones, pero no existen documentos que plasmen este conocimiento de manera explícita<sup>115</sup>.

114 - Ver en los anexos una tabla con el listado de protocolos elaborados por país y sector.

115 - De forma complementaria a la tabla presentada en el anexo, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

### c. DESARROLLO DE ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN

En 14 de los 32 países (44%)<sup>116</sup> existen evidencias de desarrollo de estudios e investigaciones sobre violencia contra las mujeres. Los estudios en la temática son impulsados desde el Estado o en un trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil, la academia y, en algunos casos, con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, existen diferencias en cuanto al grado de desarrollo entre los países. Es importante señalar el impulso que la sociedad civil le ha dado a través de financiamiento y becas al eje de investigación en materia de violencia contra las mujeres. Los estudios de investigación permiten, sin dudas, generar conocimiento desde y hacia el Estado para mejorar la formulación e implementación de las políticas y/o planes nacionales, y son un insumo crítico para el diseño de los programas de capacitación y para hacer más eficientes los programas de prevención, atención y reparación de las víctimas/sobrevivientes. Las investigaciones son la base de sustento y justificación para la formulación de instrumentos legales y de los diagnósticos situacionales previos a la elaboración de las políticas y/o planes nacionales y útiles para los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas ya que aportan datos estadísticos en el ámbito nacional y

regional, información cualitativa, entre otros temas.

La producción investigativa sobre violencia contra las mujeres es destacable en México. Según datos del MESECVI (2012) para el año 2009 se contabilizaron 374 investigaciones con fondos del Instituto Nacional de las Mujeres accesibles en línea a través del Centro de Documentación del Instituto Nacional de las Mujeres. También se han realizado diversos estudios e Investigaciones sobre violencia contra las mujeres en Chile a través del Servicio Nacional de la Mujer sobre violencia intrafamiliar, violencia en las relaciones de pareja, violencia entre jóvenes, costo de la violencia contra las mujeres, entre otros temas. El Servicio Nacional de la Mujer cuenta con recursos presupuestarios para realizar investigaciones sobre violencia contra las mujeres, y junto con otras instituciones estatales y universidades patrocinan iniciativas de la sociedad civil<sup>117</sup>.

### d. DESARROLLO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El estudio ha permitido constatar la creación de sistemas de información en 20 de los 32 países (62,5%) con indicadores para la medición de la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia). Esto incluye encuestas específicas, módulos sobre violencia contra las mujeres en encuestas generales

#### **Nudo crítico: capacidades técnicas débiles y culturas institucionales tradicionales**

Si bien en el conjunto de los Estados analizados se han implementado acciones vinculadas con el desarrollo de capacidades a funcionarios/as y cuadros técnicos/as sobre los ejes de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres, se identifica cierta debilidad del componente de desarrollo de capacidades. Esta debilidad se funda, entre otras causas, principalmente en la escasez de recursos; la falta de continuidad de los programas de capacitación, resultando en estrategias de corto plazo; poca vinculación con las necesidades de un desarrollo de carrera a largo plazo; falta de adecuación de los contenidos a la realidad social y en función de las necesidades organizacionales; falta de evaluaciones respecto de las capacitaciones ofrecidas; falta de diagnóstico de las necesidades de capacitación, entre otras causas. Por lo tanto, una evaluación de las capacidades institucionales resulta clave para identificar las necesidades para el diseño de programas de fortalecimiento institucional.

Por otro lado, en nuestras sociedades aún persisten patrones socioculturales patriarcales y discriminatorios hacia las mujeres que naturalizan la violencia contra las mujeres. Las instituciones del Estado no son ajenas a ellos, lo que dificulta incorporar este tema como prioritario en las agendas legislativas y políticas y en la respuesta de los operadores públicos a las sobrevivientes de violencia para evitar su revictimización. En este sentido, hace falta un debate profundo desde los Estados y en concertación con la sociedad civil en torno a la necesidad de una transformación social para abordar seriamente la violencia contra las mujeres y su relación con la universalidad de los derechos y la no discriminación.

116 - Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Para un detalle de los mismos, véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.

117 - Para un detalle de las experiencias en el ámbito regional véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, en la sección "Desarrollo de estudios de investigación (u otros) para la transferencia de conocimiento desde/hacia la institucionalidad en coordinación con la sociedad civil, la academia u otros actores" en cada uno de los informes de país.

## Nudo crítico: debilidad en el desarrollo de sistemas de información sobre violencia contra las mujeres

Pese a estos avances, se detecta que el desarrollo de los sistemas de información sobre violencia contra las mujeres sigue siendo escaso y la falta de información actualizada, pertinente y a tiempo, actúa como un verdadero cuello de botella para los procesos de toma de decisiones, especialmente en los países del Caribe.

Esto se debe en parte a la insuficiencia de recursos económicos, debilidad en el desarrollo de plataformas tecnológicas y falta de competencias técnicas para su administración. La escasez de información actualizada y de calidad se transforma en una gran dificultad para la toma de decisiones. Sin recursos económicos suficientes no hay posibilidades de desarrollar una infraestructura tecnológica adecuada para avanzar en la creación de sistemas de información, y sin estos es poco probable que desde el Estado se pueda contar con datos confiables que nutran los procesos de toma de decisiones, mejoren los procesos de implementación de las políticas y/o planes nacionales y se retroalimenten nuevas formulaciones o se puedan realizar evaluaciones.

de población o demográficas, bases de datos en el interior de las instituciones (salud, policía, justicia, etc.), etc. La administración de los sistemas de información recae en los sectores involucrados en la implementación de las políticas y/o planes nacionales o en las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres, quienes, de forma coordinada con las oficinas o institutos de estadísticas —que suelen contar con mayor infraestructura tecnológica y desarrollo de capacidades técnicas entre sus recursos humanos— operan dichos sistemas, o bien en organizaciones de la sociedad civil. Los sistemas de información son una fuente de altísimo valor técnico para la elaboración de los registros de casos<sup>118</sup>.

En la región, se han identificado 12 de 32 países (37.5%)<sup>119</sup> en los que se han creado observatorios en

materia de género y/o de violencia contra las mujeres u otras expresiones de violencia, dependientes del Estado o de la sociedad civil. Los mismos tienen como fin relevar, registrar, procesar, analizar, publicar y difundir información de manera periódica y sistemática, comparable diacrónica y sincrónica sobre violencia contra las mujeres, y poseen no solo un carácter técnico y científico, sino a la vez político, en el entendido de que la información que de los mismos surge resulta en un insumo crítico para los procesos de toma de decisiones, la formulación, reformulación de las políticas públicas, y son una fuente de inestimable valor para la identificación de buenas prácticas y para la construcción de conocimiento.<sup>120</sup>

118 - Entre algunas de las iniciativas destacadas en la región, cabe señalar el Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica; el Sistema de Información de Género y el Registro Nacional de Información en Violencia Doméstica, ambos en Uruguay; el Sistema Informático Policial de Violencia (SIPOLVI), instancia clave en la emisión de datos estadísticos oficiales sobre violencia intrafamiliar y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud que incluye un módulo sobre violencia contra las mujeres, fecundidad y salud sexual y reproductiva en Bolivia; el Registro de la Violencia de Género en Belice; la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2003, 2006) en México; la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (1990, 1995, 2000, 2005, 2010) en Colombia, entre tantas. También se han creado bases de datos sobre violencia de género cuyas fuentes de información provienen de encuestas nacionales que incluyen un componente sobre violencia contra las mujeres en Surinam, Grenada y Barbados.

119 - Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

120 - Algunas iniciativas destacadas que cabe señalar son el Observatorio de Violencia de Género y Salud en Uruguay; el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres, el Observatorio de Femicidios “Adriana Marisel Zambrano” que coordina la Casa del Encuentro y el Observatorio de Violencia Mediática creado entre el Consejo Nacional de las Mujeres y la Universidad Nacional de Quilmes en la Provincia de Buenos Aires, los tres en Argentina; el Observatorio de la Ley Maria da Penha en Brasil; el Observatorio de Asuntos de Género que maneja datos sobre delitos sexuales y violencia intrafamiliar en Colombia; el Observatorio de la Violencia de Género contra las Mujeres en El Salvador; el Observatorio de Trata de Personas en Honduras; el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio y los Observatorios de Violencia Social y de Género en México; el Observatorio de Violencia de Género en el ámbito de la Defensoría del Pueblo en Panamá donde también se creó el Observatorio Panameño de Violencia de Género; el Observatorio Venezolano de los Derechos humanos de las Mujeres, y el Observatorio de Equidad de Género (Gender Equality Observatory) en Jamaica, entre otros.

## **e. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y/O PLANES NACIONALES**

Al hacer referencia al monitoreo y evaluación de las políticas y planes nacionales, el análisis recae sobre los sistemas y procesos previstos para tales fines en la formulación de las políticas y/o planes nacionales.

