

Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



CUADERNO N°3 - IGUALDAD DE GÉNERO

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis, y promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de toda la población. Presente sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrece una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

© PNUD 2017

Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

Cuaderno de apoyo preparado para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016

Consultora: Andira Hernandez Monzoy

Traducción: El PNUD agradece el apoyo de José Daniel Avilán, voluntario del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas [en línea], disponible en: www.onlinevolunteering.org

Editora: Mariana Enghel

Diseñador: Rafael Eduardo Sanabria Duarte



Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores¹



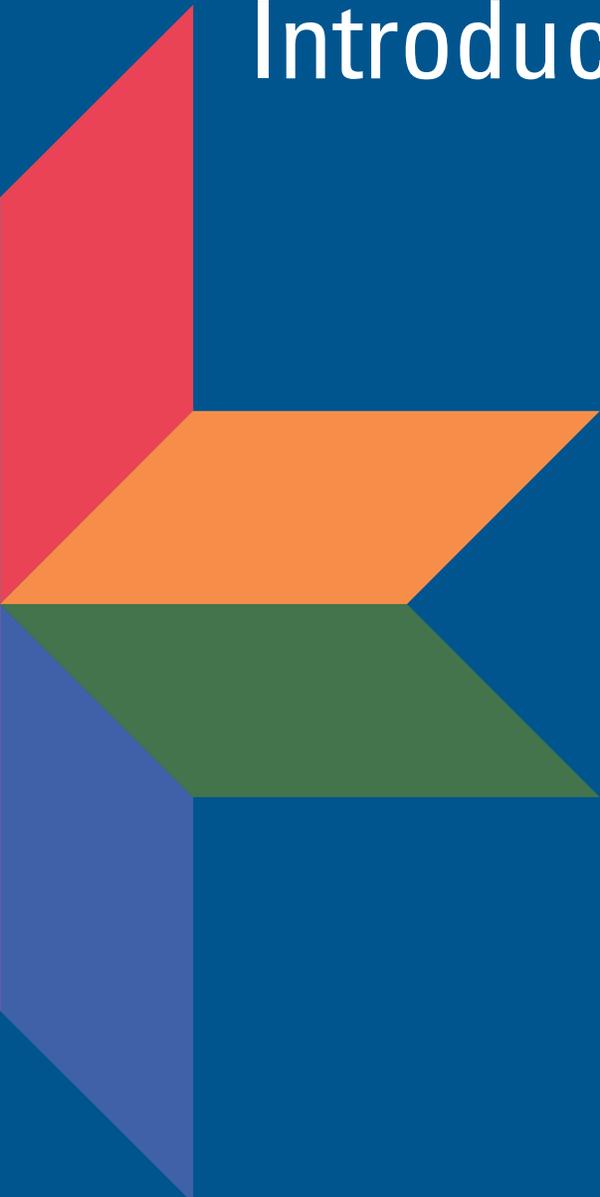
*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Publicado por el
Programa de las
Naciones Unidas
para el Desarrollo
(PNUD)

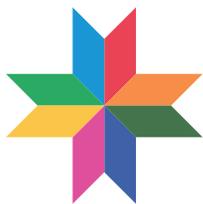
Índice de contenidos

Introducción	1	4 Conclusiones	41
1 El problema: las tasas de violencia doméstica en América Latina	5	Bibliografía	45
2 Las soluciones: la penalización de la violencia doméstica y sus alternativas	11	Notas	55
2.1 La respuesta de la justicia penal ante la violencia doméstica	14	Anexo	59
2.2 Políticas de empoderamiento de víctimas de violencia doméstica	27		
2.3 El papel de los hombres en las respuestas gubernamentales a la violencia doméstica	32		
3 Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en los países de América Latina	35		
3.1 Penalización de la violencia doméstica	36		
3.2 Políticas de empoderamiento de víctimas	37		
3.3 Políticas de rehabilitación de agresores	38		





Introducción



Introducción

El objetivo principal de este artículo es categorizar y comparar las políticas derivadas de las legislaciones actuales (hasta agosto de 2015) desarrolladas en América Latina para frenar la violencia doméstica.

La violencia contra la mujer de parte de un compañero íntimo —o violencia doméstica— es una de las formas más comunes de violencia contra las mujeres en el mundo.² En una compilación de toda la información disponible, realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que el 30% de las mujeres que tienen o han tenido un compañero íntimo han experimentado violencia de parte de este, tanto física como sexual. La prevalencia fue mayor en África, el Mediterráneo Oriental y Asia Sudoriental (cerca del 37%), y en las Américas (30%) (OMS, 2013).

La formulación de políticas sobre violencia doméstica se inició en la mayoría de los países a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990, poco después de que los movimientos de mujeres lograran introducir el tema en las agendas políticas, tanto nacionales como internacionales (Bush, 1992; Davies, 1994; Elman, 1996; Weldon, 2002; Htun y Weldon, 2012). Internacionalmente, la violencia contra la mujer fue reconocida por primera vez como una violación de los derechos humanos en 1993 en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos celebrada en Viena.³ Por entonces, la violencia contra la mujer era un asunto de política pública solo en algunos países (por ejemplo, en Australia, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Francia, Irlanda, Israel y Nueva Zelanda —véase Weldon, 2002—). Desde entonces, los gobiernos de todo el mundo han dado pasos importantes para abordar la cuestión de la violencia doméstica, y de la violencia contra la mujer en general, como un asunto público. Al año siguiente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó un Relator Especial sobre violencia contra la mujer.⁴ Ese mismo año, la Organización de los Estados

Americanos (OEA) celebró la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Belém do Pará, Brasil. En dicha Convención, también conocida como Convención de Belém do Pará, se enfatizó en la necesidad de facilitar a las mujeres el acceso igualitario al sistema judicial, para penalizar a los agresores y resarcir a las víctimas.⁵ En 1995, la violencia contra la mujer constituyó uno de los temas centrales de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing —conocida como la Conferencia de Beijing sobre la Mujer—. Las resoluciones adoptadas en esas dos últimas conferencias se convirtieron en puntos de referencia para las organizaciones de mujeres de América Latina e impulsaron el logro de avances en lo que se refiere a las respuestas de los gobiernos ante la violencia contra las mujeres.

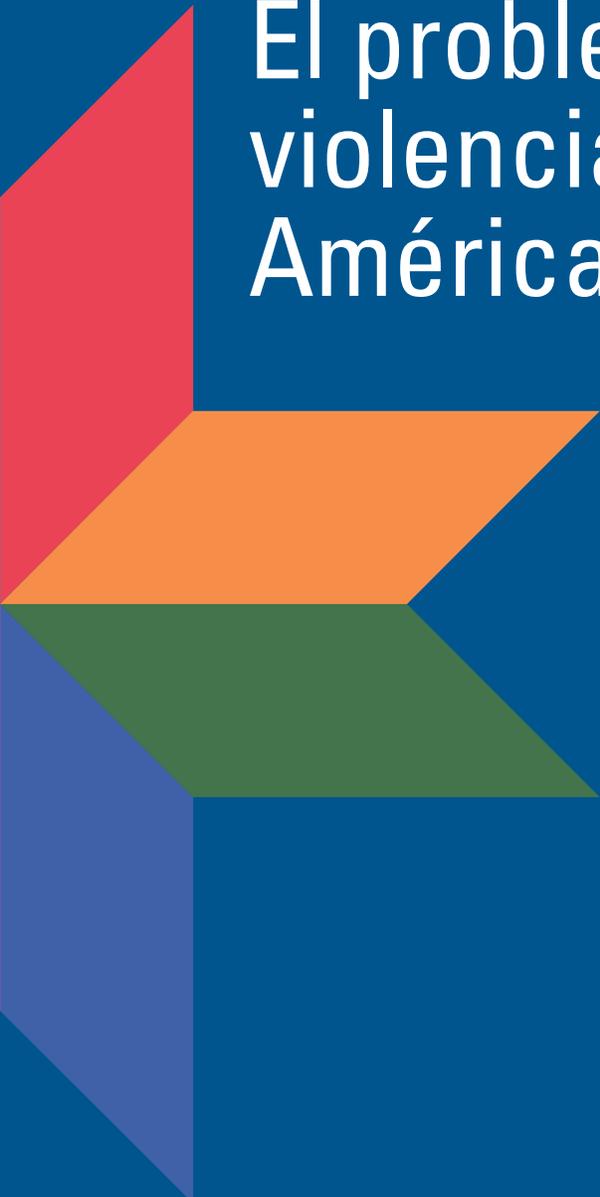
El objetivo principal de este artículo es categorizar y comparar las políticas derivadas de las legislaciones actuales (hasta agosto de 2015) desarrolladas en América Latina para frenar la violencia doméstica. Las fuentes de información consultadas para la elaboración de este informe son las leyes vigentes sobre violencia doméstica (o violencia familiar) y violencia contra la mujer; los informes gubernamentales preparados para dar seguimiento a las convenciones internacionales (en especial, la Conferencia de Beijing sobre la Mujer y la Convención de Belém do Pará); los sitios web oficiales de los gobiernos (correspondientes a los institutos nacionales de la mujer, las oficinas nacionales de estadística, y las fiscalías o los ministerios públicos); los informes regionales o nacionales sobre políticas relativas a la cuestión de la violencia contra la mujer (por ejemplo, los elaborados por las Naciones Unidas o la OMS), y los estudios académicos

sobre la aplicación de políticas sobre violencia doméstica.⁶

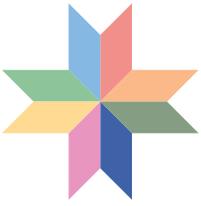
En este estudio se analizan tres aspectos principales de dichas políticas, a fin de establecer si: i) recurren a medidas conciliatorias o priorizan la persecución penal del agresor; ii) contienen disposiciones tendientes a promover el empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia doméstica, o iii) contemplan programas educativos dirigidos a los hombres o programas de rehabilitación de hombres violentos en las políticas de

prevención de esta violencia. También se discute brevemente la información disponible y comparable sobre la prevalencia de la violencia doméstica en la región. Luego se presentan los hallazgos relativos a las tres dimensiones más importantes de la acción gubernamental sobre la violencia doméstica. Finalmente se procura realizar una evaluación comparativa del progreso de los países de América Latina en materia de la acción política relativa a la cuestión de la violencia contra la mujer de parte de un compañero íntimo.





El problema: las tasas de violencia doméstica en América Latina



El problema: las tasas de violencia doméstica en América Latina

América Latina se destaca por ser una región donde los movimientos de mujeres han logrado con éxito impulsar el desarrollo de la legislación sobre el tema. Hoy en día todos los países latinoamericanos han promulgado o reformado leyes para condenar la violencia doméstica, o la violencia de parte de un compañero íntimo, y han avanzado en lo que se refiere a la implementación de una variedad de medidas para detenerla —por ejemplo, la provisión de servicios para las víctimas (asistencia legal, asesoría, refugios y centros de crisis, entre otros), o la creación de unidades especializadas en el manejo de casos de violencia de este tipo (tales como tribunales, fuerzas policiales o fiscalías)—. Sin embargo, dichos esfuerzos no se han combinado con iniciativas comparables dirigidas a disponer de información adecuada y sistemática sobre la prevalencia del problema que se busca resolver.

Entre los instrumentos disponibles para que los gobiernos midan la prevalencia de la violencia de parte de un compañero íntimo (y, más en general, de la violencia contra las mujeres), el modelo de referencia para la obtención de datos confiables lo constituyen las encuestas especializadas e independientes, formuladas con base en las medidas éticas y de seguridad requeridas por ese tipo de investigaciones —es decir, es preciso contar con entrevistadoras entrenadas que recojan la información en un espacio privado y de un modo no crítico, mediante la realización de entrevistas a una mujer por cada hogar, en ausencia del compañero masculino—, y realizando las canalizaciones que sean necesarias (OMS, 2013, pág. 33). En América Latina, solo en cinco países se han realizado encuestas que satisfacen dichos requerimientos: Chile,

Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. De ellos, solo México ha repetido la encuesta (véase el cuadro 1). Una forma alternativa en que los países han obtenido información sobre muestras representativas de la población (femenina) consiste en la inclusión de un módulo sobre violencia doméstica en las encuestas ya existentes (por lo general, las que se realizan sobre temas de salud femenina). En América Latina, 12 países (siendo Ecuador el único que también posee una encuesta especializada) han optado por este camino (véase el cuadro 1).

En comparación con una encuesta especializada, el uso de un módulo sobre violencia doméstica tiene la desventaja de contar con una serie más limitada de preguntas y de estrategias para promover la confidencialidad —por lo que se incrementan las probabilidades de subrepresentación de la prevalencia de la violencia por parte de la pareja (Bott et al., 2012, pág. 2)—. Sin embargo, en la mayoría de los países (con la excepción de Panamá y la República Bolivariana de Venezuela) dichas encuestas se realizaron como parte de un proyecto regional mayor —las Encuestas sobre Demografía y Salud o las Encuestas sobre Salud Reproductiva (véase el cuadro 1)—. Así, en los módulos sobre violencia doméstica se utiliza un cuestionario similar para medir la prevalencia de este tipo de violencia, a diferencia de las encuestas especializadas, en que se usan instrumentos de medición tan diferentes entre sí que no es posible establecer comparaciones directas entre los resultados correspondientes a los diferentes países. Como se puede observar en el cuadro 1, dos de los países más grandes de la región, Argentina y Brasil, carecen hasta la fecha de encuestas de hogares sobre violencia doméstica.⁷

CUADRO 1

Países de América Latina que, hasta junio de 2015, han realizado encuestas aplicadas a una muestra representativa de la población mediante entrevistas personalizadas en los hogares

País	Encuesta nacional especializada en violencia doméstica		Encuesta nacional con un módulo sobre violencia doméstica	
	Encuesta	Año	Encuesta	Año
Bolivia (Estado Plurinacional de)			Encuesta Nacional de Demografía y Salud ^a	2003 2008
Chile	Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Familiar y Delitos Sexuales	2012		
Colombia			Encuesta Nacional de Demografía y Salud ^a	1990 1995 2000 2005 2010
Costa Rica	Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres	2003		
República Dominicana			Encuesta Demográfica y de Salud ^a	2007 2013
Ecuador	Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género	2011	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil ^b	2004
El Salvador			Encuesta Nacional de Salud Familiar ^b	2002-2003 2008
Guatemala			V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil ^b	2008-2009
Honduras			Encuesta Nacional de Demografía y Salud ^a	2005-2006 2011-2012
México	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	2003 2006 2011		
Nicaragua			Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud ^b	2006-2007
Panamá			Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva	2009
Paraguay			Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva ^b	2008
Perú			Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ^a	2004-2005 2013
Uruguay	Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones	2013		
Venezuela (República Bolivariana de)			Encuesta Demográfica de Venezuela	2010

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Alméras y Calderón Magaña (2012), Bott et al. (2012) y ONU Mujeres (2011a), y de información actualizada consultada en los sitios web de las oficinas nacionales de estadística.

^a Encuesta Demográfica y de Salud.

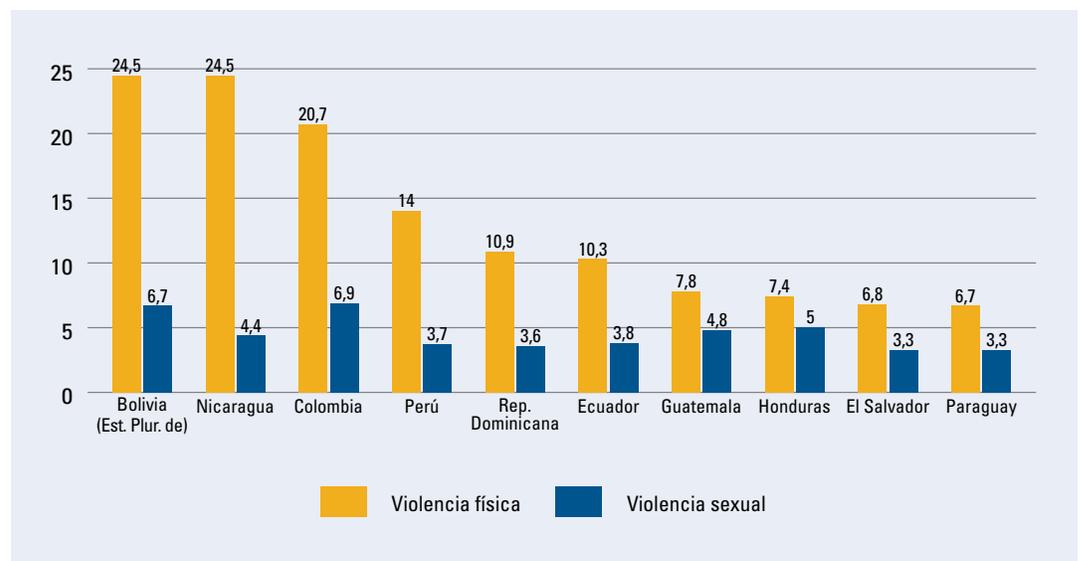
^b Encuesta sobre Salud Reproductiva.

En el gráfico 1 se presentan las tasas de prevalencia de violencia doméstica (física y sexual) correspondientes a mujeres de países de América Latina que alguna vez han tenido pareja y que han participado en una encuesta incluida, a su vez, en encuestas sobre demografía y salud o en encuestas sobre salud reproductiva, entre 2003 y 2009. Como se indica en el gráfico 1, entre el 7% y el 25% de las mujeres de los diez países considerados que alguna vez han tenido pareja aseguraron haber experimentado violencia física en los últimos 12 meses (el promedio es del 13,4%). Entre el 3% y el 7% manifestaron haber sufrido violencia sexual por parte de su compañero actual o excompañero en el mismo período (el promedio es del 4,6%). En el gráfico 2 se presenta el porcentaje de mujeres que afirmaron haber sufrido violencia física o sexual alguna vez por parte de un compañero íntimo.⁸ En este caso, las tasas de violencia doméstica física van del 8% en Nicaragua (en 2016-2017) al 52% en el Estado Plurinacional de Bolivia (en 2003), y el

promedio de los porcentajes correspondientes a los distintos países es del 28%. La tasa promedio de mujeres que alguna vez han sufrido violencia sexual por parte de un compañero íntimo en los países considerados asciende al 11% de las mujeres que alguna vez han tenido pareja —los porcentajes oscilan del 15% en el Estado Plurinacional de Bolivia (2003) al 5% en República Dominicana (2007)—. Es importante resaltar que dichas encuestas no miden los abusos emocionales perpetrados por los compañeros íntimos, los cuales sí se consideran en las encuestas especializadas y constituyen una de las formas más frecuentes de violencia por parte de aquellos. La razón principal para excluir esta forma de violencia es que actualmente no se dispone de medidas estandarizadas de la violencia emocional o psicológica (por ejemplo, de las conductas dominantes o los actos de humillación o intimidación), ni existe consenso sobre cómo establecer un umbral entre una conducta desagradable y el abuso (OMS, 2013, pág. 10).⁹

GRÁFICO 1

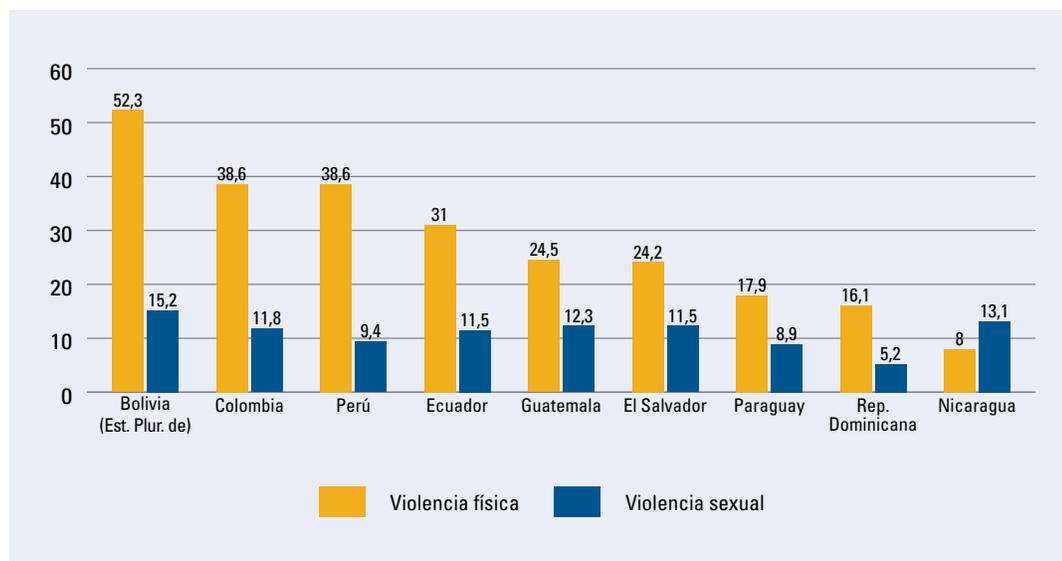
Mujeres que manifestaron haber sufrido violencia física o sexual de parte de su pareja en los últimos 12 meses entre mujeres que alguna vez han estado casadas o en unión (en porcentajes) en América Latina, 2003-2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Bott et al. (2012, cap. 3).

GRÁFICO 2

Mujeres que manifestaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual de parte de su pareja entre mujeres que alguna vez han estado casadas o en unión (en porcentajes) en América Latina, 2003-2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Bott et al. (2012, cap. 3).