El análisis regional permite identificar dos grupos de países, de un total de 20 del total de la muestra regional (62,5%)<sup>121</sup> sobre los que se cuenta con información confiable. El primer grupo está integrado por 12 de los 20 países (60%)<sup>122</sup> cuyas políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres prevén la creación de un sistema o mecanismo de articulación interinstitucional responsable del monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales, aunque en dichos instrumentos

no se hace una enunciación de las metas objetivables en el corto, mediano y largo plazo ni una referencia al enfoque metodológico<sup>123</sup>.

El segundo grupo está integrado por 8 de los 20 países (40%)<sup>124</sup> cuyas políticas y/o planes nacionales prevén la creación de un sistema de monitoreo y evaluación con una identificación de los objetivos, indicadores para la medición del cumplimiento de cada actividad, instrumentos de recolección de datos, fuentes de verificación de datos e instituciones responsables<sup>125</sup>. En este segundo grupo, la sociedad civil participa en el monitoreo y evaluación, ya sea expresando su satisfacción con los servicios o programas que recibe (Ecuador, Belice, Jamaica), o a través de consultas para la continuación, reajuste o suspensión de servicios o actividades (Colombia, Perú, Guatemala, República Dominicana).

121 - Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bahamas, Chile (solo menciona que "(...) el plan nacional debe estar sometido a un seguimiento y evaluación continua para velar por su cumplimiento y valorar cómo se va adecuando a la realidad del fenómeno violento a combatir (...)") pero sin mayores especificidades), Haití, Dominica, Paraguay, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Venezuela no proveen información acerca de los mecanismos previstos para el monitoreo y evaluación de las políticas y/o planes nacionales (implementados o en proceso de formulación) o bien no se ha podido acceder a información confiable.

122 - Bolivia, Costa Rica, El Salvador (Ley Especial), Grenada, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts and Nevis, Surinam y Uruguay.

123 - El Comité Directivo en Violencia de Género es el mecanismo interinstitucional responsable del monitoreo y evaluación del Plan Nacional en Antigua y Barbuda; el Servicio Nacional de la Mujer en Chile; el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia en Uruguay; el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en Bolivia; la Comisión Técnica del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (2013-2022) en forma articulada con la institucionalidad y el sector privado y con el apoyo de la cooperación internacional en Honduras; el Comité Nacional de Supervisión de la Violencia Doméstica en Guyana; el Comité Especializado para Prevenir la Violencia contra las Mujeres, con el apoyo de la Red de Mecanismos Gubernamentales, el Consejo Nacional de la Mujer, la Red de Periodistas y la sociedad civil en Panamá; la Comisión de Seguimiento del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar en Costa Rica; el Comité para el Monitoreo de las acciones del Plan de Acción Integral de Género 2006-2010 en Surinam; el Órgano Consultivo en el marco del Ministerio de Desarrollo Social en Grenada; el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública junto con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer en El Salvador; la Comisión Nacional Interinstitucional contra la Violencia Hacia la Mujer, encargada de la formulación, implementación y monitoreo y evaluación de la Política de Estado contra la Violencia hacia las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Nicaragua y el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en México.

124 - Brasil, Colombia, Ecuador, Belice, Perú, Jamaica, República Dominicana y Guatemala.

125 - En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación, la Procaduría General de la Nación y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; en Ecuador se creó un comité interministerial y una secretaría técnica compuesta por representantes de cada una de las instituciones que participan de la implementación del plan nacional; en Belice, el Instituto de Estadística de Belice es la instancia responsable del monitoreo y evaluación del Plan Nacional con el apoyo del Departamento de la Mujer, a través del establecimiento de puntos focales en áreas críticas, del Comité Nacional de Violencia de Género y de la Red de Asuntos de la Mujer de Belize (WIN-Belize, por sus siglas en inglés); en Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha creado un Sistema de Monitoreo y Evaluación que permite evaluar el impacto y los resultados del Plan Nacional y generar información que facilita la realización de ajustes correspondientes a las estrategias de intervención y observar el nivel de avance de la implementación del Plan Nacional respecto de los Planes Operativos Anuales estableciendo el cumplimiento de metas programáticas; el Plan Nacional de Acción Estratégica para Eliminar la Violencia Basada en Género en Jamaica prevé que la Oficina de Asuntos de las Mujeres y el Comité de Coordinación del Plan de Acción Nacional sean las instancias responsables del monitoreo y evaluación del Plan Nacional y el Jamaica Injury Surveillance System es el organismo encargado de recolectar, sistematizar y proveer al resto de la institucionalidad y la sociedad civil información y estadísticas sobre violencia contra las mujeres en la isla; en Guatemala, la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres ha dado seguimiento a las acciones que fueran implementadas por el Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el marco de una fuerte articulación interinstitucional; en República Dominicana, el PLANEG II establece que el Ministerio de la Mujer en forma articulada con las entidades gubernamentales responsables de generar información serán las encargadas del monitoreo y evaluación de las acciones.



### Grupo 1:

Bolivia, Costa Rica, El Salvador (Ley Especial), Grenada, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts and Nevis, Surinam y Uruguay

Mecanismo de articulación institucional responsable de M&E.

### Grupo 2:

Brasil, Colombia, Ecuador, Belice, Perú, Jamaica, República Dominicana y Guatemala.

Mecanismo de articulación institucional responsable del M&E

Objetivos, metas, resultados cuantificable, indicadores, fuentes de verificación de datos, instrumentos de recolección de datos  
Encuadre metodológico.

#### Nudo crítico: evaluaciones incipientes sobre los resultados de los planes y políticas públicas

En nuestra región hay una cultura incipiente de evaluación de los resultados de las políticas públicas. Un primer hallazgo general permite confirmar que en el conjunto de las políticas y/o planes nacionales analizados se observa cierta debilidad en el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación que vele por la implementación eficaz, eficiente y económica de las actividades. Solo ocho países de la muestra estudiada prevén la creación de este tipo de sistemas identificando metas e indicadores y asignando instituciones responsables para el seguimiento.

Esta escasa “cultura de la evaluación” tiene como consecuencias la generación de un contexto de poco aprendizaje institucional, por un lado, y una falta de continuidad de las políticas públicas en esta materia que trae aparejada una escasa congruencia entre ellas. En algunas ocasiones, se diseñan políticas públicas que varían de acuerdo con las marchas y contramarchas políticas y las mismas van solapándose o bien “acumulándose” desarticuladamente.

**- 5 -**

**CONDICIONES INSTITUCIONALES  
QUE PERMITEN CREAR  
“AMBIENTES FAVORABLES”  
PARA LA IMPLEMENTACIÓN  
DE PLANES O POLÍTICAS QUE  
ABORDEN LA VIOLENCIA  
CONTRA LAS MUJERES:  
RECOMENDACIONES  
PARA LA ACCIÓN**



A partir de los nudos críticos o desafíos analizados en la sección anterior, se identifican a continuación las condiciones organizacionales, institucionales, políticas, culturales, económicas, etc., que permiten desatar los nudos y crear ambientes favorables para el desarrollo de políticas públicas y/o planes nacionales de carácter integral en el contexto regional.

Las estrategias para desatar los nudos se formulan en términos de recomendaciones. Cabe señalar que no todos los nudos “se desatan” del mismo modo. Existen nudos más difíciles de desatar que otros, como aquellos que responden a la dimensión cultural, cuyas transformaciones son más lentas y difíciles de aprehender en el corto plazo. En este sentido, las recomendaciones que se plantean a continuación deben interpretarse a la luz de los “tiempos” de maduración que cada uno de los nudos críticos impone en cada contexto para adecuar las estrategias a cada caso particular (actores, lógicas institucionales, contextos sociales, etc.). Asimismo, cabe señalar que las recomendaciones “atravesarán” las cinco dimensiones antes señaladas.

La propuesta de PNUD y ONU Mujeres, en el marco de la Campaña del Secretario General, es promover la formulación e implementación de políticas y/o planes nacionales específicos con un enfoque integral y cuyos objetivos estén centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres. Para hacer esto posible se requiere:

#### » IDENTIFICAR LAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Identificar las oportunidades para incluir la violencia contra las mujeres en las agendas políticas resulta clave. Estas “ventanas de oportunidad” se abren en especial durante la gestión de Gobiernos de corte más progresista o durante los procesos de reforma o modernización del Estado, en el marco de los cuales pueden ubicarse las agendas reformistas a favor de la lucha contra la violencia hacia las mujeres. En los países donde se ha implementado su primer plan nacional, es fundamental aprovechar los mecanismos institucionales creados para tal fin, ya que los mismos dejan capacidades instaladas (conocimiento, talento humano e institucionalidad) que facilitan nuevos procesos de formulación e implementación.

#### » CREAR ALIANZAS TÉCNICO-POLÍTICAS, CON LA SOCIEDAD CIVIL Y OTROS ACTORES

Un punto de partida posible es crear un mapa de actores que permita la identificación de:

1. Los/las funcionarios/as con cargos jerárquicos en los ámbitos ejecutivo y legislativo;
2. Los actores sociales y político-institucionales cercanos/as a los espacios de poder;
3. Los actores con capacidad de incidencia sobre la opinión pública (comunicadores sociales, representantes de organizaciones de mujeres, movimientos feministas y organizaciones de derechos humanos, periodistas, artistas populares, etc.).

Una vez identificados los actores, se recomienda abrir canales de diálogo para crear redes y alianzas que permitan impulsar el trabajo colaborativo. Para el logro de este objetivo, se propone seguir los siguientes pasos:

1. Sensibilizar a los actores identificados acerca de la magnitud y relevancia social de la violencia contra las mujeres;
2. Identificar los recursos económicos, humanos, tecnológicos, información, conocimiento, influencias, etc., que asignará cada institución o sector;
3. Identificar los potenciales beneficios políticos derivados de las alianzas con el propósito de establecer un juego de suma positiva en el que todos los actores ganen;
4. Definir una estrategia para la creación de las

alianzas entre actores sociales y político-institucionales, como por ejemplo, a través de acuerdos de mutua colaboración o cartas compromiso;

5. Replicar las alianzas en el ámbito territorial creando de manera previa las condiciones político-institucionales y sociales para facilitar la descentralización de la implementación de las políticas y/o planes nacionales y para favorecer la articulación vertical.

#### » POLÍTICA DE ESTADO Y NO DE GOBIERNO

Ante la falta de continuidad en las políticas y/o planes nacionales, se debe iniciar cuanto antes un debate profundo en el interior de los Estados para lograr alcanzar el consenso necesario entre las fuerzas políticas para que la lucha contra la violencia hacia las mujeres no sea una política variable de acuerdo con los vaivenes políticos, sino que debe transformarse en una auténtica política de Estado. La violencia contra las mujeres debe contar con sólidas estructuras de coordinación interinstitucional y sectorial que den sostenibilidad a los planes nacionales y envíen a la sociedad un mensaje de tolerancia cero del Estado de derecho hacia la violencia contra las mujeres.

#### » MÁS EJERCICIOS DE COSTEO DE LAS INTERVENCIONES

Para incidir sobre los actores clave por una mayor asignación de recursos económicos, en especial sobre aquellos/as que integran los mecanismos de articulación interinstitucionales, que prestan funciones en los Ministerios de Economía o Hacienda o integran las comisiones parlamentarias de presupuesto, se requiere no solo de liderazgo político, sino de una estrategia de negociación fundada en argumentos sólidos y convincentes. Una herramienta de incidencia que se estima conveniente utilizar, por su potencia y contundencia, es la de los ejercicios de costeo de la violencia, que permite tener mayor claridad de los recursos necesarios para llevar adelante las intervenciones planteadas en el plan o en la política. Pero también se puede costear lo que implica no implementar políticas de violencia contra las mujeres y su impacto negativo sobre la estructura económica y productiva del país.

#### »MÁS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

La falta de partidas presupuestarias etiquetadas y suficientes debe constituir una preocupación para las autoridades nacionales de los países de la región.

Es necesario que todas las instituciones involucradas en el sistema de respuesta y encargadas de implementar las políticas y planes nacionales asignen anualmente más recursos financieros de sus presupuestos. Se recomienda que los Estados destinen los recursos necesarios para que las instituciones puedan cumplir con las responsabilidades que les han sido encomendadas por ley, así como etiquetar los presupuestos con el fin de garantizar que todas las instituciones y/o mecanismos interinstitucionales puedan cumplir con los objetivos planteados en las políticas y planes nacionales.

#### »FORTALECER LOS MECANISMOS DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONALES

Para fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucionales, intersectorial e interjurisdiccional, primero es necesario identificar cuáles son las causas percibidas por los/as funcionarios/as que los integran y que explicarían la debilidad en su funcionamiento y también cuáles son las necesidades o requerimientos para de este modo contar con información de primera mano para evaluar las vías alternativas de solución. Los programas de fortalecimiento institucional buscan dar una respuesta para mejorar la gestión, articulación y coordinación interinstitucional y evitar la dispersión y/o superposición de recursos, tanto humanos como económicos, y el fortalecimiento de las instancias de diálogo, organización y articulación de intereses y lógicas institucionales.

#### » ROBUSTECER LAS INSTITUCIONES RECTORAS EN MATERIA DE GÉNERO

En aquellos Estados en los que las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres no ocupan un rango de primer nivel en la estructura administrativa del Estado, se recomienda que los mecanismos de articulación interinstitucionales que se creen bajo su órbita estén integrados por instituciones cuyos funcionarios ocupen puestos de alto rango para así poder movilizar intereses, conseguir acuerdos e incidir en la asignación de recursos.

También se estima conveniente fortalecer los recursos y apoyos políticos necesarios de las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres para incidir sobre las instituciones que participan —o potencialmente participarían— de la formulación e implementación de las políticas tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo.

## » VOLUNTAD POLÍTICA DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL

El cambio no es posible sin la voluntad política y la activa participación del conjunto de la institucionalidad. En este sentido, se recomienda no solo visibilizar ante la ciudadanía la magnitud e impacto de la violencia contra las mujeres en sus campañas, sino también cuáles son las instituciones corresponsables de brindar una respuesta ante el flagelo. Igual de importante es crear mecanismos de contralor que puedan fiscalizar el desempeño de todas las instituciones en el marco de los protocolos de actuación que son elaborados para asignar funciones y responsabilidades.

## » PROMOVER LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Es fundamental adecuar los marcos normativos vigentes a los instrumentos regionales e internacionales ratificados por los Estados; para ello, es recomendable incluir como uno de los objetivos estratégicos en la formulación de las políticas y planes nacionales la revisión y armonización legislativas y la adecuación del ordenamiento jurídico a las medidas de protección establecidas (códigos civiles, de familia, etc.) y para sancionar leyes de segunda generación. Para ello, es recomendable crear una comisión para la reforma legislativa sobre violencia contra las mujeres con el propósito de llevar a cabo un examen riguroso en materia legislativa que incluya, al menos, las siguientes funciones:

1. Identificar los vacíos legales en materia de violencia contra las mujeres (expresiones de violencia y ámbitos no cubiertos por la legislación nacional vigente);
2. Analizar la coherencia de los marcos normativos nacionales con los instrumentos legales regionales e internacionales que los Estados han adherido y ratificado;
3. Identificar y desarrollar conocimiento explícito en torno a las buenas prácticas e iniciativas destacadas en materia legislativa en la región, y
4. Forjar una relación de complementariedad entre los marcos normativos y las políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la vio-

lencia contra las mujeres, en especial cuando los avances en materia legislativa se encuentran alineados con los fundamentos y principios que sustentan las leyes de segunda generación con el objetivo de hacer más eficiente la respuesta institucional.

## » EVALUAR Y FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Evaluar las capacidades institucionales permite evidenciar cuáles son los déficits organizacionales respecto de tres dimensiones: i) gestión financiera; ii) político-institucional, y iii) organizacional. Estas tres dimensiones, operacionalizadas a través de la construcción de indicadores que permitan su medición, brindan una masa crítica de información cuali-cuantitativa para valorar en qué medida las deficiencias en el ámbito de las capacidades de las propias instituciones. En este sentido, se recomienda evaluar las capacidades de todas las instituciones involucradas en la implementación de los planes y políticas que abordan la violencia contra las mujeres.

## » CREAR UN SISTEMA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES

Los programas de capacitación, por su parte, buscan desarrollar las habilidades técnicas, sociales, institucionales, personales o actitudinales, entre otras, y brindar conocimientos específicos en relación con una determinada temática con el propósito de mejorar el rendimiento personal y grupal.

Se recomienda crear un sistema permanente de sensibilización y capacitación nacional para el abordaje integral de la violencia contra las mujeres, cuyas funciones principales sean:

1. Identificar las necesidades de sensibilización y/o capacitación de funcionarios/as y equipos técnicos.
2. Diseñar los programas de sensibilización y/o capacitación en función de las necesidades detectadas (Plan de Capacitación<sup>126</sup>).
3. Diseñar e implementar el Plan de Capacitación para todos los niveles de la organización.