Otra importante fuente de datos sobre la violencia por parte del compañero íntimo la constituyen los registros de las agencias gubernamentales que tienen probabilidades de establecer contacto con mujeres que pueden estar experimentando ese tipo de violencia (tales como la policía, los hospitales, los refugios, las fiscalías y los tribunales). Aunque esas estadísticas no constituyen una medida representativa de la prevalencia (dado que solo una pequeña proporción de las víctimas de violencia doméstica solicitan asistencia a dichas instituciones), esos datos proveen un panorama más matizado de la naturaleza de ese tipo de violencia¹⁰ y de las necesidades de las mujeres que la han sufrido, lo que permite mejorar las acciones de los gobiernos al respecto. Además, constituyen un elemento clave en la evaluación de la puesta en práctica de las políticas. Finalmente, cuando esos datos se registran con base en procedimientos normalizados, se facilita la colaboración entre las distintas instituciones, lo que no solo resulta efectivo en términos de costos, sino que además puede permitir, potencialmente, salvar vidas. Desafortunadamente, a pesar de que la legislación vigente establece la creación de bases de datos nacionales sobre los

casos de violencia contra la mujer, los países de América Latina aún se encuentran muy rezagados en cuanto al registro sistemático y accesible de la provisión de servicios a las víctimas de violencia contra la mujer (CEPAL, 2015, pág. 46).

La falta de información confiable y sistemática sobre la prevalencia y las diferentes expresiones de la violencia doméstica se agudiza cuando se considera la situación de las mujeres que conforman grupos minoritarios, en particular las mujeres rurales e indígenas. Por un lado, muchas encuestas de población carecen de preguntas sobre el origen étnico, y no contemplan modificaciones de los instrumentos de medición que se adapten y sean sensibles a los diferentes contextos culturales. Cuando en los módulos sobre violencia doméstica de las encuestas de salud se incluyen preguntas orientadas a identificar a las mujeres indígenas, esas preguntas no siempre se basan en criterios de identificación comparables —por ejemplo, en las encuestas de Guatemala, Paraguay y Perú se pregunta cuál es el idioma que se habla en el hogar, mientras que en Ecuador se pide a las encuestadas que se autoidentifiquen (véase el gráfico 3)—.

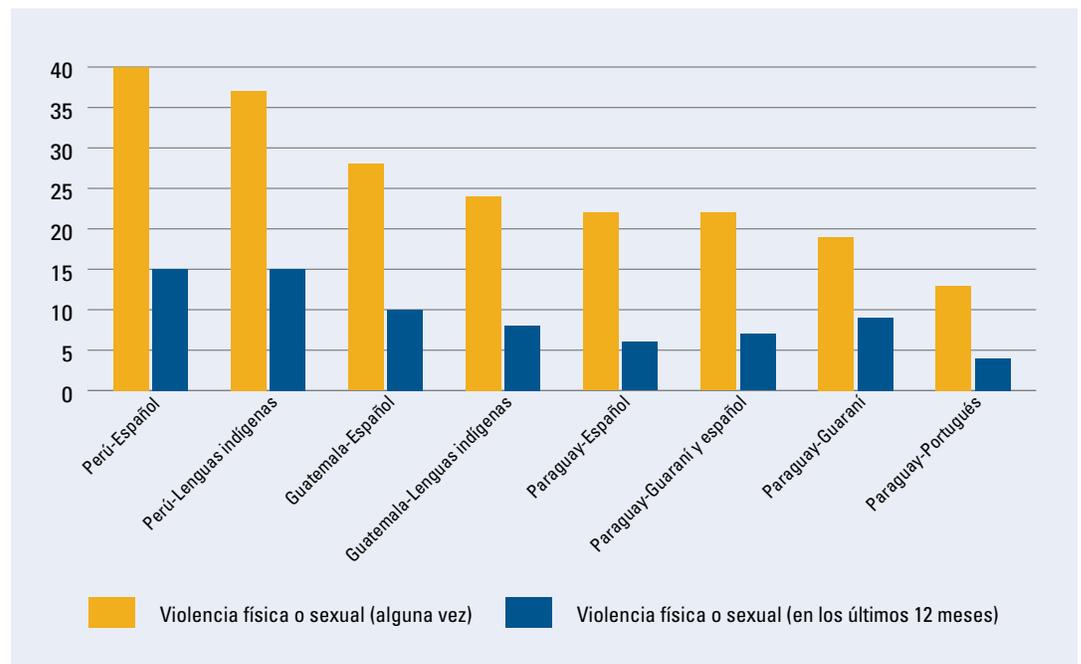
Por otra parte, los organismos gubernamentales encargados de asistir a las víctimas de violencia doméstica, cuando existen, se sitúan en los centros urbanos, por lo que las mujeres de las zonas rurales deben recorrer largas distancias para acceder a ellos. Incluso para las mujeres indígenas que viven en ciudades, tener acceso a tales organismos supone contar con otros recursos culturales, como manejar la lengua dominante, tanto de forma escrita como oral (debido a la ausencia de traductores e intérpretes), o disponer de algún documento de identidad oficial (GIZ, 2014, pág. 5).¹¹ Además, las mujeres que buscan ayuda fuera de las comunidades indígenas (especialmente en el sistema oficial de justicia) probablemente deban enfrentar la desaprobación de sus familiares y de los miembros de la comunidad que rechazan las intervenciones externas en los “conflictos familiares” (Sieder y Sierra, 2010, pág. 11). Por lo tanto, cuando las mujeres que sufren violencia doméstica

solicitan ayuda, puede que lo hagan en el marco de los propios sistemas comunitarios de justicia (véase la sección 2.2 de este trabajo).

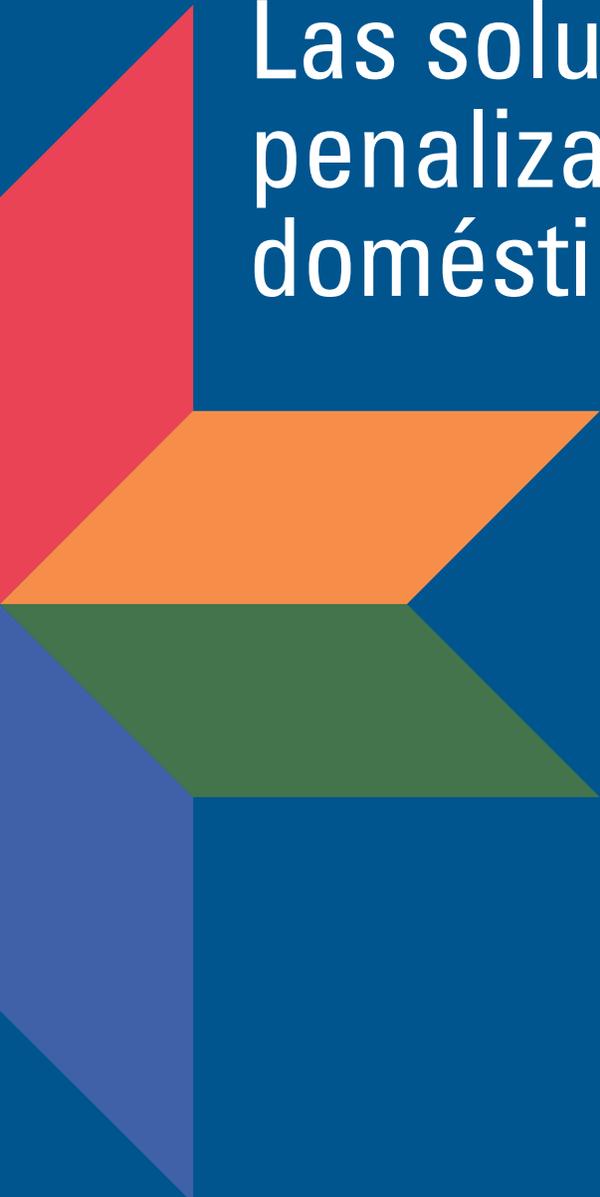
En el gráfico 3 se presenta la información disponible sobre la prevalencia de la violencia doméstica física o sexual que padecen las mujeres según el idioma hablado en el hogar (en Guatemala en 2008-2009, en Paraguay en 2008, y en Perú en 2007-2008). Según la información presentada, los porcentajes de mujeres que hablan algún idioma indígena que han experimentado violencia física o sexual por parte de su compañero íntimo son relativamente similares a los de mujeres que hablan el idioma dominante del país y han padecido el mismo tipo de violencia. De este modo, esta información, incluso si es limitada, sustenta el argumento, cada vez más sólido, de que la violencia doméstica trasciende las diferencias étnicas, raciales y socioeconómicas entre las mujeres.

GRÁFICO 3

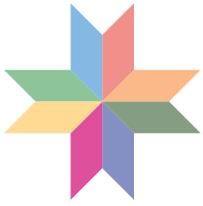
Mujeres de 15 a 49 años que han sufrido violencia física o sexual de parte de un compañero íntimo en los últimos 12 meses o alguna vez, según el idioma hablado en el hogar (en porcentajes) en Guatemala, Paraguay y Perú, alrededor de 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en CEPAL (2013a, pág. 74, gráfico 19).



Las soluciones: la penalización de la violencia doméstica y sus alternativas



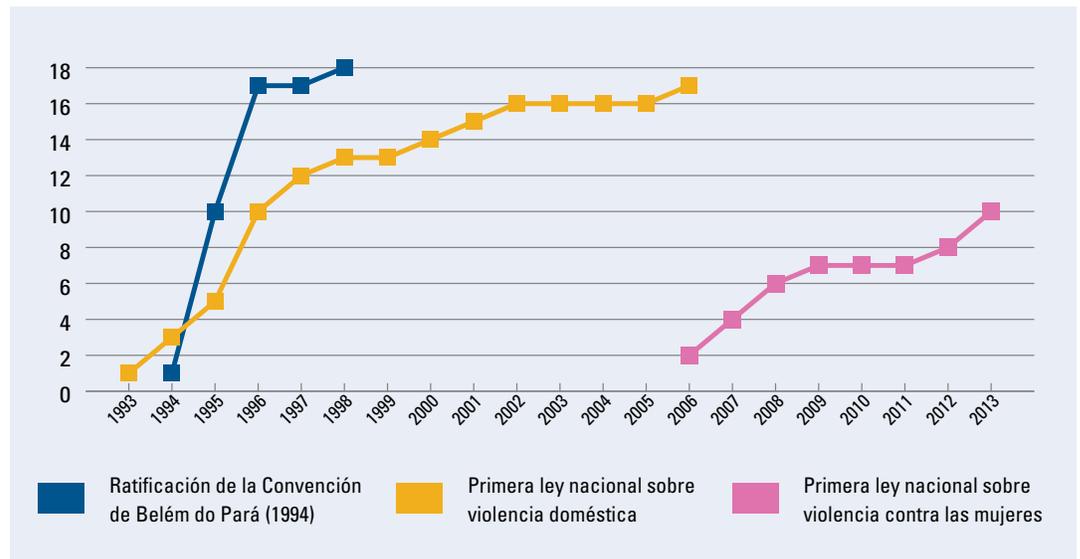
Las soluciones: la penalización de la violencia doméstica y sus alternativas

Desde mediados de la década de 1990, todos los países de América Latina han realizado reformas legales y han promulgado nuevas leyes que condenan la violencia doméstica y, en algunos casos, la violencia contra la mujer en general. En el gráfico 4 se presenta el total anual de países que han promulgado una ley especial sobre la violencia doméstica (o familiar) o alguna ley nacional especial sobre violencia

contra la mujer desde 1993. Todos los países de América Latina cuentan actualmente con una ley nacional sobre violencia doméstica (a excepción de México). Además, diez países han emitido nuevas leyes relativas a otras formas de violencia contra la mujer —tales como el acoso sexual, la violencia laboral, la violencia institucional y el femicidio—.

GRÁFICO 4

Total de países que han promulgado su primera ley sobre violencia doméstica o familiar, o una ley especial sobre violencia contra las mujeres en América Latina, 1993-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos relativos a la ratificación de la Convención de Belém do Pará consultados en Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Estado de firmas y ratificaciones, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html> [fecha de consulta: 15 de julio de 2015]. En lo que se refiere a las leyes nacionales, la información fue consultada por la autora en las fuentes oficiales de los países (principalmente, los Congresos nacionales). La investigación inicial se realizó mediante el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Navegador Jurídico Internacional, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/navjus/> [fecha de consulta: 30 de julio de 2015].

Estas leyes, junto a la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1993) —ratificada por todos los países en 1998— y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar

y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, Brasil, 1994), constituyen el principal marco legal para la elaboración de las políticas sobre violencia doméstica en la región (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

Año de ratificación de las convenciones internacionales y promulgación de leyes nacionales sobre violencia contra la mujer en países de América Latina

País	Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1979	Ratificación de la Convención de Belém do Pará 1994	Ley nacional sobre violencia doméstica (o violencia familiar) Primera ley/Última Reforma	Ley nacional sobre violencia contra la mujer Primera ley/Última Reforma
Argentina	1985	1996	1994	2009
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990	1994	1995	2013
Brasil	1984	1995	2006	2006
Chile	1989	1996	1994/2010	
Colombia	1982	1996	1996/2000	2008
Costa Rica	1986	1995	1996/2011	2007/2011
República Dominicana	1982	1996	1997	
Ecuador	1981	1995	1995	
El Salvador	1981	1996	1996	
Guatemala	1982	1995	1996	2008
Honduras	1983	1995	1997/2014	
México	1981	1998		2007/2011
Nicaragua	1981	1995	1996	2012
Panamá	1981	1995	2001	2013
Paraguay	1987	1995	2000	
Perú	1982	1996	1993/2014	
Uruguay	1981	1996	2002	
Venezuela (República Bolivariana de)	1983	1995	1998	2006/2007

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos relativos a la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) consultados en ONU Mujeres, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Estados Parte, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2015], y datos relativos a la Convención de Belém do Pará consultados en Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". Estado de firmas y ratificaciones, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html> [fecha de consulta: 15 de julio de 2015]. En lo que se refiere a las leyes nacionales, la información fue consultada por la autora en las fuentes oficiales de los países (principalmente, los Congresos nacionales). La investigación inicial se realizó mediante el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Navegador Jurídico Internacional, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/navjus/> [fecha de consulta: 30 de julio de 2015].

Nota: Con letra negrita se destacan las leyes que también cuentan con su respectiva reglamentación. En todos los casos, a excepción de Chile (en cuyo caso una ley de 2005 abolió la ley de 1995), todas las leyes siguen vigentes.

Hoy en día, todos los países de América Latina cuentan con legislación sobre violencia contra la mujer por parte de un compañero íntimo. Estas leyes coinciden en el reconocimiento de distintas formas de violencia doméstica —en todas se reconoce la violencia física y la psicológica, en la mayoría se reconoce la violencia sexual (13), y en algunas se contempla la violencia económica o patrimonial (8)—. Además, en todas las leyes se contemplan las relaciones no conyugales, así como las relaciones que no suponen una convivencia. En la mayoría de los

países la violencia doméstica se ha contemplado en la legislación como una variante de la violencia entre los miembros de la familia, para que el foco de protección no lo constituyan solo las mujeres, sino también los demás miembros de la familia —cuyo vínculo podría ser el resultado del parentesco, el matrimonio o la adopción, hasta el cuarto grado de parentesco (véase el cuadro 3)—. No obstante, en esta amplia gama de definiciones no se incluyen aún las relaciones entre personas del mismo sexo.¹²

Definición legal de violencia doméstica en América Latina, 2015

País	¿Quién está protegido?	Violencia física	Violencia psicológica	Violencia sexual	Violencia económica	Reconoce los vínculos no conyugales	La convivencia actual no es un requisito
Argentina	Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mujeres	✓	✓	✓		✓	✓
Brasil	Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	Familia	✓	✓			✓	✓
Colombia	Familia	✓	✓			✓	✓
Costa Rica	Familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
República Dominicana	Familia	✓	✓			✓	✓
Ecuador	Familia	✓	✓	✓		✓	✓
El Salvador	Familia	✓	✓			✓	✓
Guatemala	Familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Honduras	Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
México	Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicaragua	Mujeres	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	Familia	✓	✓	✓		✓	✓
Paraguay	Familia	✓	✓	✓		✓	✓
Perú	Familia	✓	✓			✓	✓
Uruguay	Familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela (República Bolivariana de)	Familia	✓	✓			✓	✓
Total	Mujeres = 6 / Familia = 12	18	18	13	8	18	18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).
 Nota: En la mayoría de los países en que la protección se extiende a todos los miembros de la familia, la familia es definida por parentesco, matrimonio o convivencia. La excepción la constituye Chile, donde solo el parentesco y el matrimonio se aceptan como criterios para la definición de la unidad familiar, y Costa Rica y El Salvador, donde la adopción también se acepta entre los criterios de definición.

2.1 La respuesta de la justicia penal ante la violencia doméstica

Siguiendo la tendencia mundial, la legislación sobre violencia doméstica de América Latina ha codificado la violencia doméstica como un delito penal. Incluso en los países donde la violencia doméstica no es considerada un delito separado en el Código penal, la perpetración de crímenes que impliquen violencia por parte de un compañero íntimo (por lo general, violencia sexual o física) constituye una circunstancia agravante que aumenta las penas aplicadas a dichos crímenes (véase el cuadro 4).

Este paso hacia la penalización de la violencia doméstica puede ser interpretado como un

intento exitoso del movimiento de mujeres de influir no solo en la legislación de sus países, sino también en las convenciones internacionales sobre el tema. El feminismo concibe a la violencia contra la mujer como una de las expresiones más nocivas de la desigualdad de género. Así, desde un principio las activistas han considerado necesaria la intervención de los Estados para subsanar ese desequilibrio de poder. La separación permanente de la pareja y el castigo del perpetrador parecen ser las políticas más apropiadas para alcanzar esa meta. Las convenciones internacionales, que todos estos países han suscrito, también apoyan ese enfoque (véase el cuadro 5, en que se presenta una comparación de las acciones de los diferentes gobiernos).¹³

CUADRO 4

La violencia doméstica en los códigos penales de los países de América Latina

País	Año de reforma del Código Penal ^a	¿La violencia doméstica se considera un delito separado?	Cuando no se la considera un delito separado, ¿la violencia doméstica constituye un acto agravante de otros delitos?
Panamá	1995	Si	
Uruguay	1995	Si	
Honduras	1996	Si	
Colombia	1997	Si	
República Dominicana	1997	Si	
México	1997	Si	
El Salvador	1998	Si	
Brasil	2004	Si	
Chile	2005	No	Si ^b
Venezuela (República Bolivariana de)	2006	No	Si ^c
Costa Rica	2007	No	Si ^d
Guatemala	2008	No	Si ^e
Perú	2008	No	Si ^f
Nicaragua	2012	Si	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2013	Si	
Ecuador	2014	Si	
Paraguay	2014	Si	
Argentina		No	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).

^a Los años mencionados en letra cursiva constituyen una excepción. En esos casos se promulgaron leyes que definen nuevos delitos relacionados con la violencia contra la mujer, pero que no reforman el Código Penal (véanse las notas c, d y e).

^b La Ley N° 20066 reformó el Código Penal (art. 400) para incorporar una circunstancia agravante del delito de abuso físico (lesiones corporales) cuando dicho delito se comete contra un miembro de la familia. Esta ley también introduce el delito de maltrato habitual, definido como la violencia física o psicológica contra algún miembro de la familia (no se incluye en el Código Penal).

^c La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia clasifica como delito a diferentes formas de violencia contra la mujer, tanto en la esfera pública como en la privada. La violencia doméstica constituye una circunstancia agravante en los crímenes que consisten en violencia sexual y física.

^d La Ley N° 8589 define como delito diferentes formas de violencia contra la mujer, perpetradas tanto en la esfera pública como en la privada. La violencia doméstica constituye una circunstancia agravante en los siguientes delitos: maltrato físico, violencia emocional, restricciones a la autodeterminación, amenazas, violación, acoso sexual, explotación sexual, y distintas formas de violencia económica y patrimonial.

^e El Decreto N° 22 incluye el delito de violencia contra la mujer, que contempla la violencia por parte de un compañero íntimo. La pena varía según los diferentes tipos de violencia: física, sexual, psicológica o económica.

^f La Ley N° 29282 reformó el Código Penal (artículos 121-B y 122-B) para incorporar la violencia familiar como circunstancia agravante en los delitos de lesiones graves y lesiones leves.

La mayoría de los países de América Latina han promulgado leyes que tienen por objeto fortalecer el proceso penal en los casos de violencia doméstica. Como se describe más adelante, en la mayoría de los países el inicio de la acusación por violencia doméstica es obligatorio a partir del conocimiento del incidente. También, la mayoría de los países han introducido políticas de arresto obligatorio, y en todos ellos, a excepción de República Dominicana, se han creado (al menos, en algunos estados

o regiones) unidades policiales, fiscalías o tribunales especializados para tratar los casos de violencia doméstica. Además, todos los países han establecido procedimientos civiles para garantizar la protección de las víctimas de violencia doméstica (véase la sección 2.2 de este trabajo).

Sin embargo, en la práctica, en general no se han cumplido las expectativas puestas en el sistema de justicia penal con relación al tratamiento del problema de la violencia

contra la mujer en la región. Las razones de ello son variadas. En primer lugar, existe evidencia anecdótica pero extensa que señala que una gran proporción de los agentes gubernamentales responsables de la aplicación de dicha legislación aún conservan prejuicios con relación a los casos de violencia doméstica —ya sea porque no los perciben como casos lo suficientemente graves, o porque no los consideran en absoluto como susceptibles de penalización (CIDH, 2007; Morrison y Biehl, 1999)—. En segundo lugar, hay evidencia suficiente y sistemática de la incapacidad de los sistemas de justicia penal de la región para enfrentar no solo el creciente número de denuncias, sino también los retos técnicos y procesales que dichos casos conllevan. América Latina se destaca por el hecho de que enfrenta una crisis general en la aplicación de la justicia (Domingo y Sieder, 2001; Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999). Por lo tanto, aun cuando los cuerpos policiales, los fiscales o los jueces estén dispuestos a aplicar la ley, usualmente hacen frente a condiciones materiales e institucionales inadecuadas. En tercer lugar, en parte como resultado de las condiciones antes mencionadas, las mujeres que son víctimas de violencia son cautelosas a la hora de solicitar ayuda en las agencias gubernamentales —lo que explica el bajo índice de denuncias de violencia contra la mujer—. Incluso cuando realizan una denuncia, muchas víctimas de violencia doméstica solicitan retirar los cargos o dejan de colaborar con las autoridades judiciales (Buzawa y Buzawa, 2012). La desconfianza en el gobierno es aún más pronunciada —y justificada— entre las mujeres de los sectores vulnerables de la población, tales como las mujeres pobres, rurales o indígenas (GIZ, 2014; López y Fenly, 2013; Sieder y Sierra, 2010). En conjunto, las razones anteriores permiten explicar los bajos índices de encarcelamiento por casos de violencia doméstica (y de violencia contra la mujer en general).¹⁴ En cuarto y último lugar, cabe mencionar que la mitad de los países de la región todavía permiten la mediación o promueven mecanismos conciliatorios en sus leyes actuales, y aprueban o no regulan la jurisdicción de las autoridades rurales o indígenas en la materia (véase la sección 2.2). Por lo tanto, la existencia de dichas desviaciones (en

especial cuando no existe regulación) podría afectar la disposición de los funcionarios gubernamentales ya sea para iniciar o para continuar el procedimiento judicial de estos casos.