126 - Entre los contenidos más destacables se recomienda el diseño e implementación de programas de capacitación para la formulación de leyes de segunda generación (en coordinación con los ámbitos legislativos) y para el diseño, implementación y evaluación de políticas y planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres; programas de formación en metodologías de investigación para el costeo de la violencia contra las mujeres; desarrollo de sistemas y registros de información y métodos y técnicas para su correcta administración; formulación de protocolos de actuación; estrategias de incidencia y cabildeo; buenas prácticas en materia de atención a las víctimas/sobrevivientes; cómo trabajar en el cambio curricular para la incorporación de la violencia contra las mujeres; entre los principales temas que fueron identificados como "necesidades" por parte de los cuadros técnicos en el transcurso de la investigación.

4. Diseñar un sistema de créditos que resulten en un incentivo selectivo positivo para garantizar la sostenibilidad de los programas.
5. Definir los mecanismos y estrategias para el seguimiento y evaluación de los programas de sensibilización y capacitación (capacitadores/as y receptores/as).
8. Desarrollar la plataforma tecnológica para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema.

#### » IMPLEMENTACIÓN DE CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN

Se recomienda la puesta en marcha de campañas de sensibilización y concientización en el ámbito de la comunidad en general y la creación de espacios de participación social y comunitaria para la promoción de valores sustentados en la igualdad, cuestionando las normas, prácticas, mandatos y costumbres que contribuyen también a la naturalización de la violencia contra las mujeres. Para alcanzar este objetivo, es preciso contar con el apoyo político y crear redes integradas por organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, los medios masivos de comunicación, entre los principales actores clave para la promoción y difusión de valores basados en una vida libre de violencias.

Se recomienda otorgar becas para cursos de formación en el ámbito nacional, regional e internacional a través de convenios con instituciones académicas nacionales e internacionales y cuyos contenidos respondan a las necesidades detectadas.

#### » CREAR O FORTALECER SISTEMAS DE INFORMACIÓN INSTITUCIONALES

Se recomienda la creación de un mecanismo de coordinación del sistema de información sobre violencia contra las mujeres en el ámbito nacional que esté integrado por funcionarios/as y equipos técnicos en el marco de las estructuras de gobernanza creadas para la implementación de las políticas y/o planes nacionales.

Se recomienda que el mecanismo de coordinación del sistema de información sobre violencia contra las mujeres en el ámbito nacional cumpla las siguientes funciones:

1. Elaborar un diagnóstico de los sistemas de información con enfoque de género existentes en el marco de la institucionalidad y en cuanto a la sociedad civil.
2. Crear un sistema accesible para que resulte en una fuente de consulta permanente para ser utilizada por el Estado y la sociedad civil.
3. Celebrar acuerdos interinstitucionales y con las organizaciones de la sociedad civil para consolidar un sistema unificado que permita el flujo de información.
4. Asegurar fondos para su permanente utilización.
5. Garantizar la transparencia en el manejo de la información.
6. Coordinar la administración de la información.
7. Definir los criterios técnicos y metodológicos.

#### » LA INSTITUCIONALIDAD COMO GENERADORA DE CAMBIOS SOCIALES

Desde la institucionalidad, se deben generar incentivos para la conformación de equipos multidisciplinarios, integrados por cuadros técnicos y políticos, para profundizar los debates sobre cultura y tradición en los que se inscriban también los derechos de las mujeres y que generen transformaciones profundas en las propias instituciones. Esto tendrá un reflejo en la definición de nuevas agendas de género y en el diseño e implementación de políticas públicas más transformadoras y adecuadas a las realidades de nuestros países.

#### » RENDICIÓN DE CUENTAS INSTITUCIONAL O AUDITORÍA SOCIAL DE LOS RECURSOS INICIALMENTE PREVISTOS

Las instituciones a cargo de la implementación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres deben cumplir con la obligación legal de rendir cuentas ante las unidades de auditoría interna, la institucionalidad (en el ámbito del poder ejecutivo y legislativo) y ante la sociedad civil acerca de los detalles del manejo de los recursos para los cuatro ejes, su gestión y sus resultados. Para ello, se deben crear los mecanismos institucionales basados en una gestión por resultados que permita medir los logros alcanzados y los recursos invertidos desglosados según los componentes de la política para de este modo evaluar la calidad de la gestión y garantizar la transparencia.

## » EVALUAR LAS POLÍTICAS PARA GARANTIZAR SU SOSTENIBILIDAD

Es recomendable que desde las instituciones gubernamentales rectoras de las políticas públicas para abordar la violencia contra las mujeres se lleven a cabo evaluaciones periódicas de las políticas y/o planes nacionales antes, durante y tras su implementación. Las evaluaciones de las políticas son una fuente clave para generar información y conocimiento; en definitiva, para aprender de la experiencia y nutrir los procesos de toma de decisiones a fin de dotar de mayor calidad a los procesos y obtener mejores resultados e impactos. Gracias a las evaluaciones, es posible verificar el cumplimiento de los objetivos

siguiendo los valores de eficacia, eficiencia, economía y calidad y esto permite a su vez identificar las buenas prácticas, iniciativas destacadas, lecciones aprendidas, los errores o desvíos, para de este modo replicar y adaptar críticamente los aciertos a los nuevos contextos como así también la manera de abordar los desafíos, problemas o nudos críticos examinando las estrategias para revertirlos al futuro a fin de garantizar la sostenibilidad de las políticas. Se recomienda que las evaluaciones sean llevadas a cabo por instancias externas para garantizar una mayor objetividad en el proceso e incorporar la mirada plural de la sociedad civil a través de consultas y/o validaciones tal como se ha implementado en algunos de los casos analizados<sup>127</sup>.

127 - Véase el Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe en el marco de la presente investigación regional

**- 6 -**

**FUENTES  
CONSULTADAS**



## FUENTES CONSULTADAS

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2001): “Marco de análisis de las políticas sociales” en Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina CEDI-BID, Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- CEDAW, Recomendación General N.º 19: La Violencia Contra La Mujer. 11.º período de sesiones (29/01/1992).
- CIM, OEA, ICCLR, ILANUD (2000): “Violencia en las Américas, un análisis regional - Incluyendo una revisión de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en la Región Suramericana, elaborado por Ana Elena Obando e Yvon Dandurand.
- DRUCKER, Peter (2000): El Management del Siglo XXI, Barcelona: Edhasa.
- DAVENPORT, Thomas y PRUSAK, Laurence (1998): Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know, Boston: Harvard Business School Press.
- GUZMÁN, Virginia (2001): La institucionalidad de Género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. CEPAL, Santiago de Chile.
- IACOVIELLO, Mercedes y ESSAYAG, Sebastián (2011): “La profesionalización de la Función Pública: un tema pendiente en la agenda pública latinoamericana” (Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe -Universidad de Panamá). Julio - Septiembre 2011. (mimeo)
- OEA (2012): Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, MESECVI.
- ONU Mujeres (2011a): El Progreso de las Mujeres en el Mundo. En busca de la Justicia (2011-2012), New York: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres (2011b): Handbook for National Action Plans on Violence Against Women, UNIFEM Strategic Plan.
- ONU Mujeres (2012): Manual de Planes de Acción Nacionales sobre la Violencia contra las Mujeres, New York: ONU Mujeres.
- OPS/CDC (2012): Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países, Washington: Organización Panamericana de la Salud, elaborado por Sarah Bott, Alessandra Guedes, Mary Goodwin y Jennifer Adams Mendoza.
- PNUD (2011): Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual, elaborado por Evangelina García Prince.
- PNUD y ONU Mujeres (2012a): Mapeo de políticas públicas y/o planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe, elaborado por Sebastián E. Essayag
- PNUD y ONU Mujeres (2012b): Memorias del I Taller Regional “Planes Nacionales que abordan la Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe”. Intercambiando conocimientos para la acción pública, elaborado por Sebastián E. Essayag

## Páginas web consultadas

- América Latina Genera, el portal del conocimiento en género. Disponible en: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org)
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/oig/> (sección “Leyes de Violencia”).
- Base de datos del Secretario General sobre Violencia contra la Mujer. Disponible en: <http://sg-database.unwomen.org> (secciones de “Búsqueda Avanzada” y “Páginas de los Estados”).
- Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner Fin a la Violencia contra las Mujeres. Sitio de “América Latina Genera”. Disponible en: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org) (sección “Feria de Conocimiento. Avances legislativos, políticos y jurídicos”)
- Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas de ONU Mujeres. Disponible en: <http://www.endvawnow.org> (secciones de “Módulo de Legislación” y de “Iniciativas Principales”).
- Portal de UN Women Caribbean Office - Strengthening State Accountability and Community Action for Ending Gender-Based Violence in the Caribbean. Disponible en: <http://www.unifem-car.org>

# ÍNDICE DE TABLAS

**Tabla 1.** Tipo de política y/o plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres, según país, número y porcentaje (16)

**Tabla 2.** Algunas expresiones de violencia contra las mujeres tipificadas penalmente en la legislación nacional y su inclusión en las políticas y/o planes nacionales (con independencia del ámbito, público o privado, en el que son ejercidas) (18)

**Tabla 3.** Ámbitos del ejercicio de la violencia contra las mujeres protegidos legislativamente por el Estado su inclusión en las políticas y/o planes nacionales (19)

**Tabla 4.** Algunas expresiones de violencia contra las mujeres perpetradas en el ámbito público tipificadas penalmente en la legislación nacional y su inclusión en las políticas y/o planes nacionales (20)

**Tabla 5.** Criterios de diversidad del colectivo social de las mujeres identificados en las políticas y/o planes nacionales, rasgos, número de países y porcentaje (22)

**Tabla 6.** Formulación de acciones para los ejes de la prevención, atención, sanción y reparación abordados en las políticas y/o planes nacionales (24)

**Tabla 7.** Instituciones gubernamentales rectoras de la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y grado de participación de la sociedad civil (31)

**Tabla 8.** Mecanismos de articulación interinstitucionales a cargo de la formulación de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y grado de participación de la sociedad civil (33)

**Tabla 9.** Estrategia de descentralización, según país (34)

## Anexos

**Tabla A1.** Instituciones rectoras de género según país y principales instrumentos legales y antecedentes de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia), según país (61)

**Tabla A2.** Políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia), según tipo y estado de ejecución por país (66)

**Tabla A3.** Protocolos nacionales de atención por país y sector (70)



# **ANEXOS**

**Tabla A1.** Instituciones rectoras de género según país y principales instrumentos legales y antecedentes de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia), según país

N.º	País	Institución rectora	Principales instrumentos legales y antecedentes de políticas públicas
1	Antigua y Barbuda	Oficina de Asuntos de Género (Directorate of Gender Affairs)	Constitución Nacional Ley de Violencia Doméstica (1999) Ley de Delitos Sexuales (1995) y modificatoria (2004)
2	Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación Argentina	Ley 26.485 De protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales
3	Bahamas	Oficina de Asuntos de las Mujeres (Bureau of Women's Affairs)  Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario (Ministry of Social Services & Community Development)	La Ley sobre Violencia Doméstica (Órdenes de Protección) (2007) Código de Procesamiento Penal Cap. 91 (2006) Código Penal Cap. 84 (2006) Ley de Evidencias Cap. 65 (1996) La Ley sobre Trata de Personas - Prevención y Supresión (2008) Ley de Delitos Sexuales (2008) Ley de Protección del Niño/a (2007) Código Penal (1924)
4	Barbados	Oficina de Asuntos de Género - Ministerio de Desarrollo Social (Bureau of Gender Affairs – Ministry of Social Transformation)	Constitución Nacional Ley de Violencia Doméstica (1993) Ley de Delitos Sexuales (1992)
5	Belice	Departamento de Mujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Transformación Social (Women's Department. Ministry of Human Development and Social Transformation)	Plan Nacional de Acción sobre Violencia Basada en Género (2007-2009) Política Nacional de Género (2002) Plan de Acción Nacional (2008-2010) Leyes de Violencia Doméstica (1991/2000/2007)
6	Bolivia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades. Ministerio de Justicia Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Plan Nacional de Prevención y Atención de Violencias (2004-2007) Programa Nacional de Género y Violencias (2004-2007) Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (2003-2007) Leyes de Violencia de Género (1995, 1997, 1998, 1999, 2005)
7	Brasil	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, Secretaría de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres	Ley 11.340 o "Ley Maria da Penha" (2006) Política Nacional de Lucha contra la Violencia contra la Mujer (2007)
8	Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar (2005) Ley 20.480: "Modifica el Código Penal y la ley N.º 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio"

9	Colombia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) "Prosperidad para todos" Política Pública Nacional de Equidad de Género Programa Integral contra la Violencia Basada en Género (2008-2011)
10	Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG) Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1996)
11	Dominica	Oficina de Asuntos de Género (Bureau of Gender Affairs) Ministerio de Servicios Sociales, Desarrollo Comunitario y Asuntos de Género (Ministry of Social Services, Community Development and Gender Affairs) Concejo Nacional Dominiqués para la Mujer (Dominica National Council for Women)	Ley de Protección contra la Violencia Doméstica (2001) Ley de Delitos Sexuales (1998) Ley de Delitos contra las Personas (1990) Ley de Matrimonio (1973)
12	Ecuador	Comisión de Transición Hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (Decreto Ejecutivo 1733/2009)	Decreto Ejecutivo N.º 620 El Gobierno Nacional decreta la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres como política de Estado
13	El Salvador	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer Comisión Técnica Especializada con composición intersectorial bajo la órbita del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. Decreto Legislativo N.º 520 (2010) Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2010)
14	Grenada	Ministerio de Desarrollo Social (Ministry of Social Development) Secretaría Permanente para la implementación del Plan de Acción Nacional para Erradicar la Violencia Basada en Género en Granada (The National Strategic Action Plan to End Gender-Based Violence in Grenada)	Constitución Nacional (1973) Ley de Violencia Doméstica (2010) Código Penal Cap. 1 (1990) Ley de Empleo (1999) Ley de Protección a la Niñez y Adopción (2010)
15	Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y del Plan de Equidad de Oportunidades (2008-2023)
16	Guyana	Oficina de Asuntos de las Mujeres (Women's Affairs Bureau) - Ministerio de Trabajo, Servicios Sociales y Seguridad Social (Ministry of Labour, Human Services and Social Security)	Ley de Violencia Doméstica (1996) Ley de Delitos Sexuales (2010) Ley de Prevención a la Discriminación (1997) Ley para Combatir el Tráfico de las Personas (2005) La Estrategia Nacional del Sector Salud (2008-2012) que incluye la violencia contra las mujeres a partir de un abordaje inter-programático de asistencia sanitaria

17	Haití	Ministerio de la Condición Femenina y los Derechos de las Mujeres (Ministère à la Condition féminine et aux droits des femmes) Concertación Nacional contra la violencia a las mujeres (Concertation Nationale contre les Violences spécifiques faites aux femmes)	Código Penal (Enmienda de 2005 que modifica el artículo 278)
18	Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Política Nacional de la Mujer (2002-2004) Primer Plan de Igualdad de Oportunidades (2002-2007) Segundo Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (II PIEGH, 2010-2022)
19	Jamaica	Oficina de Asuntos de las Mujeres (Bureau of Women's Affairs) Ministerio de la Juventud, Deporte y Cultura (Ministry of Youth, Sports and Culture)	Política Nacional de Igualdad de Género (2011-2015) Plan Nacional de Desarrollo - Plan de Género (2009-2030)
20	México	Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, organismo colegiado presidido por la Secretaría de Gobernación, y cuya Secretaría Ejecutiva es el Instituto Nacional de las Mujeres	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2009-2012) Programa Nacional de Derechos Humanos (2008-2012)
21	Nicaragua	Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia	Ley 779: "Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N.º 641 del Código Penal (2012) Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual (2001-2006)
22	Panamá	Instituto Nacional de la Mujer dependiente del Ministerio de Desarrollo Social  Comisión Nacional para la Elaboración del Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014)	Ley 38 sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente (2001) Ley 17 sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (2001) Ley 4 por la cual se instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1999) Ley 31 de Protección a la Víctimas del Delito (define los derechos de las víctimas) (2008) Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM II) 2002-2006 Planes Locales de prevención y atención a la Violencia Doméstica (Distritos de Soná y San Miguelito)
23	Paraguay	Ministerio de la Mujer	Ley 1160: "Código penal de la República del Paraguay" (1997) Ley 1600 Contra la Violencia Doméstica (2000) Ley 4628 sobre Violencia Familiar (2012) "Paraguay para Todos y Todas: Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social (2010-2020)" Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2009-2013) Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar (2010-2015)