Este trabajo tiene por objeto establecer el mapa de las diferentes políticas que los países de América Latina han aplicado para mejorar la respuesta del sistema de justicia penal ante la violencia contra la mujer perpetrada por un compañero íntimo. Sin embargo, debido a la falta de información, en este documento no se presenta evidencia sobre la eficiencia de dichos mecanismos para frenar la violencia doméstica. La presentación de una evaluación del impacto de la penalización en la prevalencia de la violencia doméstica en dichos países excede el alcance de este trabajo. En cambio, sobre la base de investigaciones recientes realizadas en Estados Unidos, país que cuenta con las más antiguas y sólidas leyes penales contra la violencia doméstica en el continente,¹⁵ esta revisión comprende a las políticas que tienen por objeto mejorar, de forma indirecta, la eficiencia de las intervenciones penales mediante la promoción de la cooperación de las víctimas con las autoridades judiciales (véase la sección 2.2). Además, se examinan las disposiciones relativas a la rehabilitación de los perpetradores, así como algunos programas educativos prometedores dirigidos a la población masculina en general. Dependiendo de su diseño, estas políticas podrían contribuir potencialmente a incrementar la eficiencia del sistema de justicia penal al promover la reducción de la reincidencia (véase la sección 2.3 de este documento).

Seguidamente se examinará de forma más detallada la manera en que los países de América Latina han transitado hacia la penalización de la violencia doméstica, y se analizará en qué medida las leyes penales coexisten con otras intervenciones alternativas. En el cuadro 5 se propone una comparación de las intervenciones gubernamentales que se despliegan frente a la violencia doméstica sobre la base de sus respectivas metas. Se denominan intervenciones gubernamentales a las acciones desplegadas por alguna autoridad legalmente establecida en una situación de violencia doméstica, con el propósito de lograr, al menos, alguno de los siguientes objetivos: i) proteger a las víctimas de sus agresores;¹⁶ ii) evitar

futuras conductas violentas de los agresores; iii) responsabilizar a los perpetradores de los actos violentos, o iv) compensar a las víctimas.¹⁷ Con base en la revisión de la literatura relativa a la formulación de políticas sobre violencia doméstica, se identificaron tres categorías principales de intervenciones gubernamentales en casos de violencia doméstica: i) el procesamiento penal; ii) los procedimientos establecidos mediante tribunales civiles (como las medidas de protección), y iii) los mecanismos de la justicia restaurativa (por ejemplo, la conciliación o la mediación, las juntas comunitarias o los procedimientos de paz).

En el cuadro 5 se mencionan las metas que podrían alcanzarse mediante cada tipo de política. Como mínimo, lo que se espera en todos los casos es que las medidas establecidas permitan frenar la violencia. Además, si bien todas las políticas podrían perseguir la meta de garantizar la seguridad de la víctima, no todas contemplan disposiciones de ese tipo

(véanse las notas del cuadro 5). Por diseño, la acción penal implica algún mecanismo orientado a responsabilizar al agresor (por ejemplo, el pago de multas, la realización de servicio comunitario, la participación en programas de tratamiento o el encarcelamiento). También por diseño, los acuerdos que resultan de los mecanismos de la justicia restaurativa no son legalmente vinculantes, por lo que no pueden hacer responsable al agresor si este rompe el acuerdo. Finalmente, el resarcimiento de las víctimas —aunque no necesariamente debe ser de tipo material— es una de las principales metas de las acciones de la justicia restaurativa. El resarcimiento de las víctimas bajo la forma de una compensación por pérdidas sostenidas a causa de la violencia (por ejemplo, la pérdida de propiedades, el pago de gastos médicos o legales, o la pérdida del empleo) también puede formar parte de los mecanismos civiles o penales.

CUADRO 5

Tipos de intervenciones gubernamentales en casos de violencia doméstica^a

Metas Tipo de acciones	Persecución penal	Procedimiento civil	Mecanismos de la justicia restaurativa
Seguridad de la víctima	? ^b	Sí	? ^b
Prevención de violencia futura	Sí	Sí	Sí
Responsabilidad del agresor	Sí	No	No
Resarcimiento de la víctima	? ^c	? ^c	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Hart (1997) (lista de metas de las intervenciones gubernamentales en casos de violencia doméstica).

^a “Sí” indica las medidas que estarían presentes en toda política de este tipo; “No” indica que esa meta no ha sido considerada al diseñar la acción analizada, y el signo de interrogación indica que la meta podría ser alcanzada en caso de establecerse otras medidas complementarias.

^b Cuando coexisten con otras medidas, tales como el arresto obligatorio (en el caso de proceso penal) y las órdenes de detención o de restricción. En el caso de la justicia restaurativa, se necesitarían mecanismos para identificar las situaciones en que evitar la separación de la pareja podría poner a la víctima en peligro.

^c Cuando se incluyen disposiciones de compensación a las víctimas (tanto por la vía de la justicia civil como en casos de sentencia en un tribunal penal).

Como ya se ha mencionado, todos los países (a excepción de Argentina) han introducido reformas legales para definir la violencia doméstica como un delito y como un elemento agravante de delitos ya definidos (véase el cuadro 4). Además, en todos los países, incluso en Argentina, la pena correspondiente a la violencia contra la mujer por parte de un compañero íntimo puede conllevar encarcelamiento (véase el cuadro 6). Las penas de prisión varían ampliamente según la gravedad de los daños perpetrados, así como

del tipo de violencia (a los delitos de violencia sexual les corresponden las mayores sentencias). La pena puede suponer desde menos de un mes de cárcel hasta 22 años. Sin embargo, no se dispone de estadísticas regionales sobre la frecuencia y la duración promedio de las sentencias por delitos de violencia doméstica. De cualquier modo, si se considera la condena mínima a prisión que puede ser establecida en cada país cuando de hecho los agresores son sentenciados, es posible comparar cuán “dura” es la ley respecto de este tipo de violencia.

CUADRO 6

Sanciones por condenas penales y no penales por violencia doméstica en América Latina^a

País	Sentencia mínima de prisión ^b	Sanciones adicionales, alternativas o que reemplazan a la pena de encarcelamiento				Sentencias por cargos no penales	Resarcimiento a la víctima
		Programas de rehabilitación	Multas	Arresto temporal	Servicio comunitario		
Guatemala	5 años						Obligatorio
Perú	3 años	Adicional					A discreción del juez
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2 años	Alternativo / Adicional ^c (obligatorio)	Alternativo ^d	Alternativo ^d	Alternativo ^d	Multas y arresto temporal	Obligatorio
Panamá	2 años	Adicional / Reemplazo ^e		Reemplazo ^e	Adicional		Obligatorio
Colombia	1 año						
República Dominicana	1 año	Adicional	Adicional (obligatorio)				Obligatorio
Honduras	1 año					Servicio comunitario	Obligatorio
Nicaragua	1 año	Adicional (obligatorio)					
Paraguay	1 año	Adicional					
Uruguay	8 meses						Obligatorio
Venezuela (República Bolivariana de)	6 meses	Adicional (obligatorio)			Reemplazo ^f		Obligatorio
Costa Rica	6 meses						
El Salvador	6 meses	Adicional					A discreción del juez
México	6 meses	Adicional (obligatorio)					Obligatorio
Brasil	3 meses	Adicional					
Chile	2 meses	Adicional	Adicional (obligatorio)				Obligatorio
Ecuador	1 mes		Adicional (obligatorio)				Obligatorio
Argentina	3 días						A petición de la víctima

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).

^a Los países se presentan en orden descendente según el tiempo mínimo de prisión. La sentencia mínima promedio es de un año. Salvo que se especifique lo contrario, las penas adicionales quedan a discreción del juez.

^b Por violencia doméstica o por un delito agravado por violencia doméstica (la menor de todas las penas posibles). Las excepciones las constituyen Chile —la sentencia mínima es por “maltrato habitual” — y Argentina —presenta las sentencias más bajas entre las sentencias mínimas aplicables a los distintos tipos de violencia doméstica (de 3 a 60 días por violencia psicológica, de 7 a 30 días por maltrato físico, y de 3 a 5 años por crímenes contra la integridad sexual)—.

^c De acuerdo con la Ley N° 1674 (1995), la asistencia a terapia es una alternativa al encarcelamiento, pero de acuerdo con la Ley N° 348 (2013) la terapia es una pena adicional obligatoria (no puede sustituir a otras sanciones).

^d Si no se trata de un agresor reincidente, y la pena de cárcel es inferior a tres años (o el imputado ha cumplido con la mitad de la condena en prisión), el encarcelamiento puede ser sustituido por multas, arresto de fin de semana o servicio comunitario.

^e Si la pena de prisión es de entre dos y cuatro años, puede ser reemplazada por arresto de fin semana y asistencia a terapia.

^f Si no se trata de un agresor reincidente, y la pena de cárcel es inferior a 18 meses, el encarcelamiento puede ser sustituido por servicio comunitario.

Como puede observarse en el cuadro 6, la pena mínima correspondiente a los delitos de violencia doméstica puede ser tan elevada como la de Guatemala, donde dicha pena asciende a 5 años, o tan reducida como la de Argentina, donde es de 3 días (respecto del caso de Argentina, véanse las notas incluidas en el cuadro 6). La sentencia mínima promedio es de un año. Además de la pena de encarcelamiento, la sentencia por violencia doméstica en la mayoría de los países (11) incluye la asistencia del agresor a un programa de rehabilitación, aunque solo en cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)) es obligatoria. En tres países (Chile, Ecuador y República Dominicana) el acusado está obligado a pagar una multa monetaria, que en algunos casos se destina a financiar centros de atención a las víctimas (Chile) y en otros se destina a indemnizar a la víctima (Ecuador). En algunos países, el servicio comunitario puede ser un complemento de la condena a prisión (Panamá), un sustituto del tiempo en prisión (Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá), o una sanción por delitos no penales (Honduras). En algunos países la ley permite que la sentencia a prisión por cargos penales sea sustituida por otras sanciones: este es el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (si no se trata de un agresor reincidente y la sentencia es inferior a 3 años); Panamá (si la sentencia a prisión es de entre 2 y 4 años) y la República Bolivariana de Venezuela (si no se trata de un agresor reincidente y la sentencia es de menos de 18 meses). Finalmente, en la mayoría de los países (13) la ley indica la inclusión de la compensación a la víctima en las sentencias por violencia doméstica, de forma obligatoria en la mayoría de los casos (véase el cuadro 6).

Evidentemente, estas diferencias en las penas establecidas por la legislación relativa a la violencia doméstica carecen de sentido si no se considera información adicional sobre las condenas efectivas (cuántos procesos concluyen con el dictado de condenas, y cuál es, en promedio, el tiempo de esas condenas), o sobre el impacto de las condenas en las tasas de reincidencia o la prevalencia futura. Hasta el momento se carece de información sistemática sobre las tasas de condena por violencia doméstica en la región, pero los escasos datos disponibles indican que dichas tasas todavía son bajas (CIDH, 2007). Sin embargo, se observan diferencias entre los países en cuanto a la implementación de disposiciones adicionales que probablemente

tengan un impacto en la eficiencia de la persecución penal del delito. Estas disposiciones tienen por objeto mejorar el enjuiciamiento de los casos de violencia doméstica, ya sea “neutralizando” el posible sesgo de los agentes gubernamentales que interactúan con las víctimas (por ejemplo, mediante la restricción de su poder para tomar decisiones o la introducción de procedimientos formales); adaptando los procedimientos a las particularidades de este tipo de casos (por ejemplo, mediante la creación de unidades policiales, fiscalías o tribunales especializados), o mejorando la participación de las mujeres en el sistema de justicia penal (por ejemplo, mediante la provisión de servicios de apoyo a las mujeres *in situ*). En el cuadro 7 se presentan ejemplos de variaciones en el diseño de las políticas de la justicia penal, que se espera que contribuyan al éxito de tales políticas a la hora de tratar los casos de violencia doméstica.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de las reformas aplicadas al proceso penal en casos de violencia doméstica tienen por objeto guiar el comportamiento de los agentes de gobierno cuando tratan casos de este tipo —el objetivo es minimizar el impacto de los prejuicios de los agentes (mediante el establecimiento de límites a su acción) o crear un “perfil positivo” para abordar estos casos (mediante políticas de especialización)—. Sin embargo, estas reformas también tienden a limitar la discrecionalidad de las víctimas durante los procesos relativos a casos de violencia doméstica. Esta tendencia ha sido una respuesta a los bajos índices de denuncias de las víctimas y a las altas tasas de retractación. Si bien las razones de la falta de compromiso de las víctimas con la justicia penal son variadas (y son más agudas en algunos sectores de la población femenina que en otros), a menudo se sugiere que la presencia de restricciones estructurales —por ejemplo, la dependencia económica respecto del agresor— limita la capacidad de las víctimas de tomar “decisiones significativas” —por ejemplo, presentar cargos criminales contra el agresor y separarse de él (Bailey, 2010)—. Por lo tanto, aunque se ha hecho poco para implementar políticas dirigidas a permitir que las mujeres tomen decisiones sin padecer las restricciones estructurales mencionadas (véase el cuadro 12, en que se mencionan algunas excepciones), el argumento para ignorar la decisión de la víctima de retirar los cargos es que se da prioridad a la protección del interés público en preservar la seguridad de la víctima.

Variaciones de las disposiciones relativas a la persecución penal de los casos de violencia doméstica

Disposiciones	Variaciones
Respuesta de la policía	
Límites establecidos a la acción del oficial de policía presente en la escena	La versión más fuerte consistiría en una <i>política de arresto obligatorio</i> . Se facilita mediante una disposición que permita el arresto sin orden judicial en los casos de violencia doméstica. Una alternativa consistiría en establecer disposiciones que permitan el arresto por presunción, dirigidas a guiar la decisión del oficial de policía (pero el oficial sigue siendo quien toma la decisión en la escena).
Unidades policiales especializadas	En los casos en que existe una unidad dedicada a atender los incidentes causados por violencia doméstica.
Fiscalía General	
Límites establecidos a la acción de los fiscales o la víctima en lo que se refiere a presentar o retirar cargos	La versión más fuerte consistiría en una <i>política de denuncia obligatoria</i> . En América Latina esta política se establece <i>de facto</i> cuando el delito se persigue de oficio. Además pueden existir disposiciones que no permitan retirar los cargos, es decir que no le permiten al fiscal admitir la solicitud de la víctima de abandonar el caso. Una versión más “flexible” permitiría a los fiscales y a las víctimas decidir de mutuo acuerdo el retiro de los cargos bajo ciertas circunstancias.
Fiscalías especializadas	En los casos en que existe una fiscalía dedicada a atender los casos de violencia doméstica.
Protocolos o manuales	En los casos en que existen reglas escritas sobre el manejo de casos de violencia doméstica. Estos instrumentos también tienen por objeto limitar la libertad de acción de los actores participantes.
Poder Judicial	
Tratamiento de las víctimas que no cooperan	Los tribunales podrían estar autorizados a acusar a las víctimas que decidan no cooperar. En una versión menos punitiva de las disposiciones establecidas podría permitirse la consideración de testimonios grabados en video o, como ocurre en algunos países latinoamericanos, la posibilidad de que las víctimas testifiquen en un momento o un lugar diferentes para no coincidir con el acusado.
Tribunales especializados	Podrían crearse tribunales penales específicos especializados en casos de violencia doméstica, o un tribunal integrado de violencia doméstica, en que un juez se ocupe de casos que comprendan cargos penales y acciones civiles. Además, las órdenes de protección podrían asignarse a un juez en particular (quien asignaría un número de expediente de órdenes de protección).

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de Buzawa y Buzawa (2012) sobre la implementación de políticas de penalización de violencia doméstica en Estados Unidos.

En lo que respecta a la respuesta de la policía en la escena, la mayoría de los países de América Latina (11) han establecido el arresto obligatorio de los agresores en los casos de violencia doméstica cuando el delito es flagrante o cuando la víctima está en peligro inminente. Además, muchos países (10) han creado cuerpos de policía especializados que se dedican exclusivamente a casos de violencia perpetrados por una pareja íntima —algunos también se ocupan de los casos de violencia contra otros miembros de la familia (véase el cuadro 8)—. Ambas estrategias tienen por objeto aumentar la respuesta de la policía cuando se reciben denuncias de violencia doméstica, tanto mediante la “neutralización” de los sesgos de los agentes de policía que intervienen en “asuntos familiares”, como mediante la creación de un nuevo perfil policial más sensible hacia las necesidades de las mujeres. Esta segunda estrategia constituye una de las políticas sobre violencia doméstica más antiguas de la región: muchos países han creado cuerpos policiales especializados, incluso antes de haber promulgado leyes sobre el tema —es, por ejemplo, el caso de Brasil, Perú o Uruguay, casi una década atrás—.

Aunque la mayoría de las unidades especializadas pertenecen a las fuerzas policiales nacionales, muchas fueron concebidas como unidades judiciales administrativas, que también manejan otros procedimientos legales, como la emisión de órdenes de protección (es el caso de Colombia y Ecuador). Aunque sus niveles de capacidad institucional y organizativa varían, dichas unidades suelen caracterizarse por tener poco personal, disponer de fondos escasos y, sobre todo, por no contar con una buena organización (Jubb et al., 2008). No obstante, dado que en muchos países dichas instituciones han estado activas por más de dos décadas, se han convertido en un punto focal para el acceso de las mujeres a la justicia en esos países: más del 98% de las mujeres encuestadas en Brasil, Ecuador y Nicaragua, y el 85% de las mujeres encuestadas en Perú, conocían esas unidades policiales especializadas. El número de mujeres que estaban familiarizadas con dichas unidades era superior al número de mujeres que conocían la ley propiamente dicha o cualquier otro servicio o institución especializados (ONU Mujeres, 2011b).

CUADRO 8

Intervención policial en casos de violencia doméstica en América Latina

País	Arresto policial obligatorio	Unidades policiales especializadas en casos de violencia doméstica o contra la mujer	Año en que se creó la primera unidad policial especializada
Argentina	No	Sí	1990
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí	1995
Brasil	Sí	Sí	1985
Chile	Sí	No	
Colombia	No	Sí	1996
Costa Rica	Sí	No	
República Dominicana	No	No	
Ecuador	Sí	Sí	1994
El Salvador	Sí	Sí	2011
Guatemala	Sí	No	
Honduras	No	No	
México	No	No	
Nicaragua	Sí	Sí	1993
Panamá	No	No	
Paraguay	Sí	Sí	2009
Perú	Sí	Sí	1988
Uruguay	No	Sí	1988
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí	No	
Total	Sí = 11/ No = 7	Sí = 10 / No = 8	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía). La información relativa a la existencia de unidades policiales especializadas se basa en ONU Mujeres (2011b), Rioseco Ortega (2005), y en los sitios web oficiales de las fuerzas policiales nacionales de cada país.

Entre las disposiciones establecidas en la región para mejorar los procesos judiciales en los casos de violencia doméstica cabe mencionar aquellas que limitan la discrecionalidad de los fiscales para iniciar una investigación, y aquellas que crean unidades especializadas en violencia doméstica o violencia contra la mujer. En la mayoría de los países de América Latina los fiscales tienen la obligación de iniciar investigaciones por violencia doméstica, sin el requisito de que la víctima haya realizado previamente una denuncia (véase el cuadro 9). Además, en siete países las fiscalías han creado unidades especializadas para investigar casos de violencia contra la mujer —en algunos casos, se dedican exclusivamente a la violencia doméstica (véase el cuadro 9)—. Otros países (Argentina y Honduras) han creado unidades que brindan asesoramiento para la

investigación de esos casos. Cabe destacar que existen grandes diferencias entre dichas unidades en lo que respecta a su capacidad institucional, el personal disponible y otros recursos materiales, y también en lo que se refiere a la cobertura territorial —no fue posible recolectar información suficiente como para establecer comparaciones—. Sin embargo, se observa una tendencia hacia la penalización de la violencia doméstica en los países analizados.

En cuanto a las reformas relativas al papel del sistema judicial en los casos de violencia doméstica, existen diferencias entre los países de América Latina: en algunos de ellos la jurisdicción corresponde a un tribunal especializado, y en otros los casos son llevados adelante por distintos tribunales según el tipo de cargos (civiles o penales). Además, dado que en algunos países

la violencia doméstica también es considerada como una forma de violencia entre los miembros de la familia, los tribunales de familia tienen jurisdicción sobre dichos casos. De los seis países en que existen tribunales especializados, solo en Brasil, Honduras y Nicaragua tales tribunales tienen jurisdicción exclusiva en los casos de violencia doméstica (y manejan asuntos civiles y penales). En Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Ecuador, los tribunales de violencia doméstica comparten la jurisdicción con los tribunales de familia cuando se trata de procesos civiles. Los tribunales de familia tienen

jurisdicción exclusiva en los casos de violencia doméstica en Argentina y El Salvador. Sin embargo, en Argentina —aunque es el único país que no ha clasificado la violencia doméstica como un delito separado— los jueces son asesorados por un equipo especializado en violencia doméstica (CIDH, 2007, págs. 98 y 99). En República Dominicana, es el juez de instrucción quien tiene la jurisdicción exclusiva en los casos de violencia doméstica. En Paraguay, la jurisdicción corresponde exclusivamente al Juzgado de Paz (véase el cuadro 10).