24	Perú	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (2002-2007). Ley 28.983 De Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres (2007) Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres (2006-2010) Plan Nacional de Igualdad de Género (2012)
25	República Dominicana	Ministerio de la Mujer Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia	Ley 24-97 Sanciona la Violencia Intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres y modifica el Código Penal en lo concerniente a la discriminación contra la mujer Decreto 423-98: crea la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Violencia Ley 88-03: crea y regula las casas de acogida a mujeres violentadas y sus hijas e hijos Plan Nacional de Equidad de Género para el período 2000-2004 (PLANEG I)
26	Saint Kitts and Nevis	Ministerio de Asuntos de Género (Ministry of Gender Affairs)	Plan Nacional de Género y Desarrollo (1996-2000) Constitución Nacional (1983) Ley de Violencia Doméstica (2000) y su modificatoria en 2005 Ley de Delitos contra la Persona (2002) Ley de Delitos Criminales (2002)
27	San Vicente y las Granadinas	División de Asuntos de Género (Gender Affairs Division) Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Asuntos de Familia, Asuntos de la Juventud, Asuntos de Género, Personas con Discapacidades y Juventud	Código Penal Cap. 124 (1990) Ley sobre Violencia Doméstica (1995)
28	Santa Lucía	División de Relaciones de Género (Division of Gender Relations) Ministerio de Salud, Bienestar, Servicios Humanos y Relaciones de Género (Ministry of Health, Wellness, Human Services, and Gender Relations)	Ley sobre Violencia Doméstica (1994) Ley sobre Igualdad de Oportunidades y Trato en los Empleos y Ocupaciones (2001) Ley contra la Trata/Tráfico de Personas (2010) Enmienda al Código Penal (2003)
29	Surinam	Ministerio del Interior Sistema de Gestión de Género Oficina Nacional de Estadísticas y de Políticas de Género	Ley de Violencia Doméstica (2009) Plan Sectorial de Protección Legal y Seguridad (2006-2010) Plan de Acción Integral de Género (2006-2010) Ley sobre Moral (2009) Ley de Trata/Tráfico de Personas (2003)

30	Trinidad y Tobago	<p>División de Asuntos de Género (Gender Affairs Division)</p> <p>Ministerio de Asuntos de Género, Juventud y Desarrollo de la Niñez (Ministry of Gender, Youth and Child Development)</p>	<p>Ley de Violencia Doméstica (1999)</p> <p>Ley de Delitos Sexuales (2006)</p> <p>Ley de Delitos Menores (2006)</p> <p>Ley de Delitos contra la Persona (2005)</p> <p>Ley de Asesoramiento y Consejería Legal</p> <p>Ley de Tráfico Sexual de Personas (1986)</p>
31	Uruguay	<p>Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres</p> <p>Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Ley 17.514 de Violencia Doméstica (2002).</p> <p>Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011)</p>
32	Venezuela	<p>Ministerio de Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (MINMUJER)</p>	<p>Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del 25 de noviembre de 2006</p> <p>Norma Oficial para la Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva, promulgada por Decreto N.º 364, de 5 de junio de 2003</p>

(2): segundo plan nacional.

Tabla A2. Políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres (u otras expresiones de violencia), según tipo y estado de ejecución por país

Tipo de política pública	Plan de acción nacional para abordar la violencia contra las mujeres		Plan para abordar la violencia basada en el género, violencia doméstica o violencia (no específico para abordar la violencia contra las mujeres)		La violencia contra las mujeres forma parte del Plan de Igualdad de Oportunidades	La violencia contra las mujeres forma parte de otra política pública	No cuenta con un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres u otra expresión
	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación			
Estado de ejecución	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación	Aprobado y en ejecución	Aprobado y en ejecución	N/A
Antigua y Barbuda			X				
Argentina		X					
Bahamas				X			
Barbados					X		
Belice			X				
Bolivia			X		X		
Brasil	X	X					
Chile			X	X			
Colombia		X					
Costa Rica	X						
Dominica					X		
Ecuador	X						
El Salvador		X					
Grenada				X			
Guatemala	X						
Guyana			X				
Haití	X						
Honduras	X	X					
Jamaica				X	X		
México	X	X					
Nicaragua	X						
Panamá			X	X			

Tipo de política pública	Plan de acción nacional para abordar la violencia contra las mujeres		Plan para abordar la violencia basada en el género, violencia doméstica o violencia (no específico para abordar la violencia contra las mujeres)		La violencia contra las mujeres forma parte del Plan de Igualdad de Oportunidades	La violencia contra las mujeres forma parte de otra política pública	No cuenta con un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres u otra expresión
	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación	Aprobado y en ejecución	En proceso de formulación			
Paraguay			X		X		
Perú	X						
República Dominicana					X		
Saint Kitts and Nevis			X				
San Vicente y las Granadinas							X
Santa Lucía				X			
Surinam			X			X	
Trinidad y Tobago					X		
Uruguay			X	X			
Venezuela		X					

(1): primer plan nacional.

(2): segundo plan nacional.

### Documentos referenciados en la Tabla A2

#### Antigua y Barbuda

Plan Nacional Estratégico para la Erradicación de la Violencia Basada en el Género (2010-2015) (*Strategic Action Plan to End Gender-based Violence (2010-2015)*).

#### Argentina

Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

#### Bahamas

Plan Nacional Estratégico para el Abordaje, Prevención y Eliminación de la Violencia Familiar (*National Strategic Plan for the Management, Prevention and Elimination of Family Violence*).

#### Barbados

Plan Nacional de Acción contra el VIH/sida (2008-2013) (*National Action Plan Against HIV/AIDS 2008-2013*).

## **Belice**

Plan Nacional de Acción sobre Violencia de Género (2010-2013) (*The National Gender-Based Violence Plan of Action (2010-2013)*) (2)

## **Bolivia**

Programa Nacional de Lucha contra la Violencia en Razón de Género (2009-2020) (2)

Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: “Mujeres Construyendo la nueva Bolivia para Vivir Bien” (2009-2020)

## **Brasil**

Primer Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer (2008-2011) (1)

Segundo Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer (2012-2015) (2)

## **Chile**

Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (2011-2012) (1)

Plan Nacional de Acción para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (2012-2013)(2)

## **Colombia**

Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias (2012-2022)

## **Costa Rica**

Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Relaciones de Pareja y Familiares por Hostigamiento Sexual y Violación, Plan Operativo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar Mujer (2010-2015) (2)

## **Dominica**

Política y Plan de Acción para la Equidad e Igualdad de Género (*Policy and Action Plan for Gender Equity and Equality*).

## **Ecuador**

Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007)

## **El Salvador**

Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## **Grenada**

Plan de Acción Nacional para Erradicar la Violencia Basada en el Género en Grenada (*The National Strategic Action Plan to End Gender-Based Violence in Grenada*)

## **Guatemala**

Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (2004-2014).

## **Guayana**

Política Nacional sobre Violencia Doméstica (2008-2013) (*National Policy on Domestic Violence (2008-2013)*).

## **Haití**

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia hacia las mujeres y las niñas (2012-2016) (*Plan National de lutte contre la violence faite aux femmes 2012-2016*).

## **Honduras**

Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer (2006-2010) (1)

Segundo Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (2)

## **Jamaica**

Plan Nacional de Acción Estratégica para Eliminar la Violencia Basada en Género en Jamaica (*National Strategic Action*

*Plan to Eliminate Gender-Based Violence in Jamaica).*

Política Nacional de Igualdad de Género (2011-2015).

Plan Nacional de Desarrollo - Plan de Género (2009-2030).

### **México**

Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2010-2012) (1)

Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (2)

### **Nicaragua**

Política de Estado contra la violencia hacia las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes y Plan de Acción Nacional de la Política de Estado contra la Violencia hacia la Mujer, Niña, Niño y Adolescentes.

### **Panamá**

El Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004-2014).

Plan Nacional Contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2014-2024) (2)

### **Paraguay**

Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar (2010-2015).

III Plan de Igualdad de Oportunidad entre Mujeres y Hombres (2008-2017) - “Programa Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer”.

### **Perú**

Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (2009-2015).

### **República Dominicana**

Plan Nacional de Equidad de Género para el período 2006-2016 (PLANEG II) (2).

### **Saint Kitts and Nevis**

Plan de Acción Multisectorial en Violencia Sexual y Violencia Basada en Género (The Multisectoral Action Plan on Sexual and Gender Based Violence) (2010)

### **San Vicente y las Granadinas**

No surge documentación que acredite la existencia de un plan nacional.

### **Santa Lucía**

Plan Nacional de Acción para Erradicar la Violencia de Género (formulación finalizada en 2011, aún pendiente de aprobación oficial).

### **Surinam**

Plan de Acción Integral de Género (2006-2010) (Integrated Gender Action Plan 2006-2010).

Plan Sectorial de Protección Legal y Seguridad (2006-2010) (Legal Protection and Security Plan 2006-2010).

### **Trinidad y Tobago**

Política Nacional sobre Género y Desarrollo (National Policy on Gender and Development).

### **Uruguay**

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010) (1).

Segundo Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2).

### **Venezuela**

Plan Nacional Socialista sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2010-2013) (pendiente de aprobación oficial).