CUADRO 9

Persecución penal de casos de violencia doméstica en América Latina

País	¿Persecución de oficio?	Unidad especializada ^a
Argentina	No	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	
Brasil	Sí	
Chile	No	Unidad Especializada de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar
Colombia	Sí	
Costa Rica	Sí	
República Dominicana	No	
Ecuador	No	
El Salvador	Sí	Equipo especializado creado por la Fiscalía General de la República para tratar casos de violencia doméstica
Guatemala	Sí	Fiscalía de la Mujer
Honduras	No	
México	Sí	Varía según el estado ^b
Nicaragua	Sí	Unidad Especializada de Delitos Contra la Violencia de Género
Panamá	Sí	Fiscalía Especializada de Asuntos de Familia y el Menor
Paraguay	Sí	
Perú	Sí ^c	
Uruguay	Sí	
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí (con algunas excepciones) ^d	Fiscalía con competencias en defensa de la mujer
Total	Sí = 13 / No = 5	7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía), y de información consultada en los sitios web de las fiscalías nacionales.

^a Solo se incluyen las agencias con facultades investigativas. Por lo tanto, se excluyen dos unidades que tienen un rol asesor: la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres de Argentina, que promueve una perspectiva de género en la investigación de la violencia contra la mujer, y el equipo técnico especializado afiliado al Ministerio Público de Honduras, que provee asesoría legal en los casos de violencia contra la mujer.

^b En 2012, 23 estados (de 31) y el Distrito Federal contaban con fiscalías especializadas en violencia doméstica (véase Hernández Monzoy, 2015).

^c La ley también dispone que no es posible retirar los cargos (es decir, el fiscal no puede retirar los cargos en los casos de violencia doméstica).

^d Los siguientes delitos constituyen excepciones: violencia psicológica, acoso, amenazas, acoso sexual, violencia laboral y ofensas públicas por motivos de género.

Finalmente, mientras que solo en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Colombia existe un reconocimiento explícito de la jurisdicción de las autoridades indígenas en los casos de violencia doméstica (véase el cuadro 10), las

autoridades indígenas de Ecuador, Guatemala, México y Perú manejan *de facto* la mayoría de los casos de violencia contra la mujer en sus jurisdicciones (véase la discusión sobre los mecanismos de la justicia restaurativa más adelante).¹⁸

CUADRO 10

Jurisdicción judicial en casos de violencia doméstica en América Latina

País	Tribunal especializado ^a	Tribunal penal	Tribunal de familia	Tribunal civil	Otros
Argentina ^b			✓		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	✓	✓	✓		Autoridades de las comunidades indígenas o rurales
Brasil	✓				
Chile		✓	✓		
Colombia		✓			Juzgado de Paz, conciliador, autoridades de las comunidades indígenas
Costa Rica	✓	✓	✓		Juzgado Contravencional
República Dominicana					Juez de Instrucción
Ecuador	✓	✓	✓		
El Salvador			✓		Juzgado de Paz
Guatemala		✓	✓		
Honduras	✓				
México		✓	✓	✓	
Nicaragua	✓				
Panamá		✓			
Paraguay					Juzgado de Paz
Perú		✓	✓		Juzgado de Paz
Uruguay		✓	✓		
Venezuela (República Bolivariana de)		✓			
Total	6	11	10	1	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía), y de información consultada en los sitios web de los organismos del sistema judicial.

^a En el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua, los tribunales se ocupan de todos los casos de violencia contra la mujer.

^b Aunque no es un tribunal especializado, los jueces reciben asesoramiento de un equipo técnico especializado en violencia doméstica (véase CIDH, 2007, págs. 98 y 99).

El Poder Judicial cumple un papel adicional importante en lo que respecta a la respuesta del gobierno a la violencia doméstica, que consiste en la emisión de medidas de protección —por ejemplo, de órdenes de restricción o de protección—. Cada vez más, los procedimientos civiles constituyen el centro de la legislación por la importancia de las medidas preventivas, así

como por su relevancia en el éxito de los procesos penales. Las medidas de protección pueden dictarse independientemente de la apertura de un proceso penal. Como se mencionó anteriormente, están diseñadas para prevenir la violencia futura y no para sancionar comportamientos violentos (véase el cuadro 5). Sin embargo, cuando son emitidas apropiadamente

pueden impactar positivamente al promover la confianza de la víctima en las autoridades y, por ende, pueden contribuir a incrementar la disposición de la víctima a colaborar en la persecución de actos criminales pasados. Las disposiciones pueden contribuir a la eficiencia de las medidas de protección cuando pueden ser emitidas y extendidas *ex officio* por los jueces o fiscales y cuando funcionan los mecanismos de aplicación (Buzawa y Buzawa, 2012, pág. 278).

Actualmente todos los países de América Latina han introducido en sus legislaciones medidas de protección de las víctimas de abuso por parte de un compañero íntimo (véase el cuadro 11). Estas medidas incluyen dos tipos diferentes de estrategias para garantizar la seguridad de la víctima: aquellas que tienen por objeto impedir el contacto entre la víctima y el agresor (llamadas preventivas o de protección) —por ejemplo, se le prohíbe al agresor el acceso a la residencia en común o al lugar de trabajo de la víctima, y se procede a confiscar sus armas, además de prohibirle portarlas—, y aquellas que incluyen otras disposiciones a fin de prolongar la separación y la protección de la víctima (llamadas medidas de precaución) —por ejemplo, se establece el pago por daños y perjuicios, la suspensión temporal de la patria potestad, el pago temporal de una pensión alimentaria y la asistencia a programas de rehabilitación, entre otras—. Un tercer tipo de medidas comprende la orden temporal de protección policial (es decir, se emite un documento que dispone que ha de brindarse asistencia policial cuando la víctima lo solicite).

En la mitad de los países de América Latina, los jueces son la única autoridad que puede emitir órdenes de protección. En la mayoría de los países se requiere que ellos emitan dichas órdenes *ex officio*, es decir, sin que exista previamente una solicitud escrita o verbal de la víctima o de un tercero. En el resto de los países, los jueces comparten esta responsabilidad con otras autoridades, principalmente con el fiscal o la policía. En la mayoría de los países (14) las medidas de protección (de al menos un tipo) son emitidas *ex officio*.

Conceder la autoridad para emitir las órdenes al fiscal o la policía (*ex officio*) podría contribuir a acelerar el acceso de las víctimas de violencia doméstica a la justicia, ya que, en principio, no habría un período de espera entre la realización

de la denuncia y el otorgamiento de protección por parte de las autoridades. Este es el caso de solo seis países de la región —Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)—. Sin embargo, la autoridad para determinar la duración y la posible renovación de las medidas de protección corresponde principalmente a los jueces. De los 16 países con información disponible sobre la duración de las medidas, en seis se han establecido períodos fijos y en diez la determinación de la duración está a cargo de las autoridades emisoras de las medidas. En todos los países en que la renovación de la protección está legislada, la decisión sobre la duración queda a criterio del juez (véase el cuadro 11).

En pocos países de la región la noción de las medidas de protección se ha expandido a fin de incorporar políticas dirigidas a reducir la dependencia económica de las víctimas, una de las principales razones por las cuales las mujeres retiran su denuncia inicial o no piden ayuda a las autoridades en absoluto. En el cuadro 12 se presentan algunas disposiciones que componen las leyes actuales de Brasil, Colombia, El Salvador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), dirigidas a brindar a las víctimas alternativas en materia de vivienda y de cambio de residencia sin que ello suponga la pérdida del empleo, así como prioridad en el acceso a la asistencia económica del Estado.

Un tercer ámbito de la intervención del gobierno en los casos de violencia doméstica consiste en el uso de los mecanismos de la justicia restaurativa, es decir, mecanismos de mediación o de conciliación, o bien regulados por las leyes, o bien implementados por las comunidades indígenas o rurales. En América Latina, casi la mitad de las leyes nacionales permiten el uso de la conciliación o la mediación en casos de violencia por parte de un compañero íntimo (véase el cuadro 13). En algunos casos (cuatro países), los jueces, antes de proceder a emitir su sentencia, deben llamar a las partes a una reunión conciliatoria (Argentina,¹⁹ Ecuador y El Salvador), o pueden decidir cuándo hacerlo (Chile). En un caso (El Salvador), el fiscal tiene la autoridad para decidir si es apropiado convocar a una reunión conciliatoria antes de comenzar la investigación. En la mayoría de los casos (en seis de ocho países) la decisión de iniciar la conciliación o la mediación le corresponde

CUADRO 11

Medidas de protección para las víctimas de violencia doméstica en América Latina

País	Tipo de medidas ^a	Quién la emite	Cómo		Duración		Renovación ^b	
			Ex officio	Por solicitud	Fija	Determinada por la autoridad	Ex officio	Por solicitud
Argentina ^b	Medidas urgentes	Juez	✓	✓		✓		
	Medidas preventivas							
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Medidas urgentes	Fiscal	✓					
	Medidas precautorias temporales	Juez	✓	✓		✓		
Brasil	Medidas urgentes	Juez		✓		✓		
Chile	Medidas precautorias complementarias	Juez	✓		✓			✓
	Medidas urgentes	Juez	✓					
Colombia	Medidas temporales	Juez		✓				
	Protección policial temporal	Policía	✓	✓				
Costa Rica	Medidas de protección	Juez		✓	✓		✓	
República Dominicana	Orden de protección policial	Juez	✓			✓		
Ecuador	Órdenes de protección	Juez Policía especializada	✓				✓	
El Salvador	Medidas de protección	Juez	✓			✓		
Guatemala	Security measures	Juez	✓		✓			✓
Honduras	Medidas de protección	Juez	✓		✓		✓	✓
		Fiscal Policía						
México	Protección policial temporal	Autoridad competente		✓	✓		✓	
	Medidas de seguridad	Juez		✓				
Nicaragua	Medidas de seguridad, preventivas y precautelares	Juez		✓	✓		✓	
Panamá	Medidas urgentes	Juez Fiscal Policía Autoridades de las comunidades indígenas	✓	✓		✓		
Paraguay	Medidas preventivas	Juez	✓			✓		
Perú	Órdenes de protección civil	Fiscal Juez	✓	✓				
	Medidas preventivas y precautelares	Juez	✓					
Uruguay	Medidas de protección	Juez	✓	✓		✓		
Venezuela (República Bolivariana de)	Medidas de protección	Autoridad que recibe la denuncia	✓			✓	✓	✓
	Medidas precautelares	Juez		✓		✓	✓	✓
Total (número de países)			17	13	6	10	6	5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).

^a Cuando existe más de una categoría, la distinción se realiza entre aquellas que restringen el contacto entre la víctima y el agresor (de prevención, de protección) —que también pueden tener carácter urgente— y aquellas que incluyen otras disposiciones para prolongar la separación y la protección de la víctima (precautelares). La orden de protección policial constituye un tercer tipo de medidas.

^b En todos los casos en que se dispuso de información sobre este punto, pudo observarse que la renovación de las medidas de protección la realiza el juez.

a la víctima —con un caso (Nicaragua) en que también se le permite al acusado opinar—. Solo en este último caso, la ley restringe el uso de la conciliación a un conjunto de casos (los que conllevan “daños menores”). De todos los países que permiten la conciliación o la mediación como alternativas al juicio, solo en Chile la ley requiere que un equipo especializado evalúe si las partes están en “igualdad de condiciones” para negociar (véase el cuadro 13).

Los casos de violencia doméstica también son resueltos mediante los mecanismos de la justicia restaurativa utilizados por las comunidades indígenas o rurales. Aunque la naturaleza de la justicia indígena varía en gran medida en toda la región, los procedimientos frecuentemente hacen énfasis en la necesidad de escuchar a las partes en un conflicto y de alcanzar acuerdos conciliatorios. En general, también procuran la reparación de los daños causados. Si un caso no es resuelto satisfactoriamente, la situación afecta no solo a las partes involucradas, sino también a sus familias y, a menudo, a toda la comunidad. Por esta razón, la comunidad como un todo actúa como garante de la resolución o del acuerdo alcanzado. La resolución del conflicto en el marco de la comunidad también garantiza el seguimiento de los casos y el acceso

continuo de los demandantes a las autoridades (Sieder y Sierra, 2010, págs. 17 y 18).

Mientras que solo en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Colombia la ley reconoce la jurisdicción de autoridades rurales o indígenas en casos de violencia doméstica, existe evidencia de que, en la región, las mujeres indígenas que han sido víctimas de violencia doméstica confían principalmente (si no exclusivamente) en los mecanismos de justicia de sus comunidades. Esto se explica por la proximidad física y la familiaridad cultural de las mujeres (y los hombres) con estos mecanismos, y por la deficiencia de los procedimientos del Estado para adaptarse a las necesidades particulares de dicha población —por ejemplo, los centros de atención se concentran en zonas urbanas y carecen de servicios de traducción, y allí la población indígena puede sufrir discriminación por parte de los funcionarios públicos—. No obstante, no todas las mujeres han obtenido soluciones satisfactorias en los sistemas de justicia indígenas. Las mujeres indígenas a menudo son víctimas de discriminación por motivos de género, al ser juzgadas por los hombres de sus comunidades (a veces, de su propia familia), quienes tienden a mantener actitudes patriarcales que sesgan las decisiones relativas a las peticiones de justicia.

CUADRO 12

Medidas de protección dirigidas a promover la autonomía económica de las víctimas de violencia doméstica en América Latina

País	Medidas de protección
Brasil	Las víctimas son incluidas temporalmente en el registro de los programas gubernamentales de asistencia; se les brinda prioridad para obtener un traslado cuando ellas son empleadas públicas, y se les permite trabajar desde sus hogares (por un período de hasta seis meses).
Colombia	Se brinda a las víctimas alojamiento y alimentación por un período de seis meses, renovable por seis meses más, con la condición de que asistan a consultas médicas, y a terapias psicológicas o psiquiátricas.
El Salvador	Se procura el traslado temporal de las víctimas o, si ellas permanecen en sus hogares (con órdenes de protección), se puede exigir al agresor que pague los costos de alquiler. Las víctimas también reciben prioridad en el acceso a los programas públicos de vivienda.
Uruguay	Programa de vivienda para las víctimas de violencia doméstica, por el cual se otorgan el depósito para el alquiler y un subsidio monetario durante un período de hasta dos años. Se brinda prioridad a las víctimas que viven con el agresor o en situaciones familiares de riesgo.
Venezuela (República Bolivariana de)	Las mujeres víctimas de violencia que se desempeñan como empleadas públicas tienen derecho a una reducción o redefinición de su carga laboral, al traslado a otra oficina o ciudad, y al cese temporal del contrato, acompañado por la reserva del puesto de trabajo o por una licencia sin goce de sueldo. Las víctimas de violencia contra la mujer tienen prioridad para recibir asistencia del Estado, y para participar en los programas de vivienda, de acceso a la propiedad de la tierra, y de asistencia crediticia o técnica.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).

CUADRO 13

Mecanismos conciliatorios o de mediación contemplados en las leyes de violencia doméstica en América Latina^a

País	¿Se permite un mecanismo de este tipo?	Si se permite, ¿la medida es obligatoria, queda a discreción de la autoridad, o es voluntaria (por solicitud de la víctima)?	Si se permite, ¿quién puede iniciar el procedimiento?
Argentina	Sí / No ^b	Obligatoria	Juez
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Voluntaria	Juez
Brasil	No se menciona		
Chile	Sí	A discreción de la autoridad	Juez ^c
Colombia	Sí	Voluntaria	Juzgado de paz o conciliador
Costa Rica	No se menciona		
República Dominicana	Sí	Voluntaria	Fiscal
Ecuador	Sí / No ^d	Obligatoria	Juez
El Salvador	Sí	A discreción de la autoridad / Voluntaria / Obligatoria	Fiscal / Juez ^e
Guatemala	No		
Honduras	Sí	Voluntaria	Fiscal
México	No ^f		
Nicaragua	No (con excepciones) ^g	Voluntaria	Fiscal
Panamá	No se menciona		
Paraguay	No se menciona		
Perú	No		
Uruguay	No se menciona		
Venezuela (República Bolivariana de)	No se menciona		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía), a menos que se especifique otra fuente.

^a Cuando en la legislación sobre violencia doméstica o violencia contra la mujer no se menciona el uso de estos mecanismos, la autora revisó los códigos penales y civiles vigentes a la fecha en busca de alternativas al proceso penal. "No se menciona" indica que no existe referencia a la violencia doméstica en ninguna de esas legislaciones.

^b La Ley N° 24417 de Protección contra la Violencia Familiar (1994) instruye al juez a iniciar la conciliación, pero la Ley N° 26485 de Protección Integral de las Mujeres (2009) lo prohíbe.

^c El juez puede convocar a una reunión de mediación, con el acuerdo de ambas partes y después de que un equipo especializado de asesores haya establecido que las partes se encuentran en igualdad de condiciones para negociar (República de Chile, 2015, Ley N° 19968, art. 96).

^d La Ley N° 103, Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia (1995), instruye al juez a convocar a una audiencia conciliatoria, pero su reglamento (2004) lo prohíbe.

^e El fiscal, cuando lo estime oportuno o a solicitud de la víctima, convocará a una reunión conciliatoria. Si no se llega a un acuerdo o no se solicita la reunión, la Fiscalía debe iniciar el proceso. El juez, después de recibir los pronunciamientos de los expertos (peritajes), y si los hechos no constituyen un delito, convocará a una audiencia preliminar para promover un diálogo entre las partes y sugerir mecanismos para prevenir futuros incidentes similares (República de El Salvador, 2014, Decreto N° 902 sobre Violencia Familiar [Ley contra la Violencia Intrafamiliar], arts. 16 y 26).

^f Según la ley federal. Sin embargo, las diferencias entre los estados son amplias, y la mayoría de ellos todavía permiten la conciliación o la mediación en los casos de violencia doméstica (véase Hernández Monzoy, 2015).

^g La mediación está prohibida por la Ley N° 779, Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N° 641, "Código Penal" (2012), pero su reglamento (2014) la permite en los casos que conllevan daños menores. En dichos casos cualquiera de las partes puede solicitar una mediación ante un fiscal o un juez.

Asimismo, dado el énfasis de los sistemas de justicia indígenas en la armonía de la comunidad (por oposición a las acciones orientadas a responsabilizar al agresor), las mujeres muchas veces permanecen junto a sus agresores, lo que supone el riesgo de sufrir más violencia (GIZ, 2014; Sieder y Sierra, 2010).

Entonces, tanto el sistema de justicia indígena como el sistema penal son deficientes cuando se trata de asistir a mujeres indígenas víctimas de violencia en general y de violencia doméstica en particular. En la siguiente sección se revisan las políticas que han sido aplicadas

en la región para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en cuanto al acceso a ambos sistemas.

2.2 Políticas de empoderamiento de víctimas de violencia doméstica

Las acciones tendientes a lograr una mayor participación del sistema de justicia penal en los casos de violencia doméstica han sido seguidas, a paso lento, por políticas que tienen por objeto

brindar a las mujeres servicios que no solo les permitan colaborar con la persecución de estos delitos, sino también permanecer alejadas de las relaciones violentas a largo plazo. Estas políticas normalmente comprenden la provisión de servicios a las víctimas tales como asesoría legal y psicológica, servicios médicos y refugio. Además, hay un cambio en la forma en que estos servicios son ofrecidos. Siguiendo una tendencia desarrollada en Estados Unidos —el país pionero en la penalización de la violencia doméstica en el continente—, un número cada vez mayor de países de América Latina están implementando un modelo integral de provisión de servicios, que consiste en reunir en un solo edificio los servicios de los agentes judiciales y policiales, los servicios psicológicos y médicos, la asistencia legal y hasta la ayuda laboral.²⁰ Las Casas de la Mujer en Brasil [Casas da Mulher], las Casas de Justicia de Colombia, la Ciudad Mujer de El Salvador, los Centros de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres de Honduras, y los Centros de Justicia para las Mujeres de México son las versiones más completas de dicho modelo en la región (véase el cuadro 14). Al situar todos los servicios necesarios para las víctimas de violencia doméstica en un solo lugar y, en la mayoría de los casos (a excepción de Brasil), junto a las agencias del orden público (policía, fiscalía y tribunales penales y de familia), estos centros representan para las mujeres un acceso sinigual a la justicia. Además de los servicios ofrecidos *in situ*, Brasil y Uruguay cuentan con una red nacional de unidades móviles para permitir el acceso a estos servicios de las mujeres que residen en áreas remotas (véase el cuadro 14).

El cuadro 14 se elaboró con base en información disponible en las fuentes gubernamentales (informes preparados para ser presentados a organizaciones internacionales, o sitios web oficiales), puesto que el objetivo central de este informe es examinar la provisión pública de servicios para las víctimas de violencia doméstica. La principal fuente de la información sobre la provisión de dichos servicios la constituyeron los Institutos Nacionales de la Mujer o los Ministerios de la Mujer de cada país. Estas instituciones desempeñan un papel primordial en la aplicación de las políticas sobre violencia contra la mujer, dado que muchas han recibido la autoridad ejecutiva o coordinadora para la

aplicación de las leyes respectivas.²¹ Además, en algunos países también son las principales proveedoras de los servicios públicos dirigidos a las víctimas de violencia doméstica (por ejemplo, en Chile y Paraguay —véase el cuadro 14—).²² En muchos países estas instituciones también se encargan del manejo de la línea telefónica de emergencias para atención a las víctimas de violencia contra la mujer (véase el cuadro 15).