**Tabla A3.** Protocolos nacionales de atención por país y sector

País	Protocolos nacionales	Sector/es	Año
Antigua y Barbuda	Protocolo para la Atención de Mujeres, Niñas y Adolescentes víctimas de violencia (Protocol of Care for Women, Girls, and Female Adolescents who are Victims of Violence)	Salud, policía	s/d
Argentina	Protocolo de Detección y Asistencia a Mujeres Víctimas de Maltrato	Salud	2008
	Guía Técnica para la atención de abortos no punibles	Salud	2010
	Protocolo Nacional para la Atención Integral a las Víctimas de Violencia Sexual	Salud	2011
	Protocolo para la Recepción de Denuncias de Violencia contra las Mujeres	Justicia	s/d
	Protocolo de Intervención Policial para la Atención, Orientación y Derivación de Personas Víctimas de Violencia Familiar	Policía	2006
	Plan de Trabajo Conjunto para Promover una Política Integral para la Detección, Atención y Registro de los Casos de Violencia Intrafamiliar <a href="http://www.fuerzaaerea.mil.ar/mision/violencia_intrafamiliar.html">http://www.fuerzaaerea.mil.ar/mision/violencia_intrafamiliar.html</a>	Fuerzas Armadas	2010
	Protocolo de Atención en Casos de Violencia Doméstica y Acoso Sexual dentro de las Fuerzas Armadas	Fuerzas Armadas	s/d
	Protocolo de Asistencia a Víctimas de Explotación Sexual Infantil y Trata de Personas	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, intersectorial	2008
Bahamas	Protocolos Específicos para la Atención de las Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual (Protocols for the Care of Victims of Sexual Violence)	Policía, Servicios Sociales y Justicia	s/d
	Cuidado Profiláctico de Víctimas de Violencia Sexual (Prophylactic Care for Victims of Sexual Violence)	Salud (disponible solamente en la Unidad de Emergencia del Hospital Princess Margaret)	s/d
Barbados	Protocolo para la Recolección de Datos sobre Violencia de Género (Data Collection Protocol on Gender-Based Violence)	Intersectorial	2008

Belice	Protocolo de Atención de la Violencia Doméstica	Policía	s/d
	Protocolo Multisectorial para la Atención de la Violencia Sexual (y acceso inmediato a tratamiento profiláctico en especial para la transmisión de VIH/sida y otras infecciones de transmisión sexual)	Intersectorial	s/d
Bolivia	Normas, Protocolos y Procedimientos para la Atención Integral de la Violencia Sexual	Policía, Salud, Justicia	2005
Chile	Protocolo para la Regulación Temporaria de la Residencia a Mujeres Extranjeras Víctimas de Violencia	Servicios Sociales	2009
	Protocolo de Actuación sobre Violencia Intrafamiliar	Policía (Defensa Nacional-carabineros), Justicia	2007
	Protocolos de Actuación para las Derivaciones desde las Instancias Judiciales a las Casas de Acogida de Mujeres que se encuentran en Situación de Riesgo Grave y/o Vital Producto de Actos de Violencia Intrafamiliar	Justicia, Servicios Sociales	s/d
	Protocolo Intersectorial para Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas Indirectas de Homicidio o Parricidio en el Contexto de Violencia contra la Mujer (para atención de niños y niñas víctimas colaterales de femicidio) (circuito de femicidio)	Intersectorial	s/d
	Instructivo para los/las Fiscales Regionales y Adjuntos, Relativo a la Actuación del Ministerio Público para Abordar la Violencia Intrafamiliar	Justicia	s/d
	Protocolo para el Acceso Preferencial a Viviendas a Víctimas/Sobrevivientes de Violencia en Forma articulada entre Servicio Nacional de la Mujer y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Servicios Sociales (Vivienda)	s/d
	Protocolo para Brindar Representación Jurídica Complementaria en el marco de la Corporación de Asistencia Judicial dependiente del Ministerio de Justicia, entre otros	Justicia	s/d
	Protocolos de Actuación para Atender el Femicidio y el Femicidio Frustrado	Intersectorial	s/d

Colombia	Guía de Consulta Abreviada para el Examen Sexológico Forense, Informe Pericial y Manejo del Kit para la Toma de Muestras, en los sectores Forense y de Salud	Forense, Salud	2008
	Instructivo para la Documentación Fotográfica Digital en la Investigación de Delitos Sexuales y Lesiones Personales dirigido a Personal Forense y de Salud	Forense, Salud	2008
	Protocolo para la Prevención, Protección y Promoción de los Derechos de las Mujeres Víctimas de Violencia	Justicia	2008
	Reglamento Técnico para el Abordaje Forense Integral de la Víctima en la Investigación del Delito Sexual	Forense	2008
	Reglamento Técnico para el Abordaje Forense Integral de la Violencia Intrafamiliar de Pareja	Forense	2008
	Protocolos para la Protección de los Derechos Sexuales y Reproductivos para Población en Situación de Desplazamiento con Énfasis en Violencia Intrafamiliar y Manejo de la Violencia Sexual en ocasión del Conflicto Armado + Cartilla Operativa para el Manejo de Casos <a href="http://www.unfpa.org.co/portal/uploadunfpa/file/PUB2011/protocolo-ddhh-0711012-PANTONE-300pm%20(1).pdf">http://www.unfpa.org.co/portal/uploadunfpa/file/PUB2011/protocolo-ddhh-0711012-PANTONE-300pm%20(1).pdf</a>	Fuerzas militares	2007
	Módulo de la A a la Z en Derechos Sexuales y Reproductivos para Funcionarios y Funcionarias con Énfasis en Violencia Intrafamiliar y Violencia Sexual	Defensoría del pueblo	2007
	Modelos de Atención para la Prevención, Detección y Tratamiento de la Violencia Doméstica en el Manual de Servicios de Salud	Salud	2007
	Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia (violencia intrafamiliar, ruptura de la unión marital y discriminación laboral)	Intersectorial	2008
	Guía de Atención a la Mujer Maltratada – Resolución 412 de 2000	Salud	2000
	Protocolos en Funcionamiento en la Fiscalía General de la Nación	Justicia	2000

Costa Rica	Manual de Casas de Acogida	Servicios Sociales	s/d
	Cuestionario de Peligrosidad en Casos de Violencia	Intersectorial	s/d
	Manual de Pautas Mínimas de Atención a Víctimas	Intersectorial	s/d
	Manual de Funcionamiento y Protocolo Centro de Atención y Desarrollo a Sobrevivientes de Violencia	Intersectorial	s/d
	Normas de Atención en Salud para la Violencia contra la Mujer	Salud	s/d
	Protocolos de Atención para Niños, Niñas y Adolescentes	Patronato Nacional de la Infancia	s/d
	Protocolos de Actuación Policial en casos de Violencia Doméstica	Policía, Seguridad Pública	s/d
	Protocolos de Atención para Víctimas/Sobrevivientes	Salud, Caja Costarricense de Seguridad Social	s/d
	Protocolo para Atención de Víctimas de Abuso Sexual	Justicia	s/d
	Protocolo de Atención para Mujeres Sobrevivientes de Violencia y en Situaciones de Trata	Justicia	s/d
Modelo Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia contra la Mujer y la Violencia Intrafamiliar	Intersectorial	s/d	
Dominica	Protocolos solo para Atender los Casos de Abuso Infantil (menores de 18 años)	Educación, Salud, Servicios Sociales, policía	s/d
Ecuador	Protocolos de Medicina Legal para Atender Delitos Sexuales y Delitos de Lesiones por Violencia Intrafamiliar	Salud	2008
	Reglamento Sustitutivo del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y demás participantes en el Proceso Penal	Justicia	2007
	Manual de Procedimiento para la Atención de Casos de Violencia Intrafamiliar en las Comisarías de la Mujer y la Familia; Intendencias, Subintendencias, Comisarías Nacionales y Tenencias Políticas en las Localidades donde no existan Comisarías de la Mujer y la Familia	Policía	2006
	Reglamento Especial de Procedimientos y Mecanismos para el Conocimiento y Tratamiento de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo	Educación	2004

El Salvador	Normas de Prevención, Detección y Procedimientos de Atención del Abuso Sexual en los Centros Escolares	Educación	2008
	Mapas de Ubicación de la Violencia Territorial, Redes Ciudadanas Nacionales y Locales	Seguridad	s/d
	Guía Clínica de Atención a Mujeres y Personas Menores de Edad sobre Violencia Intrafamiliar y Violencia Sexual dirigida a Hospitales del Segundo y Tercer Nivel del Ministerio de Salud Pública	Salud	s/d
	Guía de Intervención Policial en Casos de Violencia Intrafamiliar	Policía	s/d
Grenada	Protocolo Nacional para la Violencia Doméstica y el Abuso Sexual (National Domestic Violence and Sexual Abuse Protocol for Grenada)	Intersectorial	2010
Guatemala	Manual de Procedimientos del Modelo de Atención Integral de Casos de Violencia Intrafamiliar, Delitos Sexuales y Violencia contra la Mujer en el Área Metropolitana	Intersectorial	s/d
	Manual de Atención y Referencia a Víctimas de Delitos a la Red de Derivación, para casos de Violencia Sexual y Violencia contra la Mujer	Intersectorial	s/d
	Fichas de Referencia y Seguimiento de Casos para Informar y Sistematizar la Atención a Víctimas	Intersectorial	s/d
	Guía para las Intervenciones Psicológicas en el Acompañamiento a Mujeres	Salud	s/d
	Manual de Atención y Referencia a Víctimas de Delitos a Red de Derivación, para casos de Violencia Sexual y Violencia contra la Mujer	Intersectorial	s/d
	Fichas de Referencia y de Seguimiento de Casos, a través de instrumentos que pretenden informar y sistematizar la atención a víctimas	Intersectorial	s/d
	Protocolo de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. Normaliza criterios de interpretación y de aplicación de la legislación, para todas las instancias del sector justicia	Justicia	s/d

Guyana	Protocolos para Fiscales sobre Violencia Sexual y Domestica (Sexual and Domestic Violence Protocols for Police Prosecutors)	Justicia	2009
	Protocolos para Personal de la Corte Suprema sobre Violencia Sexual y Domestica (Sexual and Domestic Violence Protocols for Magistrate's Court Staff)	Justicia	2009
	Protocolos para Oficiales de Policía sobre Violencia Sexual y Domestica (Sexual and Domestic Violence Protocols for Police Officers)	Policia	2009
	Protocolos para Trabajadores Sociales y Abogados sobre Violencia Sexual y Domestica (Sexual and Domestic Violence Protocols for Social Workers and Counsellors)	Servicios Sociales	2009
Haití	Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de la Mujer y los Derechos de las Mujeres y el Departamento de Justicia y Seguridad Pública (Protocole de Collaboration entre Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes et le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique)	Justicia, Seguridad	2008
	Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de la Mujer y los Derechos de las Mujeres y el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (Protocole de Collaboration entre le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes et le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle)	Educación	2009
	Protocolo para la Eliminación de la Discriminación contra las Niñas del Sistema Escolar Haitiano (Protocole avec le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes et le Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle)	Educación	2007
	Protocolo de acuerdo de los Ministerios de Justicia y de la Condición Femenina en favor de las Mujeres y de una Revisión del Sistema Judicial en su conjunto (Protocole d'accord de Partenariat Interministériel des Ministères de la Justice et de la Condition Féminine en Faveur des Femmes et en Vue de la Refonte du Système Légal dans son Ensemble)	Intersectorial	2008
	Memorando de Rntendimiento para la Presentación de Certificados Médicos Gratuitos en casos de Abuso Sexual (Protocole d'Accord sur l'Octroi et la Gratuité du Certificat Médical relativement aux Agressions Sexuelles entre Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des Femmes, le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique et le Ministère de la Santé Publique et de la Population)	Justicia, Salud	2008

Honduras	Protocolo de Aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica 1997	Justicia	1997
	Manual de Jurisprudencia con Enfoque de Género	Justicia	s/d
	Protocolo de Atención a Mujeres Sobrevivientes de Violencia	Policía	s/d
	Manual de Normas y Procedimientos de Atención Integral a la Mujer	Salud	s/d
	Manual de Normas y Procedimientos de Atención Integral a los/las Adolescentes	Salud	s/d
Jamaica	Manual Guía para la Investigación: Prácticas de Aplicación de la Ley Jamaicana de Trata de Personas (Prevención, Represión y Sanción. (Jamaican Law Enforcement Guide to Investigation Manual: Practicalities of the Trafficking in Persons [Prevention, Suppression and Punishment]) Act, 2007	Justicia, policía	2007
	Manual del Centro de Investigación en Delitos Sexuales y Abuso Infantil (Centre for the Investigation of Sexual Offences and Child Abuse Manual)	Intersectorial	2001
	Protocolo para Abordar las Quejas y Respuestas sobre Violencia Basada en el Género de la Oficina del Defensor del Pueblo (Complaints & Response Protocol on Gender-Based Violence for the Office of the Public Defender)	Defensoría del pueblo	s/d

México	Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género	Policía	2010
	Protocolo de Atención Integral a las Víctimas de Violencia contra las Mujeres	Intersectorial	2010
	Cinco Protocolos para Atención Psicológica de Mujeres que Viven en Situación de Violencia Familiar y de Género	Salud	2010
	Manual de Operación del Modelo Integrado de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual para su Difusión en Unidades Operativas de Salud, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres	Salud	2010
	Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento y Acoso Sexual <a href="http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/decreto_por_el_que_se_reforman_y_adicionan_diversa">http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/decreto_por_el_que_se_reforman_y_adicionan_diversa</a>	Administración Pública d.f.	2012
	Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas	Justicia	2010
	Protocolo de Actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la Realización de Diligencias Ministeriales in situ, para el Rescate, Protección, Detección de las Víctimas o Posibles Síctimas del Delito de Trata de Personas	Justicia	2010
	Protocolo para la Búsqueda Inmediata de Niñas y Mujeres Extrañadas o Ausentes, en Riesgo de ser Víctimas de Delito y en especial, de Violencia Sexual	Justicia	2010
	Protocolo de Investigación Ministerial y Pericial del Delito de Femicidio	Justicia	2010
Nicaragua	Protocolo de Atención a las Víctimas/Sobrevivientes	Comisarías de la Mujer y la Niñez	s/d
	Protocolo para la Atención a las Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual	Salud	s/d
Panamá	Decálogo de bolsillo de Actuación Policial con Víctimas de Violencia de Género	Policía	s/d
	Protocolo de la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica	Intersectorial	s/d
	Protocolos de Sospecha de Violencia Doméstica	Salud, policía	s/d

Paraguay	Protocolo de Atención a Personas en Situación de Violencia Sexual	Salud	2006
	Manual de Abordaje a la Violencia Intrafamiliar y de Género	Intersectorial	2011
	Pequeña guía y algunas ideas acerca de la Violencia Doméstica	Ministerio de la Mujer	s/d
	Guía Práctica de los Derechos de las Mujeres	Ministerio de la Mujer	s/d
	Medidas de Seguridad Personal para la Mujer que está en una situación de Violencia Doméstica	Ministerio de la Mujer	s/d
Perú	Directivas generales del Ministerio de Defensa sobre la prevención y sanción de los actos de hostigamiento sexual	Fuerzas Armadas	2009
	Directrices del Ministerio de Educación para la aplicación de la legislación relativa a la violencia contra las mujeres	Educación	2007-2009
	Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con Familia	Policía	2007
	Guía Técnica de Atención Integral de las Personas Afectadas por la Violencia basada en Género	Salud, Seguridad	s/d
	Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer	Centros de emergencia mujer	s/d
Saint Kitts and Nevis	Protocolo para la atención de la violencia doméstica (en proceso de formulación)	Salud, policía, Justicia	s/d
	Protocolo de Atención para la Provisión de Tratamiento para el VIH/Enfermedades de Transmisión Sexual de Emergencia, aplicable en casos de violencia sexual	Salud	s/d
San Vicente y las Granadinas	Protocolo de Atención en Centros de Crisis (en proceso de formulación)	Salud	s/d
Santa Lucía	Protocolo de Atención y Derivación a Centros de Atención a Víctimas/Sobrevivientes	Policía	s/d
Surinam	Versión preliminar del Protocolo de Atención a las Víctimas/Sobrevivientes (pendiente de aprobación oficial)	Steering committee [on] domestic violence	s/d
Trinidad y Tobago	Protocolos para el Tratamiento de Víctimas de Violencia basada en el Género disponibles en las instituciones sanitarias del país	Salud	s/d

Uruguay	Mapas de Ruta para Detectar y Actuar ante Situaciones de Violencia Doméstica en las Escuelas	Educación	s/d
	Mapa de Ruta para la Prevención y la Atención de Situaciones de Maltrato y Abuso Sexual Infantil en el Sector Salud	Salud	2009
	Protocolo para Enseñanza Media elaborado por la Dirección de Derechos Humanos en un trabajo articulado y de consulta previa con docentes y equipos psicosociales	Educación	s/d
	Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la Mujer - Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención de Salud	Salud	2009
	Guía para el Abordaje Integral de la Salud de Adolescentes en el Primer Nivel de Atención. Programa Nacional de Salud Adolescente	Salud, Seguridad	s/d
	Protocolo para la Atención de la Violencia Doméstica que integra equipos de atención en red a escala nacional	Salud	2006
	Guía de Procedimiento Policial – actuaciones en violencia doméstica	Policía	2010
	Protocolo de Intervención para Situaciones de Violencia hacia Niños/as y Adolescentes que debe seguirse en las dependencias de este instituto (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – Sistema Integral de Protección a niños, niñas y adolescentes contra la Violencia)	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2007
	Protocolo para Enseñanza Media elaborado por la Dirección de Derechos Humanos en un trabajo articulado y de consulta previa con docentes y equipos psicosociales	Educación	s/d
Venezuela	Ruta Crítica de la Violencia de Género (en proceso de formulación)	Intersectorial	2013

s/d: sin datos.