Como puede observarse en el cuadro 14, en las fuentes consultadas no hay información disponible sobre la provisión de servicios especializados a las víctimas de violencia doméstica en cuatro países de América Latina (Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)). En esos países, los servicios especializados para las víctimas de violencia doméstica son ofrecidos por organizaciones no gubernamentales (ONG).²³ Es importante destacar que en Uruguay dichos servicios también son ofrecidos por ONG, pero mediante contratos públicos, por lo que la información se incluyó en el cuadro, pues la provisión de los servicios depende del financiamiento del Estado.

Entre los países donde existen servicios públicos para las mujeres víctimas de violencia doméstica, todos (excepto Ecuador) ofrecen asesoría legal, así como asistencia psicológica (a excepción de Argentina). Un servicio innovador es el que ofrecen las Oficinas de Violencia Doméstica de Argentina (actualmente solo existen en cuatro provincias). En dichas oficinas, un equipo especializado prepara los informes de evaluación de riesgos que se envían, a su vez, a los tribunales (penales o civiles, según el caso) encargados del procedimiento legal. En estos informes también se establecen las derivaciones pertinentes hacia otras instituciones para la atención de las víctimas. Otros siete centros para víctimas de violencia doméstica poseen vínculos con las fiscalías o los juzgados (véase el cuadro 14), lo que indica la importancia de integrar la atención de la víctima con la provisión de justicia en los casos de violencia doméstica.

Además, aunque en la mayoría de los centros (10) existen servicios de trabajo social, su papel principal consiste en monitorear los casos. Por lo tanto, las víctimas de violencia doméstica en la región carecen de acceso a servicios que podrían aumentar su autonomía económica con respecto a sus parejas actuales o futuras (como, por ejemplo, los servicios de formación

CUADRO 14

Provisión de servicios públicos especializados para las víctimas de violencia doméstica en América Latina^a

País	Nombre del centro	Total	L	P	M	S	Otro servicio	¿Está vinculado con alguna fiscalía?
Argentina	Oficinas de Violencia Doméstica	4	✓				Evaluación de riesgos ^b Derivaciones	Si
Brasil	Casas da Mulher Brasileira	2	✓	✓	✓		Unidades móviles (53)	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Servicios Legales Integrales Municipales	200	✓	✓		✓		No
Chile	Centros de la Mujer ^c	96	✓	✓		✓	Monitores comunitarios	No
Colombia	Casas de Justicia	103	✓	✓		✓	Conciliación	Si
Costa Rica	Centros Especializados de Atención y Albergue Transitorio para Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar	3	✓	✓		✓	Terapia de grupo Refugio	No
República Dominicana	Unidades de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales	2	✓	✓	✓			Si
Ecuador	Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia ^d	33		✓	✓	✓		Si
El Salvador	Ciudad Mujer	6	✓	✓			Intervención en crisis Grupos de apoyo	Si
Honduras	Centros de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres	1	✓	✓	✓	✓	Policía Fiscalía Conciliación	Si
México	Centros de Justicia para las Mujeres	22	✓	✓	✓	✓	Refugio	Si
Paraguay	Ministerio de la Mujer y Centros Regionales de las Mujeres	5	✓	✓		✓		No
Perú	Centros de Emergencia Mujer	104	✓	✓		✓	Medidas de protección	Si
Uruguay	Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia basada en Género ^e	19	✓	✓		✓	Unidades móviles (12)	No
	Total		13	13	5	10		Si = 8 / No = 6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de datos presentados en informes nacionales o regionales (véase la bibliografía), sitios web de los diferentes institutos para la mujer, y artículos de prensa.

^a Datos hasta junio de 2015, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Uruguay, en cuyos casos la información corresponde a 2014. Las iniciales se refieren a la asistencia legal (L), la asistencia psicológica (P), la atención médica (M) y los servicios de trabajo social (S).

^b Dependiendo del resultado de la evaluación, el caso se remite a los tribunales civiles o penales.

^c Anteriormente, Centros de Atención Integral y Prevención en Violencia Intrafamiliar, 2000-2005. Los monitores comunitarios están a cargo de programas de prevención, del seguimiento y de los grupos de autoayuda.

^d Anteriormente, Comisarías de la Mujer y la Familia.

^e Estos servicios se prestan mediante contratos con organizaciones no gubernamentales locales (mediante licitaciones públicas).

y empleo), y que contribuirían a reducir, a su vez, su vulnerabilidad a la violencia. Estos centros tampoco ofrecen refugio temporal para las víctimas y sus hijos (solo los centros de Costa Rica y México mencionan que cuentan con un refugio). La incorporación de refugios en estos centros podría no estar justificada debido a razones de seguridad y otros requerimientos estructurales. De hecho, muchos gobiernos informan que disponen de refugios para víctimas

de violencia doméstica en otros lugares (véase el cuadro 15).

De los 11 países que reportan que cuentan con refugios financiados con publicidad, 4 no informan la cantidad (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y Ecuador) y el resto menciona cantidades que van desde 1 (Paraguay) hasta 66 (México). No existe información sobre la cobertura y la calidad del servicio que brindan esos refugios.

También falta información relativa al número, la capacidad y desempeño de los refugios dirigidos por ONG en la región.

Finalmente, aunque no se trate de iniciativas públicas, es importante mencionar algunos proyectos innovadores que buscan garantizar el tratamiento igualitario de las mujeres víctimas de violencia doméstica en el marco de los mecanismos de la justicia restaurativa de las comunidades indígenas o rurales. En el cuadro 16 se describen brevemente los programas de este tipo implementados en seis países de América Latina (Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú). La lista no tiene por objeto ser exhaustiva, sino ilustrar el tipo de reformas que pueden llevarse a cabo para mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la justicia en situaciones de violencia perpetrada por un compañero íntimo. Algunos de estos

proyectos son iniciativas de organizaciones de mujeres indígenas, mientras que otros son promovidos por organizaciones internacionales en colaboración con las organizaciones de mujeres y las autoridades locales. Un rasgo destacado de estos proyectos es que tienen por objeto vincular el sistema judicial indígena y el sistema judicial estatal —por ejemplo, cabe mencionar el Reglamento de buena convivencia y el buen trato de Ecuador, las Casas de la Mujer Indígena de México y los Defensores Comunitarios de Perú—. Si bien puede faltar información para establecer de forma concluyente qué tipo de acción del gobierno es la más conveniente para asistir a las mujeres que sufren violencia por parte de una pareja íntima, la evidencia disponible parece sugerir que lo mejor es que dichas iniciativas se implementen de forma conjunta y no como acciones separadas.

CUADRO 15

Disposición de refugios y de servicios telefónicos de emergencia para víctimas de violencia doméstica en América Latina

País	¿Refugio? (cantidad)	¿Número de emergencia? (Institución responsable)
Argentina	Sí	Sí (Consejo Nacional de las Mujeres)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sí	Sí ^a (Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia)
Brasil	Sí (72)	Sí (Ministerio de la Mujer)
Chile	Sí (28)	Sí (Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género/Polici�a)
Colombia	No	Sí (Polici�a)
Costa Rica	Sí	No
República Dominicana	Sí (8)	Sí (Ministerio de la Mujer)
Ecuador	Sí	No
El Salvador	No	Sí (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer)
Guatemala	No	Sí (Secretaría Presidencial de la Mujer)
Honduras	Sí (2) ^b	Sí (Instituto Nacional de la Mujer)
México ^c	Sí (66)	Sí (Instituto Nacional de las Mujeres/Ministerio del Interior)
Nicaragua	No	No
Panamá	No	No
Paraguay	Sí (1)	Sí (Ministerio de la Mujer)
Perú	No	Sí (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
Uruguay	No	Sí (Ministerio de Desarrollo Social)
Venezuela (República Bolivariana de)	Sí (6)	Sí (Instituto Nacional de la Mujer)
Total	Sí = 11 / No = 7	S� = 14 / No = 4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en CEPAL (2015), y en los sitios web de los diferentes institutos para la mujer.

^a También existe un servicio telefónico de emergencia administrado por una organización no gubernamental.

^b Estos dos refugios son dirigidos por organizaciones no gubernamentales, pero son proyectos de colaboración con los gobiernos locales.

^c Además de albergues (en ciudades), el país cuenta con 21 Casas de Mujeres Indígenas. El servicio telefónico está dirigido por una organización no gubernamental contratada por el gobierno federal.

CUADRO 16

Iniciativas para garantizar el trato igualitario de las mujeres víctimas de violencia doméstica por parte de los mecanismos indígenas o rurales de justicia restaurativa en América Latina^a

País	Localidad (mayor grupo étnico)	Año	Iniciativa
Ecuador	Cotacachi (Quichua)	2008	El Reglamento de buena convivencia y el buen trato fue desarrollado por las organizaciones locales de mujeres, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y las autoridades locales. Tiene como objetivo regular la vida familiar y comunitaria, y establece una serie de sanciones, que se incrementan en el caso de los reincidentes. Respeta los principios de la justicia indígena, pero prioriza la jurisdicción del Estado en delitos particularmente graves, como la violación.
	Sucumbíos, Región del Amazonas (Quechua)	2008	La "ley del buen trato" constituye una iniciativa de mujeres quechua para prevenir y castigar la violencia. El papel de los hombres como promotores del "buen trato" es una característica notable de esta iniciativa.
Guatemala	Santa María Cahabón (maya Q'eqchi')	2007-2013	La Fundación Propaz, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), capacitó a 300 mediadoras comunitarias en materia de resolución de conflictos con base en la igualdad de género.
		Desde 2003	La Casa de la Mujer Indígena (CAMI) brinda apoyo legal y psicológico a las víctimas de violencia doméstica. Los casos pueden ser abordados a través del sistema judicial o mediante conciliación, dependiendo de la severidad del delito y de la decisión de la mujer afectada. Además, ha desarrollado talleres en que participan hombres indígenas para reflexionar sobre la violencia y sus consecuencias.
México	Cuetzalan, Puebla (nahua)	Desde 2003	Si bien el Juzgado Indígena fue creado por autoridades de la justicia estatal para tratar todo tipo de conflictos, se convirtió en un instrumento importante para la búsqueda de justicia por parte de las mujeres. La Casa de la Mujer Indígena (CAMI) forma parte del consejo de gobierno del tribunal, por lo que puede participar en los casos y garantizar que los jueces tengan en cuenta los derechos de las mujeres en sus conciliaciones, aun cuando ello suponga contravenir las costumbres.
Nicaragua	Comunidades Wangki (Miskito)	2012	Una red de organizaciones de mujeres ha organizado los Foros de Mujeres del Wangki para proporcionar información sobre el tema de la violencia contra las mujeres. Cincuenta y cuatro jueces comunitarios (wihtas) han firmado un acuerdo con la organización Wangki Tangni y con la organización no gubernamental Red de Mujeres contra la Violencia del Wangki.
Panamá	Oma (Ngäbe Buglé)	2012	Una práctica que parece eficaz para frenar la violencia doméstica en la comunidad consiste en retirar al agresor de la casa durante un período de tiempo para observar su comportamiento. Mientras tanto, se emite una orden de protección para la víctima (boleta de protección). Si el agresor se comporta "correctamente", se hace un acuerdo para que regrese a su hogar.
Perú	Chililique Alto (entre otras localidades)	Junio-Septiembre 2012	Un programa regional de prevención de la violencia contra la mujer (ComVoMujer), patrocinado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), organizó un taller con miembros de las Rondas Campesinas para aumentar su conciencia respecto del problema de la violencia contra la mujer.
	Chacabamba, Cuzco	Desde 2002	Las defensorías comunitarias fueron fundadas por un programa regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. Se capacitó a hombres y mujeres en materia de derechos humanos para que pudiesen aconsejar a los miembros de la comunidad sobre los procedimientos a seguir en caso de que sus derechos fuesen violados. ^b

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Barrera Vivero (2014), GIZ (2014), López y Fenly (2013), y Sieder y Sierra (2010).

^a A excepción del Tribunal Indígena de Puebla, México, ninguna de estas iniciativas está patrocinada por el gobierno.

^b Las defensorías fueron premiadas en el marco del concurso sobre experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe de la CEPAL y la Fundación Kellogg (2005-2006) por su trabajo dirigido a promover el conocimiento sobre los derechos de las mujeres y la prevención de la violencia doméstica (Sieder y Sierra, 2010, pág. 23).

2.3 El papel de los hombres en las respuestas gubernamentales a la violencia doméstica

La legislación reciente sobre violencia doméstica o violencia por parte de una pareja íntima en América Latina parte de la premisa de que en la raíz de esta forma de violencia existe una asimetría de poder entre los hombres y las mujeres —perpetuada por la socialización de género y las desigualdades de género—.²⁴ Sin embargo, las políticas relativas a la violencia doméstica —y las políticas de igualdad de género en general— han ignorado hasta hace poco el aspecto relacional del concepto de género. Si el género se refiere a las reglas sociales, las actitudes y las prácticas construidas a partir de las diferencias biológicas entre los hombres y las mujeres —que conllevan, en promedio, más desventajas para las mujeres que para los hombres—, entonces la promoción de la igualdad de género conlleva una redefinición de las expectativas sociales relativas a ambos sexos. En otras palabras, las expectativas sociales respecto de un género no pueden cambiar sin que se modifiquen también las expectativas sociales relativas al otro. Por ejemplo, si las mujeres son consideradas capaces de trabajar fuera de la casa, entonces será preciso considerar a los hombres capaces de realizar labores domésticas o de ocuparse de la crianza de los hijos. De lo contrario, la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo aumenta su carga de trabajo y contribuye poco a modificar su situación en el hogar. Sin embargo, la mayoría de las acciones en materia de política de género esperan una transformación de los roles de las mujeres y de las nociones de feminidad, pero conservan una visión estática de sus contrapartes; es decir, todos los hombres no pueden cambiar, o no van a cambiar, lo suficientemente rápido como para que esa transformación tenga un impacto en las vidas de los hombres y las mujeres (y de los niños y las niñas) de esta generación (Barker et al., 2010, pág. 11).²⁵

Como resultado de la evaluación de la aplicación de las políticas de género, así como de la acumulación de investigaciones sobre las masculinidades, se produjeron cambios recientes en las políticas de igualdad de género, de modo tal que estas se dirigen a los hombres no solo como receptores de las políticas de igualdad de género, sino también como aliados de las mujeres en

la tarea de cambiar los roles y las relaciones de género.²⁶ En el área de la violencia doméstica, las políticas que involucran a los hombres son, en general, de dos tipos: programas de rehabilitación para exagresores y programas educativos de prevención dirigidos a niños o adultos jóvenes. En América Latina, la legislación reciente (promulgada o reformada) sobre violencia doméstica refleja esta nueva tendencia de las políticas. Hoy en día, las legislaciones de todos los países, excepto Costa Rica y Ecuador, establecen la asistencia obligatoria de los agresores a programas de rehabilitación (véase el cuadro 17). En la mayoría de los países, sin embargo, la legislación es poco precisa en cuanto a los tipos de programas o su duración. Además, la legislación tampoco establece la provisión pública de dichos programas. En muchos casos se asume que dichos programas serán desarrollados por una ONG, y en pocos casos se especifica un mecanismo de monitoreo.

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan con legislación relativa a la asistencia de los perpetradores de violencia doméstica a programas de rehabilitación (las leyes de Costa Rica y Ecuador son las únicas que no mencionan estos programas). En la mayoría de los casos, la asistencia a dichos programas se establece como una medida preventiva o como una pena adicional a una condena. Cuando se aplica como medida de protección, el dictado de la orden de asistencia a un programa generalmente queda a discreción de la autoridad (excepto en El Salvador, donde es obligatoria en todos los casos). Solo en Argentina la asistencia a la terapia constituye una sanción por violar una orden de protección. En Panamá, además de ser una medida de protección, la asistencia a un programa de rehabilitación también constituye una alternativa al encarcelamiento en los casos no considerados graves. Finalmente, en el Estado Plurinacional de Bolivia hay una contradicción en la legislación: según la Ley contra la Violencia en la Familia o Violencia Doméstica (Ley N° 1674 de 1995), la asistencia a la terapia es una alternativa al encarcelamiento, pero según la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (Ley N° 348 de 2013) constituye una pena adicional obligatoria y no puede sustituir a otras sanciones.

Otra forma en que los gobiernos han procurado lograr el compromiso de los hombres en el

CUADRO 17

Mecanismos de rehabilitación para agresores en las legislaciones de países de América Latina

País	¿A discreción de la autoridad (D) u obligatorio (O)?		¿En qué momento del proceso legal se aplica?			
			Medida de protección	Sanción (violación de la medida de protección)	Sanción adicional (parte de la sentencia)	Como alternativa al encarcelamiento
	D	O				
Argentina	✓					
Bolivia (Estado Plurinacional de)		✓		✓		
Brasil	✓				✓	✓
Chile	✓				✓	
Colombia	✓		✓		✓	
Costa Rica	No se menciona ninguno		No se menciona ninguno		No se menciona ninguno	
República Dominicana		✓			✓	
Ecuador	No se menciona ninguno		No se menciona ninguno		No se menciona ninguno	
El Salvador		✓	✓		✓	
Guatemala	✓		✓			
Honduras	✓		✓			
México ^a	✓	✓	✓		✓	
Nicaragua ^a	✓	✓	✓		✓	
Panamá ^b	✓	✓	✓		✓	✓
Paraguay	✓				✓	
Perú	✓				✓	
Uruguay	✓		✓			
Venezuela (República Bolivariana de) ^a	✓	✓	✓		✓	
Total	13	7	9	1	11	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las leyes vigentes hasta junio de 2015 en cada país sobre violencia doméstica (o familiar) o sobre violencia contra las mujeres (véase la bibliografía).

^a Queda a discreción del juez si se usa como medida de protección pero es obligatorio como parte de la sentencia.

^b Queda a discreción del juez si se usa como medida de protección. Si no se cumple, se sustituye por encarcelamiento. Es obligatorio como parte de la sentencia en casos no graves (junto con el arresto de fin de semana).

marco de las acciones desarrolladas para frenar la violencia doméstica consiste en los programas educativos de prevención. Estas acciones suelen dirigirse a la población de hombres adultos en general, aunque algunas también incluyen a exagresores. La conexión de estos programas con el sistema de justicia oscila desde los casos en que dichos programas forman parte de las acciones dispuestas por el tribunal hasta los casos en que la conexión es débil o inexistente (Taylor y Barker, 2013, pág. 11). En América Latina

estos programas suelen constituir iniciativas no gubernamentales, y la mayoría de ellos se dirigen a hombres adultos que han sido violentos y asisten voluntariamente. En el cuadro 18 se presenta una selección de programas, tanto patrocinados por los diferentes gobiernos como no gubernamentales, que procuran lograr el compromiso de los hombres con la prevención de la violencia doméstica. Los criterios considerados para seleccionar dichos programas fueron los siguientes: i) que se tratase de programas que

trabajasen directamente con hombres (tanto de la población general como exagresores) en un entorno de educación grupal; ii) que existiese evidencia de que dichos programas habían sido sometidos a una evaluación de impacto,²⁷ y iii) que el resultado de esa evaluación fuese positivo, es decir que se hubiese comprobado su eficacia o su potencial para ser efectivos en lo que se refiere a lograr cambios de las actitudes de género de los participantes.²⁸

De los programas de educación preventiva considerados, la mayoría se dirigieron a la población masculina en general, tuvieron una corta duración, y se centraron en una localidad o región del país. Los programas patrocinados por el gobierno (a excepción de Costa Rica) se dirigieron a ex perpetradores de violencia. En cuanto a su cobertura, solo el programa implementado en Chile tiene alcance nacional (con

15 centros en todo el país) y está vinculado al sistema de justicia penal (es decir, recibe a participantes que son derivados por los tribunales, así como a participantes voluntarios). El programa de mayor duración aún en funcionamiento (pero el único con una evaluación “en curso”) es el que se desarrolla en Ciudad de México desde 1992. En general, incluso estos programas “prometedores” tienen limitaciones importantes en lo que se refiere a su cobertura, su continuidad y los mecanismos de seguimiento a largo plazo. La financiación constituye un reto generalizado, ya que, incluso en los países en que se dispone de financiación, los programas pueden ser discontinuados si se considera que su implementación supone una disminución de los recursos destinados a los servicios para las víctimas (Taylor y Barker, 2013, pág. 13).²⁹

CUADRO 18

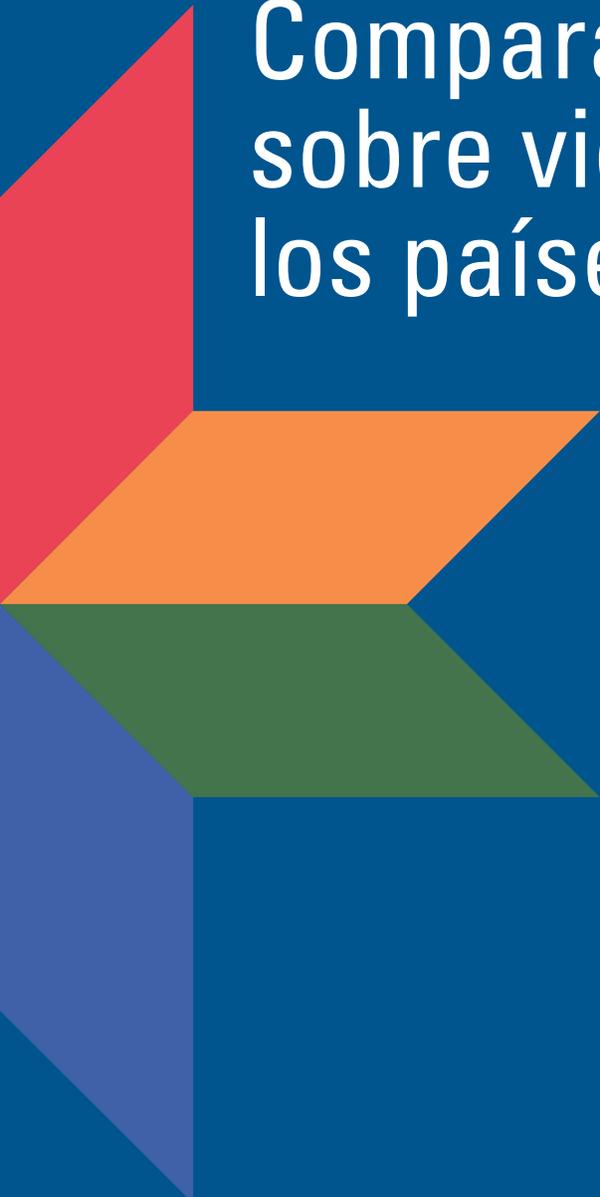
Programas de terapia grupal para hombres que han sido violentos con una pareja íntima en América Latina (hasta junio de 2015)

País	Programa	Período de implementación	Alcance	Organización que implementa el programa
Brasil	Programa H	Desde 2002	Nacional	Promundo ECOS Instituto Papai
Chile	Programa para hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer ^a	Desde 2012	Nacional	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Costa Rica	Plan de acción “Construyendo nuevas masculinidades” ^a	2004-2006	Cantón de Goicoechea	Instituto Costarricense de Masculinidad, Pareja y Sexualidad, con el apoyo del Instituto Nacional de la Mujer
El Salvador	Escuela Equinoccio Programa de masculinidades	Desde 2007	Nacional	Centro Bartolomé de las Casas
Guatemala	Encuentros de Indagación sobre la Construcción de las Identidades Masculinas Guatemaltecas	2012	Ciudad de Guatemala	Organización no gubernamental Dos Soles
Honduras	Varones Denunciados por Violencia Doméstica ^a	2012	Tegucigalpa	Ministerio de Salud
México	Programa de formación para prevenir la violencia contra las mujeres	2005-2006	Xalapa, Veracruz	Organización no gubernamental Salud y Género
	Programa para hombres que han renunciado a la violencia ^b	1992-2009 2009-hasta la fecha	Ciudad de México	1992-2009: Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C. (CORIAC) 2009 hasta la fecha: Movimiento de Hombres por Relaciones Equitativas y Sin Violencia (MHORESVI)
Panamá	Grupos de Ayuda para Hombres Ofensivos (GAHO)	2002	Nacional	Vinculado con el Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAMM)
Uruguay	Programa de Atención a Hombres que Deciden Dejar de Ejercer Violencia ^a	Desde 2012	Montevideo	Centro de Estudios sobre Masculinidades y Género, y gobierno municipal

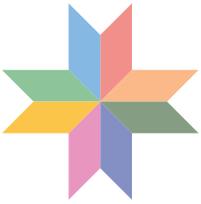
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Sallé Alonso e Infante Rodríguez (2012), Guedes (2012), Rothman, Butchart y Cerdá (2003), y Barker, Ricardo y Nascimento (2007).

^a Programas patrocinados por el gobierno.

^b En el informe que incluye a este programa se indica que su evaluación está “en curso”. Sin embargo, se menciona aquí porque es el que presenta la mayor duración de los evaluados hasta el momento —después de que la organización que lo inició se disolviera, algunos de sus miembros fundaron otro grupo y continuaron con el mismo programa (véase Rothman, Butchart y Cerdá, 2003)—.



Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en los países de América Latina



Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en los países de América Latina

A fin de comparar el desempeño de los países latinoamericanos en las tres dimensiones que constituyen el foco de este documento —la penalización, el empoderamiento de las víctimas de violencia doméstica y la participación de los hombres en la prevención de la violencia— se construyeron tres índices: el índice de penalización de la violencia doméstica, el índice de políticas de empoderamiento femenino, y el índice de políticas de participación masculina. A continuación se describe la construcción de cada índice y se comparan los valores obtenidos, correspondientes a los países latinoamericanos (una descripción detallada de la construcción de cada índice puede consultarse en los cuadros A1, A2 y A3 del anexo).

3.1 Penalización de la violencia doméstica

En general, la mayoría de los países de la región han desarrollado políticas dirigidas a priorizar la persecución penal en los casos de violencia doméstica sobre los mecanismos de conciliación o mediación —los cuales se prohíben, o se permiten en unas pocas circunstancias—, y a vincular los procedimientos civiles orientados a dictar medidas de protección con la persecución penal —garantizando a los fiscales la facultad para dictar medidas de protección (al menos, en casos de emergencia)—. El índice de penalización de la violencia doméstica permite medir en qué medida los países han avanzado en lo que se refiere a priorizar la persecución penal de la violencia doméstica. Dicho índice comprende cuatro áreas de reforma de las políticas: i) se considera si la violencia doméstica es definida como un delito o como un agravante de un delito existente, o si ninguna de estas opciones se verifican (la variable se refiere a qué tipo de delito constituye la violencia doméstica); ii) se

considera si se ha legislado o no la persecución penal de los agresores en los casos de violencia doméstica, o si en dichos casos se prohíben o se permiten en ocasiones o siempre los mecanismos de conciliación o de mediación (la variable es la fuerza del mandato de enjuiciamiento); iii) se considera si se han creado unidades especializadas en las fuerzas policiales, las fiscalías o el poder judicial (la variable es la especialización), y iv) se considera si se dictan medidas de protección por solicitud de la víctima, *ex officio* pero solo por solicitud del juez, o *ex officio* por solicitud del fiscal y otras autoridades (la variable es la eficiencia de la orden de protección). Así, el índice de penalización de la violencia doméstica resulta de la suma de los valores correspondientes a estas cuatro variables, y puede asumir valores que oscilan desde 11 hasta 0 (media = 7). En el gráfico 5 se presentan los valores del índice correspondientes a cada país.

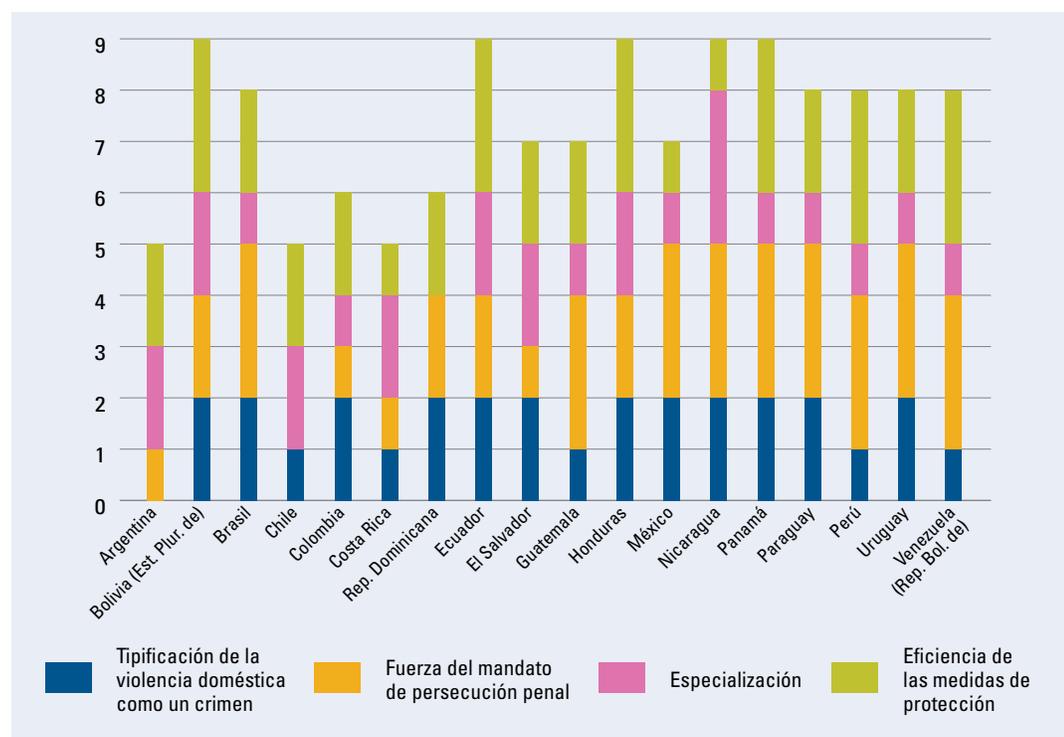
En general, la mayoría de los países se destacan por su nivel de penalización de la violencia doméstica —diez países se sitúan por encima de la media, tres se sitúan en la media, y solo cinco se ubican por debajo de la media (véase el gráfico 5)—. En cuanto a los cinco países con mayor puntuación (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá), todos han tipificado a la violencia doméstica como un delito; el mandato de perseguir penalmente a los agresores es relativamente fuerte (con la puntuación más alta o la segunda más alta); cuentan con unidades especializadas en por lo menos dos de las tres instituciones que participan en la persecución penal de la violencia doméstica (Nicaragua cuenta con unidades especializadas en las tres instituciones), y han otorgado al Ministerio Público la autoridad para emitir medidas de protección (a excepción de Nicaragua, donde las emite el juez por solicitud de la víctima). Argentina se destaca por ser el único país donde la violencia

doméstica no constituye un delito ni una circunstancia agravante de un delito. Además, en ese país el mandato de perseguir penalmente a los agresores se sitúa entre los más débiles (no está establecido en la ley), y todavía existe una ley que permite la conciliación en todos los casos. Sin embargo, dicho país se sitúa más allá de la media en lo que se refiere a la especialización institucional y ocupa un lugar promedio en lo que respecta a otorgar a los jueces autoridad exclusiva para emitir medidas de protección. En lo que respecta a los otros países situados en la parte inferior del gráfico (Chile y Costa Rica), Chile se destaca por ser el país que posee el mandato más débil

de persecución penal de perpetradores de violencia doméstica (no cuenta con un mandato legal y la conciliación se permite en todos los casos). En general, la mayoría de los países han tipificado la violencia doméstica como un delito y han otorgado al Ministerio Público un mandato fuerte para investigar los casos de violencia doméstica. Muchos países aún conceden exclusivamente a los jueces la autoridad para emitir órdenes de protección (*ex officio*) y no han creado unidades especializadas en las instituciones que participan de la persecución del delito —la mayoría de los países que sí han creado este tipo de unidades han establecido una unidad de policía especializada—.

GRÁFICO 5

Índice de penalización de la violencia doméstica en América Latina, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los detalles sobre la construcción de este índice pueden consultarse en el cuadro A1 del anexo.

3.2 Políticas de empoderamiento de víctimas

La mayoría de los países han adoptado medidas para prestar servicios a las mujeres que deciden pedir ayuda a las autoridades para poner

fin a la violencia de pareja —por ejemplo, una línea telefónica de emergencia, asesoramiento jurídico, asesoramiento psicológico y refugio temporal—. Sin embargo, en el diseño de esas políticas se han ignorado diferencias importantes entre las mujeres, las cuales tienen

un impacto en el acceso de las mujeres a la justicia y a los servicios relacionados, a saber: las diferencias basadas en fuentes de desigualdades como el ingreso, la raza o la etnia, y la orientación sexual. Con algunas excepciones, los gobiernos han hecho poco para atender a las necesidades particulares de las mujeres pobres, rurales o indígenas que son víctimas de violencia perpetrada por un compañero íntimo, y que deciden recurrir a las autoridades gubernamentales para solicitar ayuda.

El índice de políticas de empoderamiento de las mujeres permite medir los esfuerzos realizados por los gobiernos para reparar el desequilibrio de poder entre las víctimas y sus compañeros íntimos, mediante la consideración de dos aspectos: i) la prestación de servicios (que, por lo general, funcionan paralelamente al proceso legal) y ii) las disposiciones orientadas a promover la autonomía económica de las mujeres. El índice resulta de la suma del valor de dos variables: i) una variable relativa a la provisión de servicios, que considera todos los servicios gubernamentales dirigidos a las víctimas de violencia doméstica —la variable toma valor 2 si esos servicios (excepto los refugios) asumen el formato de “modelo integral”, y toma valor 1 si su provisión no es integral (véanse los cuadros 14 y 15)—, y ii) otra relativa a las disposiciones orientadas a promover la autonomía económica, por lo que se considera si el resarcimiento de las víctimas es obligatorio, si requiere de un juicio separado, o si no está legislado (véase el cuadro 6), y si las medidas de protección incluyen disposiciones relativas a la relocalización de la víctima o al acceso a prestaciones sociales (véase el cuadro 12). El índice puede tomar valores de 11 a 0 (media = 7). En el gráfico 6 se presentan los índices correspondientes a cada país.

Incluso cuando las políticas de empoderamiento se consideran *grosso modo*, solo una minoría de países (seis) se sitúan por encima de la media (véase el gráfico 6). Todos esos países establecen el resarcimiento obligatorio de las víctimas, pero solo Uruguay ha emitido disposiciones relativas a la relocalización y la provisión de ingresos para las víctimas de violencia doméstica. Por otro lado, los países en que el índice alcanza valores menores (Panamá y Nicaragua) no cuentan con servicios

financiados por el gobierno para las víctimas de violencia doméstica, y solo Panamá dispone su resarcimiento obligatorio. Cabe destacar que Nicaragua, que presenta uno de los índices más altos de penalización de la violencia doméstica, es un país donde el gobierno no ha desarrollado acciones orientadas a promover el empoderamiento de las víctimas de esta forma de violencia.³⁰

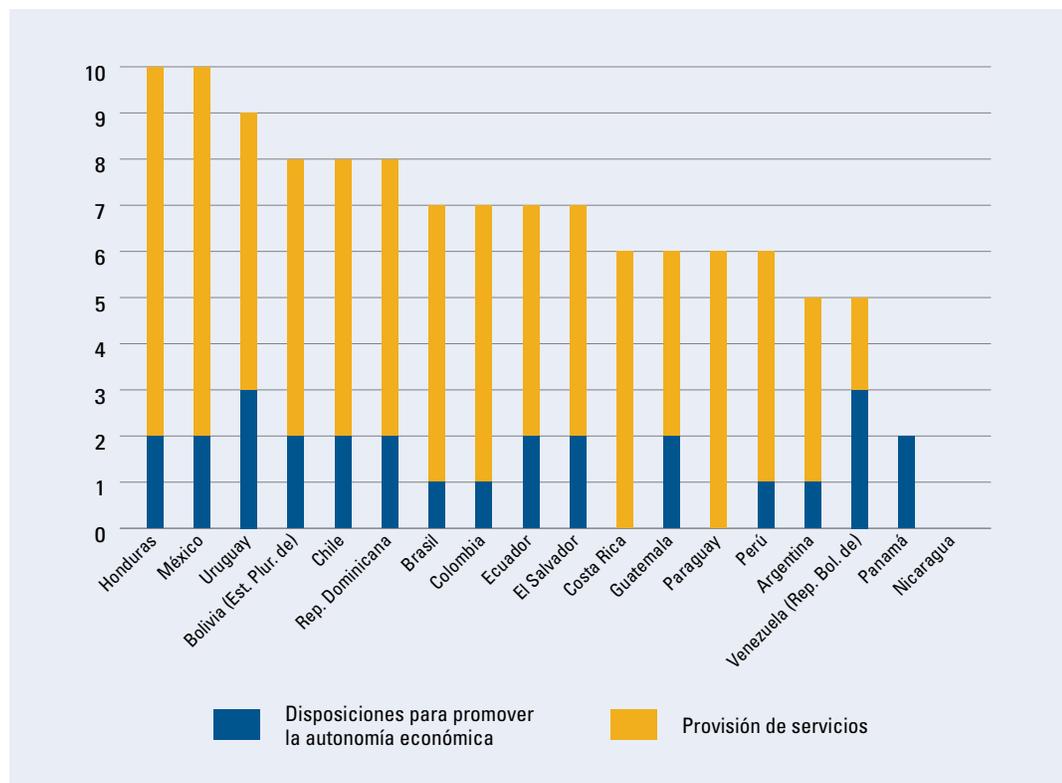
Sin embargo, esta comparación debe considerarse con reservas. Por ejemplo, los dos países que presentan los valores más altos del índice (Honduras y México) brindan servicios similares bajo un formato de “modelo integral” (Honduras cuenta con 1 centro y México, con 22), informan que cuentan con refugios públicos y con una línea telefónica de emergencia, y han dispuesto el resarcimiento obligatorio de las víctimas (ninguno ha establecido órdenes de protección que promuevan la autonomía económica). Sin embargo, la población y el territorio de Honduras representan aproximadamente la décima parte de la población y el territorio de México. Además, si bien el dato no es totalmente comparable, la prevalencia de la violencia doméstica física fue, en 2011, de alrededor del 10% en ambos países, lo que significa que la población potencial que requiere esos servicios es inferior a 1.000.000 de personas en Honduras y superior a 10.000.000 en México.³¹

3.3 Políticas de rehabilitación de agresores

De las tres dimensiones analizadas aquí con relación a las políticas, aquellas que menos atención han recibido por parte de los gobiernos de los países de América Latina son las políticas orientadas a promover la participación de los hombres en la prevención de la violencia doméstica. La mayoría de las iniciativas prometedoras que promueven la participación de hombres que han ejercido violencia contra sus parejas íntimas han sido impulsadas por ONG. Sin embargo, hay algunas diferencias entre los países que merecen ser exploradas. El índice de políticas que promueven la participación de los hombres permite evaluar en qué medida los gobiernos: i) han establecido por ley la rehabilitación de los hombres que han

GRÁFICO 6

Índice de políticas de empoderamiento de víctimas en América Latina, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los detalles sobre la construcción de este índice pueden consultarse en el cuadro A2 del anexo.

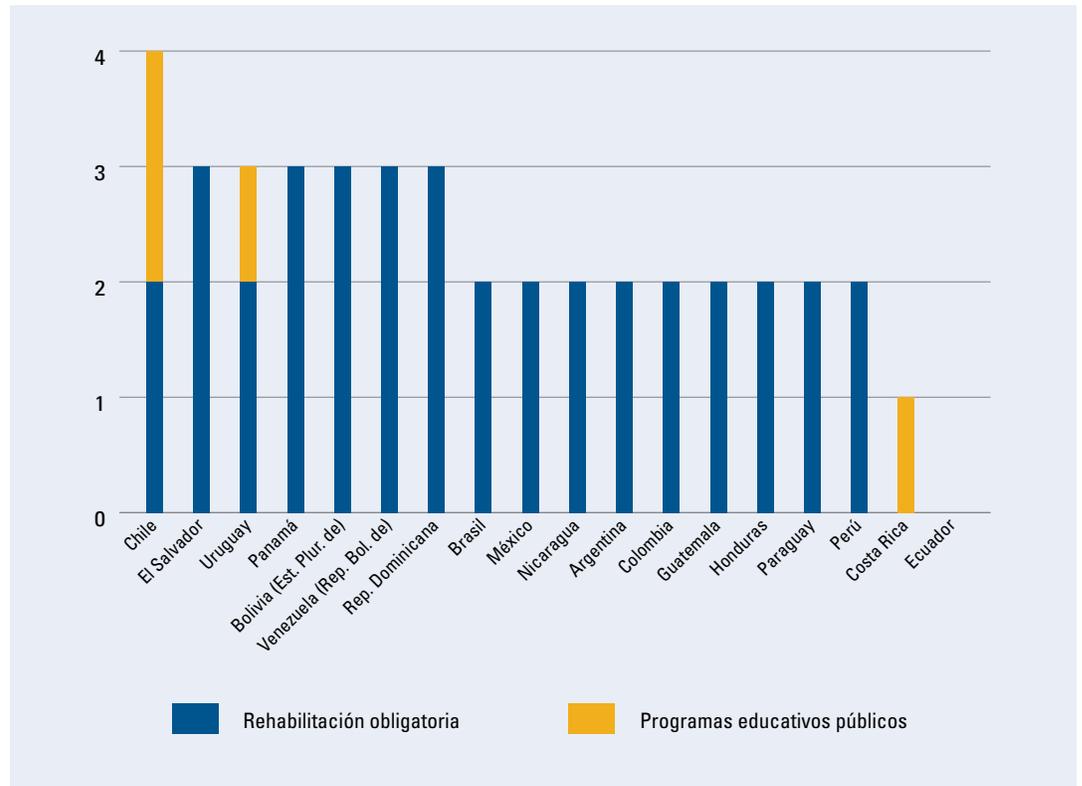
ejercido violencia contra una pareja íntima —y si su canalización es obligatoria, o queda a discreción de la autoridad (la variable se refiere al mandato de rehabilitación)—, o ii) financian programas educativos grupales para hombres que han ejercido violencia contra una pareja íntima (que hayan sido evaluados positivamente), y si dichos programas son nacionales o locales (la variable se refiere a la existencia de programas de educación pública). El índice puede asumir valores que oscilan de 4 a 0 (media = 2). En el gráfico 7 se presentan los índices correspondientes a cada país.

Todos los países, excepto Costa Rica y Ecuador, cuentan con un programa de rehabilitación al que deben asistir obligatoriamente, por ley, los hombres que hayan ejercido

violencia doméstica (véase el gráfico 7). Sin embargo, en la mayoría de los casos (11) la canalización no es obligatoria, sino que queda a discreción del juez (usualmente como una medida de protección, o como parte de la sentencia). Solo tres países (Chile, Costa Rica y Uruguay) financian programas educativos para perpetradores (siempre que exista constancia de que han sido evaluados externamente), y únicamente en Chile dicho programa ha tenido cobertura nacional. Ecuador es el único país que no cuenta con disposiciones legales ni con políticas dirigidas a promover la participación de los hombres en la prevención de la violencia doméstica.

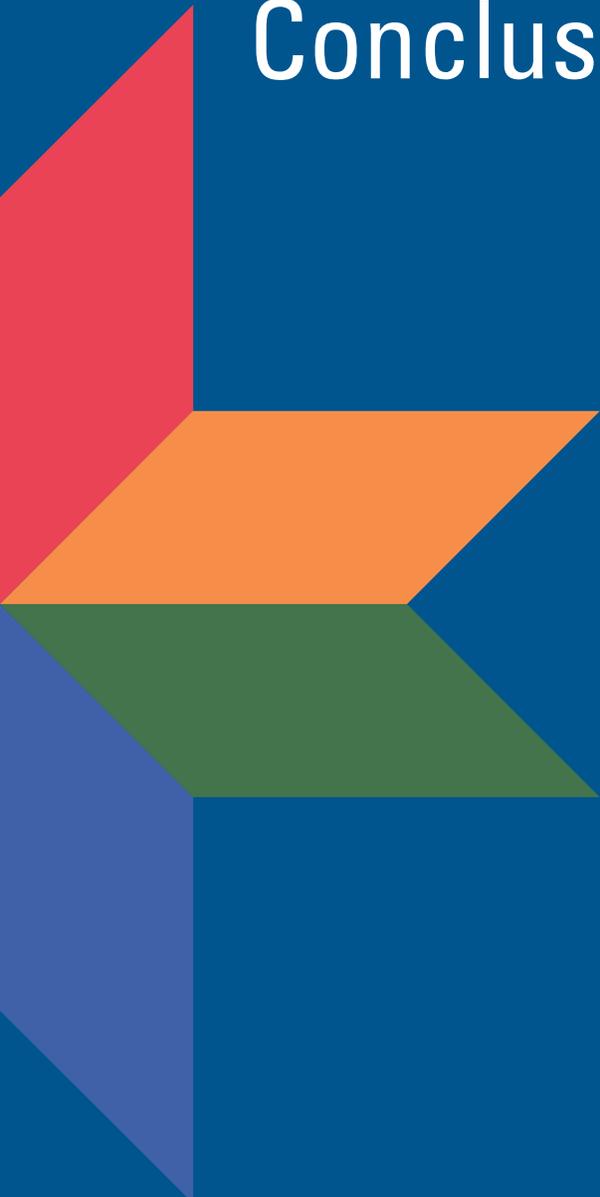
GRÁFICO 7

Índice de políticas de rehabilitación de agresores en América Latina, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los detalles sobre la construcción de este índice pueden consultarse en el cuadro A3 del anexo.



Conclusiones



Conclusiones

La formulación de políticas relativas a la violencia doméstica en América Latina sigue las tendencias mundiales en cuanto a la penalización de este tipo de violencia, la promoción del empoderamiento de las víctimas, y la promoción de la participación de los hombres en los programas educativos de prevención. El ritmo de estos desarrollos varía, no solo según la dimensión que se considere, sino también según los países. Como puede observarse en el gráfico 8, en que se comparan los tres índices analizados anteriormente, no hay ningún país que haya logrado progresos similares en las tres áreas.

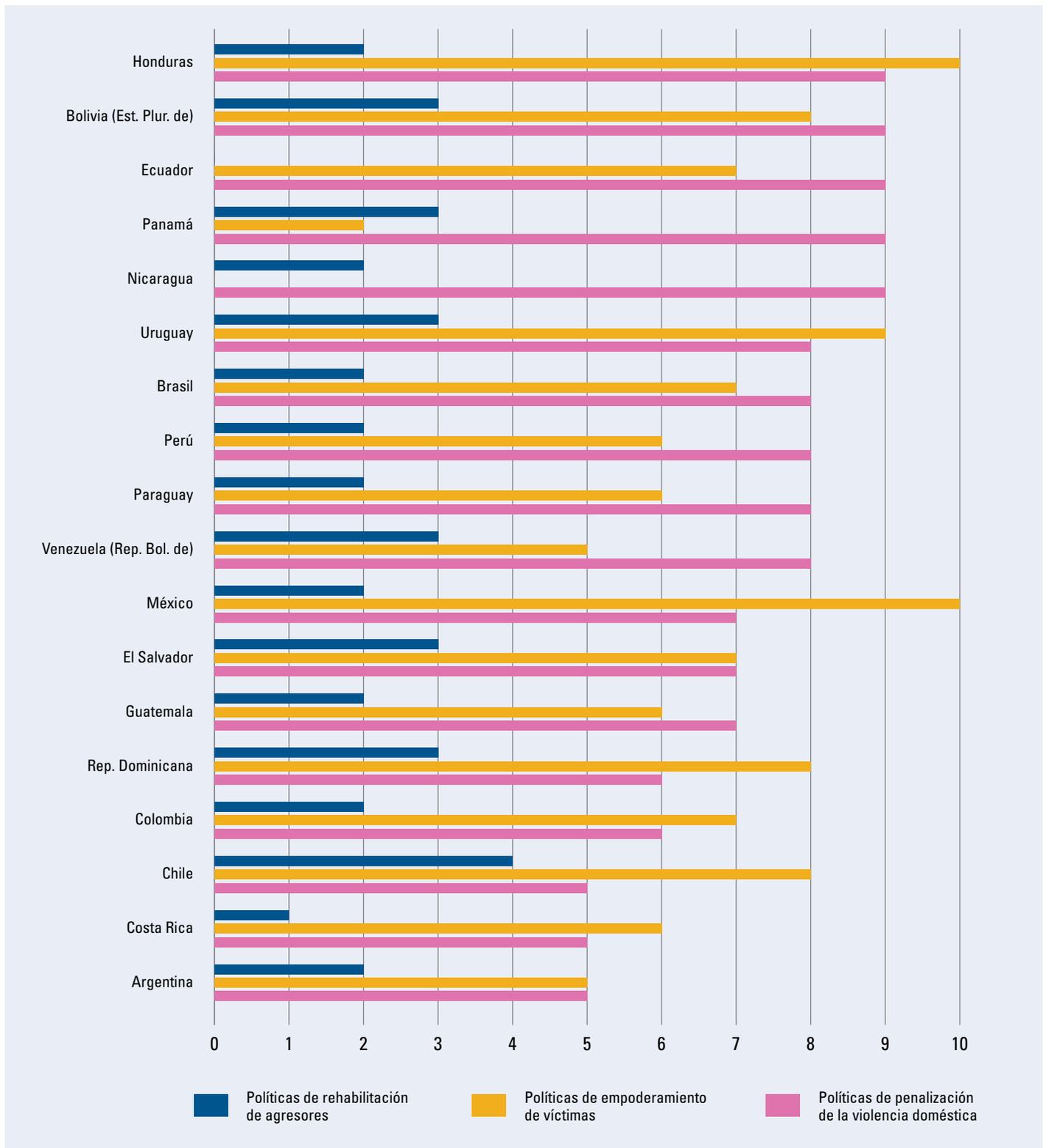
Si se considera a los cinco países que presentan los valores más altos del índice de penalización (Honduras, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Panamá y Nicaragua), se observa que solo dos de esos países presentan valores situados por encima del promedio en lo que respecta al índice de políticas de empoderamiento de víctimas (Honduras y el Estado Plurinacional de Bolivia), y dos presentan los valores más bajos de ese índice entre todos los países (Panamá y Nicaragua). Además, ninguno de ellos cuenta con un programa de educación dirigido a los hombres que esté financiado con fondos públicos, y todos los países menos Ecuador han establecido por ley un programa de rehabilitación para ex perpetradores de violencia doméstica, aunque la participación en dicho programa solo es obligatoria en el Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá. Por otro lado, si se consideran los tres países que presentan los niveles más bajos del índice de

penalización (Chile, Argentina y Costa Rica), se observa que solo Chile presenta valores de los otros dos índices situados por encima de la media (y alcanza el valor más alto de todos los países en lo que se refiere al índice de políticas de rehabilitación de agresores).

Por último, cabe destacar que en esta revisión no se han considerado aspectos importantes de la implementación de las políticas examinadas, como las asignaciones presupuestarias (tanto su nivel como su continuidad), las evaluaciones para estimar la eficacia (basadas, por ejemplo, en las tasas de condenas, de satisfacción de las víctimas, o de reincidencia de los agresores), y las variaciones existentes dentro de cada país, en particular en los países federales más grandes de la región (Argentina, Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de)). Además, la información sobre la implementación de las políticas proviene principalmente de los gobiernos y las fuentes oficiales disponibles en línea. Sin embargo, siguen observándose importantes diferencias en cuanto al progreso realizado por los países de la región con relación a las tres dimensiones de las políticas examinadas en este trabajo. Una tarea pendiente consistiría en evaluar las implicaciones que supone, en cada país, desarrollar una determinada combinación de políticas para combatir la violencia doméstica. El mapeo de las políticas sobre violencia doméstica existentes en la región relativas a las tres importantes dimensiones aquí consideradas constituye un necesario primer paso en esa dirección.

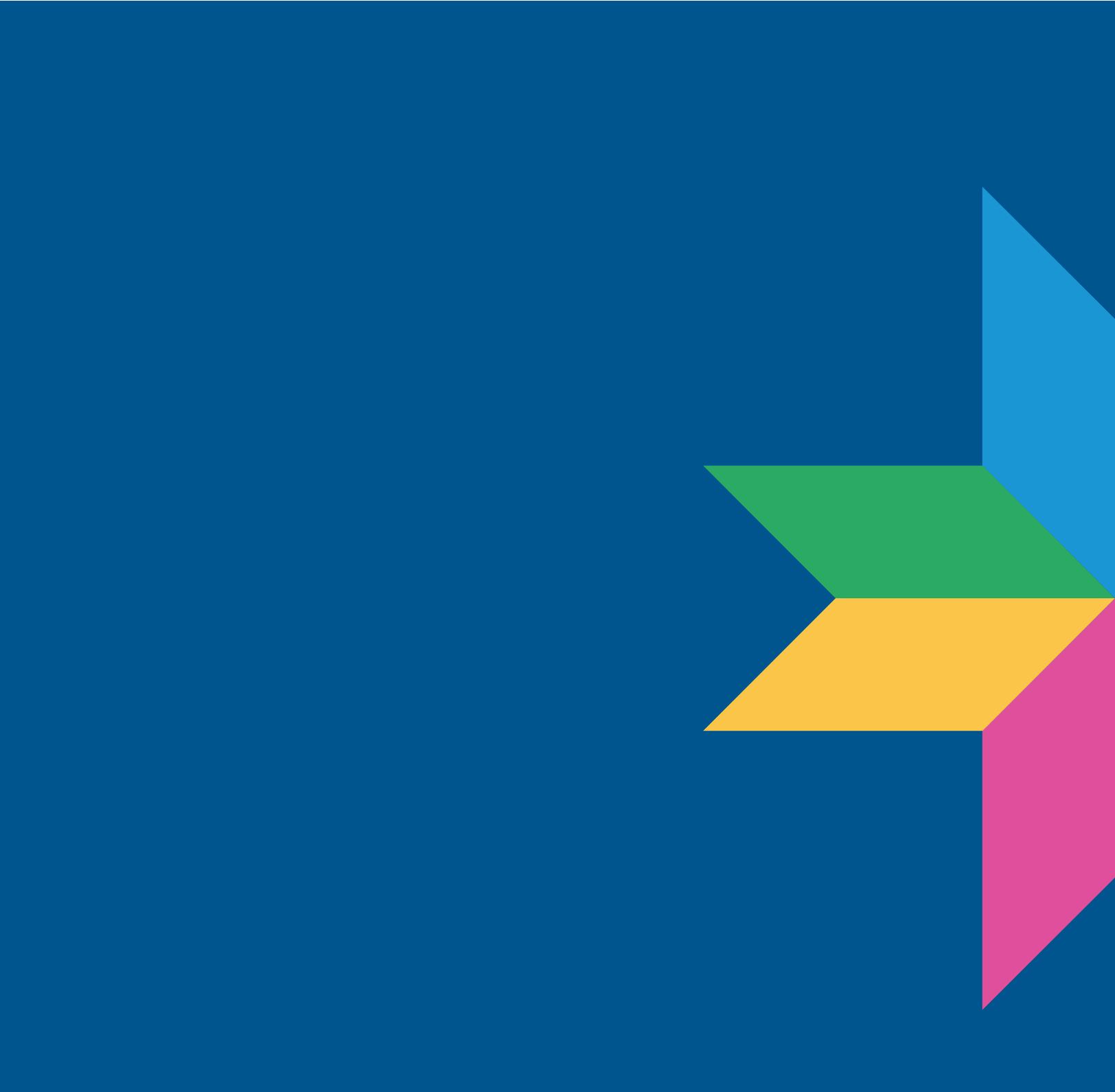
GRÁFICO 8

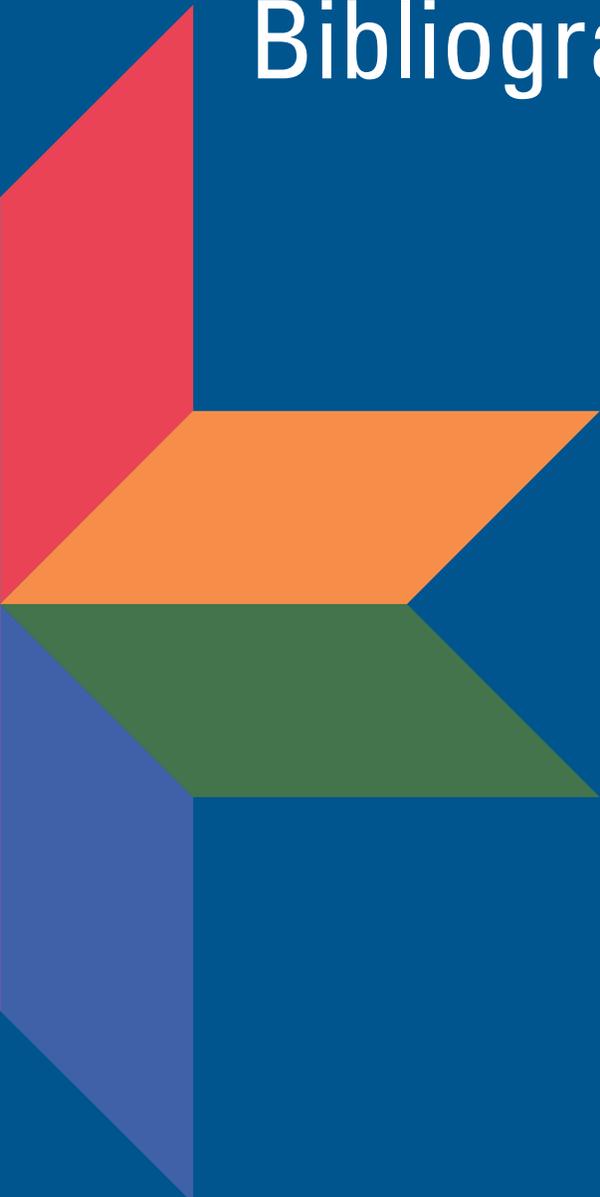
Comparación de los índices de políticas sobre violencia doméstica en América Latina, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los países se ordenan según el índice de políticas de penalización, luego según el índice de políticas de empoderamiento de víctimas y, por último, según el índice de políticas de rehabilitación de agresores.





Bibliografía



Bibliografía

- Aguilar, G., S. LaFosse, H. Rojas, y R. Steward. 2010. "South/North Exchange of 2009. The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America". *Pace International Law Review Online Companion*, 2 (2): 44-96. Disponible en: <http://digitalcommons.pace.edu/pilronline/16/>.
- Alméras, D., y C. Calderón Magaña (Coords). 2012. "Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres". *Cuadernos de la CEPAL*, N° 99. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Alméras, D., R. Bravo, V. Milosavljevic, S. Montaña, y M. Nieves Rico. 2002. *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Bailey, K. D. 2010. "Lost in Translation: Domestic Violence, 'the Personal is Political', and the Criminal Justice System". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 100 (4): 1255-1300.
- Barker, G., C. Ricardo, y M. Nascimento. 2007. *Engaging Men and Boys in Changing Gender-Based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS)/Promundo.
- Barker, G., et al. 2010. *What Men Have to Do with It. Public Policies to Promote Gender Equality*. Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW)/Promundo. Disponible en: <http://www.icrw.org/publications/what-men-have-to-do-it> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Barrera Vivero, A. 2014. *Promoviendo la justicia propia, dejando atrás un trato indigno. Resultados de un estudio sobre cambios en sistemas legales indígenas y campesinos en seis localidades andinas*. Quito: Andinagraph. Disponible en: www.academia.edu [fecha de consulta: 31 de agosto de 2015].
- Bott, S., A. Guedes, M. Goodwin, y J. A. Mendoza. 2012. *Violence against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-Based Data from 12 Countries*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Bush, D. Mitsch. 1992. "Women's Movements and State Policy Reform Aimed at Domestic Violence against Women: A comparison of the Consequences of Movement Mobilization in the U.S. and India". *Gender and Society*, 6 (4): 587-608.
- Buvinić, M., A. Morrison, y M. Shifter. *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Buzawa, E. S., y C. G. Buzawa. 2012. *Domestic Violence: The Criminal Justice Response*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Casique, I., y R. Castro (Coords.). 2012. “Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011”. *Cuadernos de Trabajo*, N° 35. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), México/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). 2004. “Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género (Primera fase: Chile, Ecuador, Honduras, Guatemala)”. Disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5084/ceja-comparativo-genero3.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2015].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2015. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013a. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013b. “Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”. *Documento de Proyecto*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2007. “Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas”. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.cidh.org/women/Access07/Report%20Access%20to%20Justice%20Report%20English%20020507.pdf> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Davies, M. (Ed.). 1994. *Women and Violence*. Londres y Nueva Jersey: Zed Books.
- Domingo, P., y R. Sieder (Eds.). 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Elman, R. A. 1996. *Sexual Subordination and State Intervention: Comparing Sweden and the United States*. Providence, Estados Unidos: Berghahn Books.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2013. Ley N° 348. Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 1998. Decreto Supremo N° 25087 (que reglamenta la Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica).
- Estado Plurinacional de Bolivia. 1997. Ley N° 1768 del Código Penal.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 1995. Ley N° 1674. Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica.
- Estados Unidos Mexicanos. 2015. Código Penal Federal [antes, Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal].
- Estados Unidos Mexicanos. 2011. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011.

- Estados Unidos Mexicanos. 2008. Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Internacional). 2014. *Con más de cinco sentidos. Prevención y lucha contra la violencia hacia mujeres indígenas y afroamericanas y mujeres en zonas rurales*. GIZ, Programa Regional “Combatir la Violencia contra la Mujer en Latinoamérica” (ComVoMujer). Disponible en: <http://www.bivica.org/upload/cinco-sentidos.pdf> [fecha de consulta: 31 de agosto de 2015].
- Goodmark, L. 2011. *A Troubled Marriage. Domestic Violence and the Legal System*. Nueva York: NYU Press.
- Guedes, A. 2012. “Men and Boys Knowledge Module”. *UN Women Virtual Knowledge Centre to End Violence against Women and Girls*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)/MenEngage. Disponible en: <http://www.endvawnow.org/en/modules/view/9-men-boys.html#50> [fecha de consulta: 1 de septiembre de 2015].
- Hart, B. J. 1997. “Arrest: What’s the Big Deal”. *William & Mary Journal of Women and the Law*, 3 (1): 207-221.
- Heise, L. L., M. Ellsberg, y M. Gottemoeller. 1999. “Ending Violence against Women”. *Population Reports, Series L*, N° 11. Baltimore: Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program.
- Heise, L. L., A. Raikes, C. H. Watts, y A. B. Zwi. 1994. “Violence Against Women: A Neglected Public Health Issue in Less Developed Countries”. *Social Science and Medicine*, 39 (9): 1165-1179.
- Hernandez Monzoy, A. 2015. “A Gender-based Evaluation of Domestic Violence Prosecution in Mexican States”. Conferencia Anual de la Midwest Political Science Association. Chicago, 16 a 19 de abril.
- Htun, M. 2003. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge, Reino Unido, y Nueva York: Cambridge University Press.
- Htun, M., y S. Laurel Weldon. 2012. “The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women on Global Perspective, 1975-2005”. *American Political Science Review*, 106 (3): 548-569.
- Htun, M., y S. Laurel Weldon. 2010. “When do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy”. *Perspectives on Politics*, 8 (1): 207-216.
- Johnson, M. P. 2006. “Conflict and Control: Gender Symmetry and Asymmetry in Domestic Violence”. *Violence Against Women*, 12 (11): 1003-1018.
- Johnson, M. P. 2005. “Domestic Violence: It’s Not about Gender — Or Is It?”. *Journal of Marriage and Family*, 67 (5): 1126-1130.
- Jubb, N., G. Camacho, A. D’Angelo, et al. 2008. *Mapeo Regional de las Comisarias de la Mujer en América Latina*. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). Disponible en: <http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/MAPEO%20Spanish.pdf> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].
- Kishor, S., y K. Johnson. 2004. *Profiling Domestic Violence. A Multi-Country Study*. Calverton, Maryland: ORC Macro.

- López, M., y N. Fenly. 2013. *Mairin Bila Baikra: Las voces de las mujeres indígenas. Diagnóstico participativo sobre violencia contra las mujeres indígenas en Centroamérica*. Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI). Disponible en: http://www.fimi-iiwf.org/listado_observatorio.php [fecha de consulta: 31 de agosto de 2015].
- MacDowell Santos, C. 2004. "En-Gendering the Police: Women's Police Stations and Feminism in São Paulo". *Latin American Research Review*, 39 (3): 29-55.
- Méndez, J. E., G. O'Donnell, y P. S. Pinheiro (Eds.). 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Merry, S. Engle. 2006. *Human Rights & Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Morrison, A. R., y M. L. Biehl (Eds.). 1999. *Too Close to Home. Domestic Violence in the Americas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morrison, A., M. Ellsberg, y S. Bott. 2004. "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas. Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 2014. "Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the Outcomes of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly". E/CN.6/2015/3. 15 de diciembre. Disponible en: <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/ecn620153.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2015.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2011. "Follow-Up Report on the Recommendations Made by the CEVI in the Evaluation Stage of the First Multilateral Evaluation Round". OEA/Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). 24 y 25 de marzo. Disponible en: <http://www.oas.org/en/mesecvi/library.asp> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2015].
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 1994. "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer 'Convención de Belém do Pará'". OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2015].
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2013. *Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence*. Ginebra: OMS. Disponible en: <http://www.who.int/iris/handle/10665/85239> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2015].
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2011a. "Violence against Women Prevalence Data: Surveys by Country". Campaña del Secretario General "Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres". Hojas informativas. Disponible en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/factsheets.shtml> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2015].
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2011b. "Women's Police Stations in Latin America Case Study: An Entry Point for Stopping Violence and Gaining Access to Justice" [Extracto adaptado de N. Jubb et al. 2010. *Women's Police Stations in Latin America: An Entry Point for Stopping Violence and Gaining Access to Justice*. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES)/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

(CIID)]. Disponible en: http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/security_wps_case_study.pdf [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].

Programa MEASURE DHS (Programa de Encuestas de Demografía y Salud). 2013. “Honduras. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2011-2012 (ENDESA 2011-2012). Resultados Básicos”. Disponible en: <http://dhsprogram.com/pubs/pdf/GF28/GF28.pdf> [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015].

Promundo, Instituto PAPAI, Salud y Género, y ECOS. 2013. *Programa H|M|D: Manual de acción. Involucrando a los jóvenes para alcanzar la equidad de género*. Río de Janeiro y Washington, D.C.: Promundo.

República Argentina. 2015. Código Penal de la Nación Argentina. Ley N° 11179 (T.O. 1984 actualizado).

República Argentina. 2010. Decreto N° 1011/10. Reglamentación de la Ley N° 26485 que refiere a la Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

República Argentina. 2009. Ley N° 26485. Ley de Protección Integral a las Mujeres.

República Argentina. 1996. Decreto Nacional N° 235/96. Reglamentario de la Ley N° 24417 de Protección contra la N° Violencia Familiar.

República Argentina. 1994. Ley Nacional N° 24417. Protección contra la Violencia Familiar.

República Bolivariana de Venezuela. 2007. Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

República Bolivariana de Venezuela. 2005. Código Penal.

República de Chile. 2015a. Ley N° 19968. Crea los Tribunales de Familia.

República de Chile. 2015b. Código Penal.

República de Chile. 2010. Ley N° 20066. Establece Ley de Violencia Intrafamiliar.

República de Colombia. 2008. Ley N° 1257 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley N° 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

República de Colombia. 2004. Ley N° 882 de 2004 por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley N° 599 de 2000 [Reforma el Código Penal para crear un nuevo tipo de delito llamado “violencia intrafamiliar”].

República de Colombia. 2000. Ley N° 575 de 2000 por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley N° 294 de 1996 [Ley contra la violencia doméstica].

República de Costa Rica. 2011a. Ley N° 8925. Reforma de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 12, 17 y 20 de la Ley N° 7586. Ley contra la Violencia Doméstica.

República de Costa Rica. 2011b. Ley N° 8929. Modificación de los artículos 22 y 25 de la Ley N° 8589. Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

República de Costa Rica. 2007. Ley N° 8589. Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

República de Costa Rica. 1996. Ley N° 7586. Ley contra la Violencia Doméstica.

República de El Salvador. 2014. Decreto N° 902. Ley contra la Violencia Intrafamiliar.

República de El Salvador. 2012. Decreto N° 520. Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

República de El Salvador. 1998. Decreto N° 345 [Reforma el Código Penal para crear un nuevo tipo de delito llamado “violencia intrafamiliar”].

República de Guatemala. 2012. Decreto N° 17-73. Código Penal.

República de Guatemala. 2008. Decreto N° 22-2008. Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer.

República de Guatemala. 1996. Decreto N° 97-96. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.

República de Honduras. 2014a. Decreto N° 144-83. Código Penal.

República de Honduras. 2014b. Decreto N° 66-2014 que reforma el artículo 23 de la Ley contra la Violencia.

República de Honduras. 2005. Decreto N° 250-2005 que reforma la Ley contra la Violencia Doméstica contenida en el Decreto N° 132-97.

República de Nicaragua. 2014. Reglamento a la Ley N° 779. Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N° 641, “Código Penal”.

República de Nicaragua. 2012. Ley N° 779. Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N° 641, “Código Penal”.

República de Nicaragua. 1996. Ley N° 230. Ley de Reformas y Adiciones al Código Penal.

República de Panamá. 2013. Ley N° 82. Tipifica el Femicidio y la Violencia contra la Mujer.

República de Panamá. 2010. Código Penal de la República de Panamá.

República de Panamá. 2001. Ley N° 38 que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente, deroga artículos de la Ley N° 27 de 1995 y dicta otras disposiciones.

República del Ecuador. 2014. Código Orgánico Integral Penal (COIP).

República del Ecuador. 2004. Reglamento a la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

República del Ecuador. 1995. Ley N° 103. Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia.

República del Paraguay. 2014. Ley N° 5378 que modifica el artículo 229 de la Ley N° 1160/97 “Código Penal” y su modificatoria Ley N° 4628/12 [Reforma el Código Penal para crear un nuevo tipo de delito llamado “violencia familiar”].

República del Paraguay. 2000. Ley N° 1600 contra la Violencia Doméstica.

- República del Perú. 2015. Código Penal. Decreto Legislativo N° 635.
- República del Perú. 2014. Ley N° 30275. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, para Prohibir la Posesión y Uso de Armas de Fuego a los Sentenciados por Violencia Familiar.
- República del Perú. 2012. Ley N° 27982. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260 “Ley de Protección frente a la Violencia Familiar” [Prohíbe la conciliación].
- República del Perú. 2008. Ley N° 29282. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley N° 26260, y el Código Penal.
- República del Perú. 2000. Ley N° 27306. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
- República del Perú. 2003. Ley N° 27982. Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
- República del Perú. 1997. Decreto Supremo N° 006-97-JUS. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.
- República del Uruguay. 2011. Ley N° 18850. Hijos de Personas Fallecidas Como Consecuencia de Hechos de Violencia Doméstica. Se establece en su favor una pensión no contributiva y una asignación familiar especial.
- República del Uruguay. 2002. Ley N° 17514. Violencia Doméstica. Decláranse de interés general las actividades orientadas a su prevención, detección temprana, atención y erradicación.
- República del Uruguay. 1995. Ley N° 16707. Ley de Seguridad Ciudadana [Reforma el Código Penal para crear un nuevo tipo de delito llamado “violencia doméstica”].
- República Dominicana. 2014. Ley N° 550-14 que establece el Código Penal de la República Dominicana. G.O. 10788 del 26 de diciembre de 2014.
- República Dominicana. 1997. Ley N° 24-97 que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.
- República Federativa del Brasil. 2015. Decreto-Lei N° 2848. Código Penal.
- República Federativa del Brasil. 2006. Ley N° 11340 [Crea mecanismos para eliminar y prevenir la violencia familiar y doméstica contra la mujer].
- República Federativa del Brasil. 2004. Ley N° 10886 [Reforma el Código Penal para crear un nuevo tipo de delito llamado “violencia doméstica”].
- Rioseco Ortega, L. 2005. “Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe”. *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 75. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Rothman, E., A. Butchart, y M. Cerdá. 2003. *Intervening with Perpetrators of Intimate Partner Violence: A Global Perspective*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud (OMS).

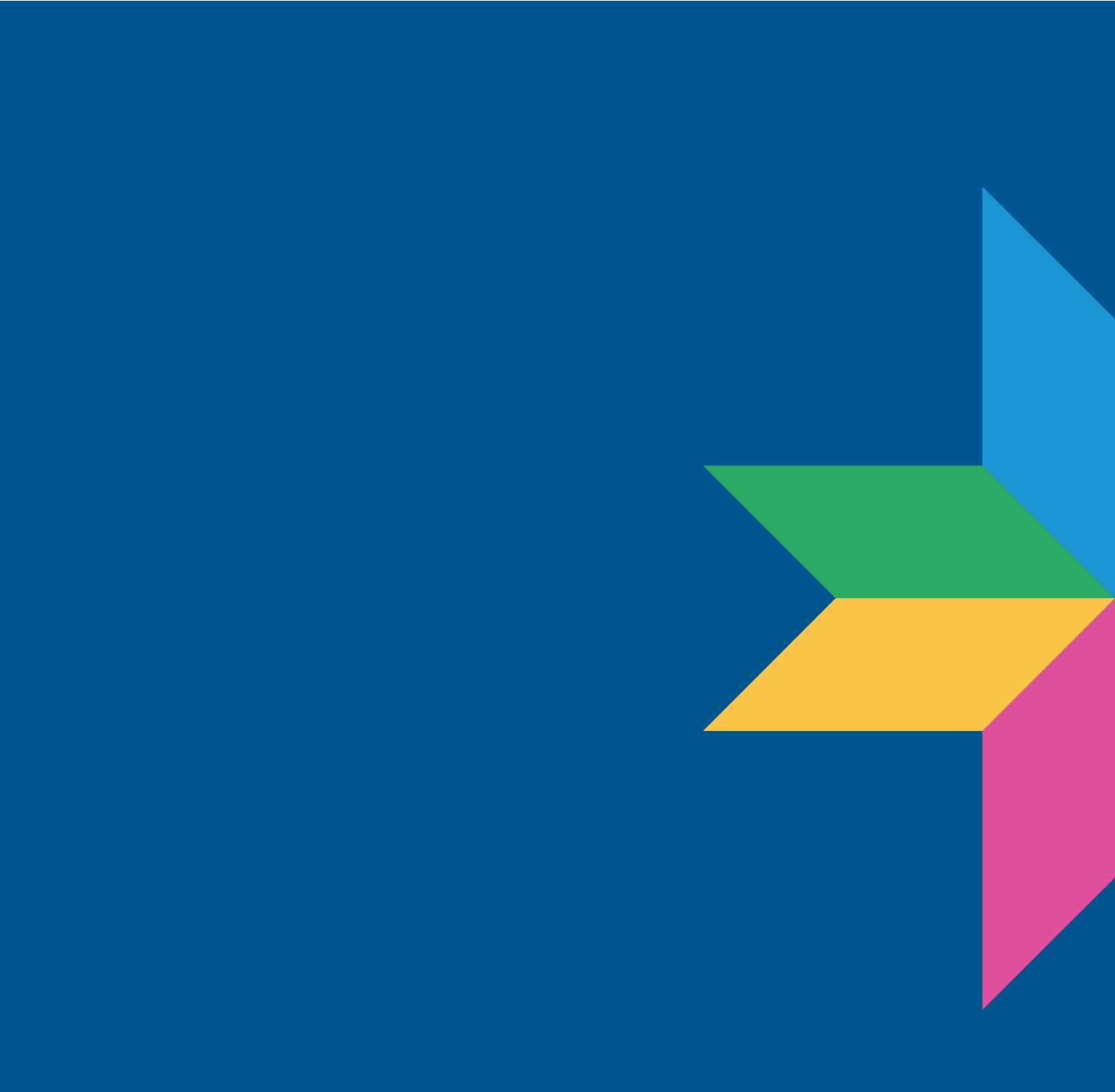
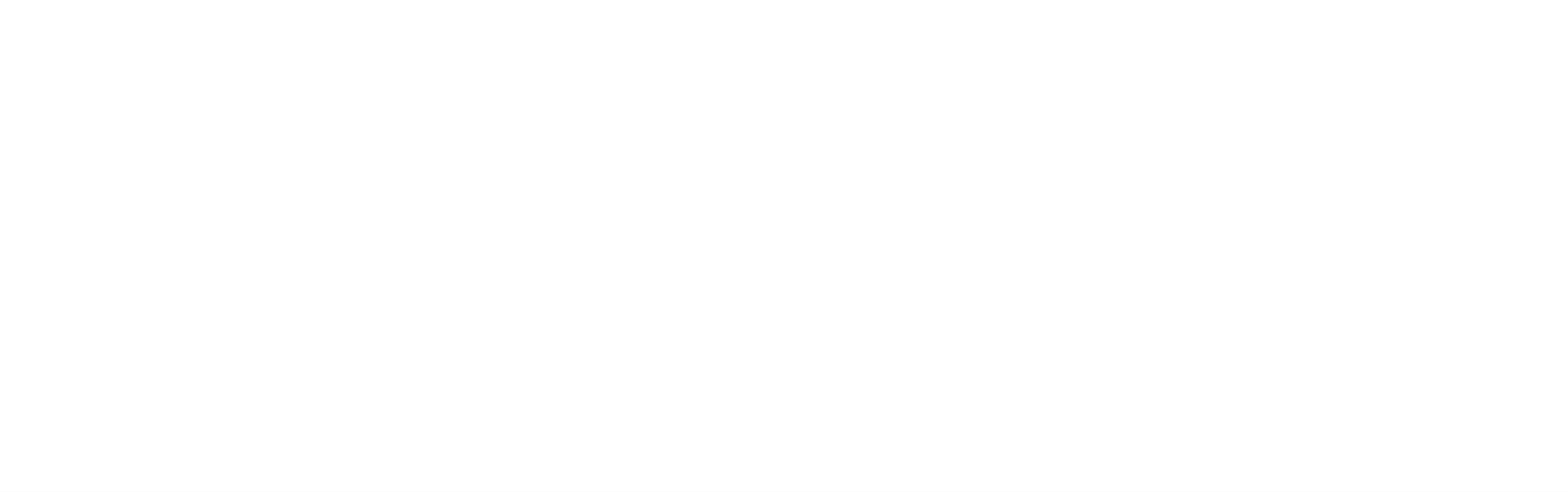
Sallé Alonso, M. A., y E. Infante Rodríguez (Coords.). 2012. *Trabajando con hombres en la construcción de culturas de paz en Honduras, El Salvador y Guatemala*. Fundación Directa. Disponible en: <http://www.fundaciondirecta.org/productos/estudios-y-publicaciones> [fecha de consulta: 15 de agosto de 2015].

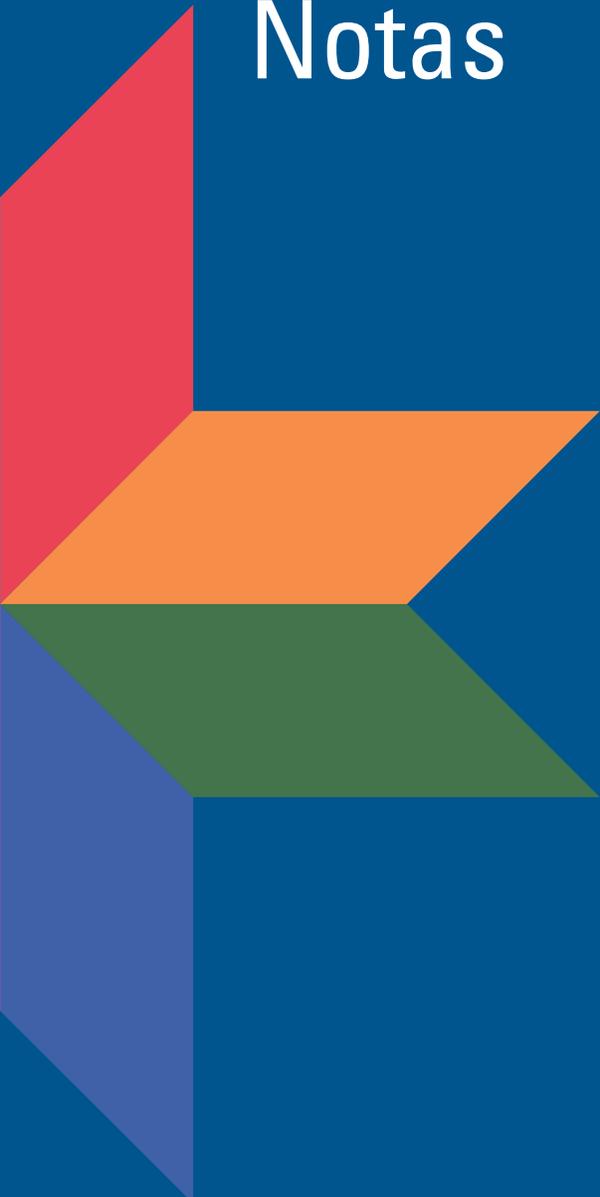
Sieder, R., y M. T. Sierra. 2010. "Indigenous Women's Access to Justice in Latin America". Documento de trabajo N° 2010:2. Instituto Chr. Michelsen (CMI). Disponible en: www.cmi.no/publications [fecha de consulta: 1 de agosto de 2015].

Taylor, A., y G. Barker. 2013. "Programs for Men Who Have Used Violence against Women: Recommendations for Action and Caution". Río de Janeiro y Washington, D.C.: Promundo.

Weldon, S. Laurel. 2002. *Protest, Policy, and the Problem of Violence against Women: A Cross-National Comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Zorza, J. 1992. "Criminal Law of Misdemeanor Domestic Violence, 1970-1990". *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 83 (1): 46-72.





Notas

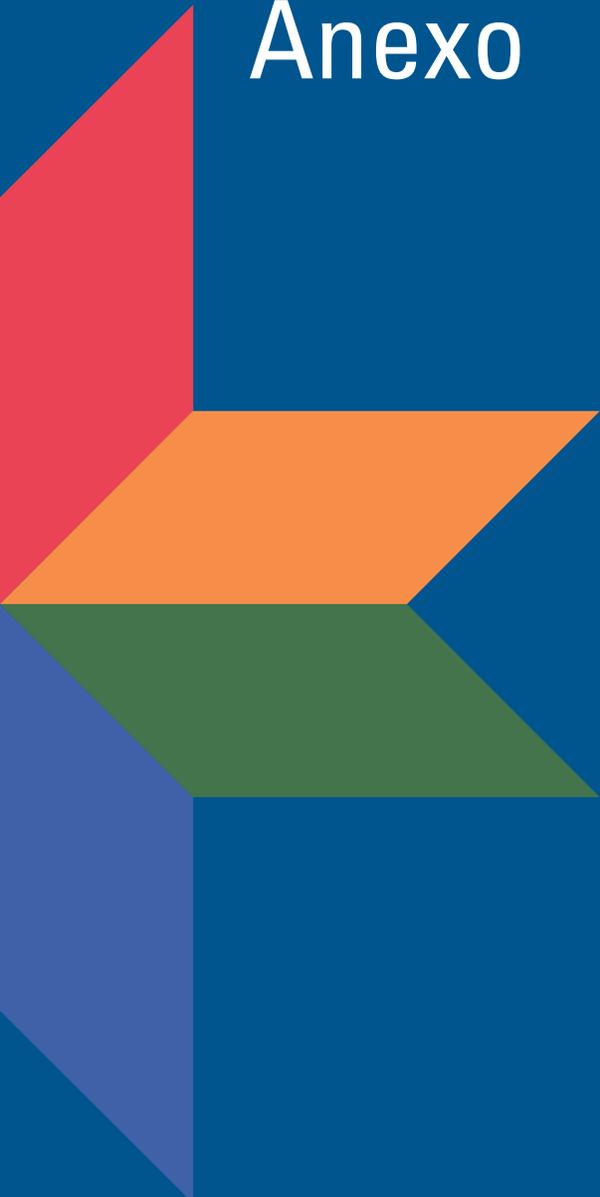
- ¹ El contenido de este artículo es de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representa la postura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- ² La violencia contra las mujeres comprende todos los tipos de violencia contra mujeres y niñas a causa de su sexo. Esos tipos de violencia incluyen todo acto de fuerza verbal o física, de coacción o de privación que amenace la vida, que cause daños físicos o psicológicos, humillación o privación arbitraria de la libertad, y que perpetúe la subordinación femenina. Los siguientes constituyen ejemplos de violencia contra la mujer: violencia doméstica, acoso sexual, asesinato por dote, violación marital, desnutrición selectiva de niñas, prostitución forzosa, mutilación genital femenina y abuso sexual de niñas (Heise et al., 1994, pág. 1165).
- ³ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 no hace una referencia explícita a la violencia contra la mujer, aunque desde entonces ha preparado dos recomendaciones generales sobre el tema (véase Merry, 2006).
- ⁴ El mandato del Relator Especial fue renovado por última vez en 2013. Este mandato conlleva la recolección de información sobre las acciones llevadas a cabo por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las agencias especiales para abordar la cuestión de la violencia contra la mujer, así como la formulación de recomendaciones para eliminar ese tipo de violencia y reparar sus consecuencias (véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias”, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2015]).
- ⁵ Véase OEA (1994).
- ⁶ Debido a diversas restricciones y a la falta de información secundaria actualizada, la revisión se limita al nivel nacional. Por lo tanto, no se consideran importantes variaciones existentes en cuatro (grandes) países federales en lo que se refiere a la aplicación de las políticas contra la violencia doméstica: Argentina, Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de). Cuando ello es posible, se presentan comentarios sobre las variaciones subnacionales en materia de política observadas en el caso de México, sobre las que la autora investigó personalmente.
- ⁷ El Senado brasileño ha llevado a cabo encuestas telefónicas sobre violencia doméstica a nivel nacional desde 2005 (véase el sitio web del Senado brasileño, “Violência doméstica e familiar contra a mulher”, disponible en: http://www12.senado.gov.br/institucional/datasenado/pesquisas/pesquisaportema?tema_id=Mulher).
- ⁸ En este segundo gráfico se excluye a Honduras.
- ⁹ En los proyectos relativos a la realización de encuestas sobre demografía y salud o de encuestas sobre salud reproductiva se utilizó una escala de tácticas de conflicto (CTS) modificada (véase Bott et al., 2012, pág. 10).
- ¹⁰ Al proponer una categorización alternativa de la violencia de parte de un compañero íntimo, Michael Johnson sostiene que los registros de las agencias de atención a víctimas tienen más probabilidades de dar cuenta de ciertos tipos de violencia —lo que él llama “terrorismo íntimo” o “violencia empleada como medio para ejercer control general sobre la pareja” (Johnson, 2005, pág. 1127)— que no se reflejan en las encuestas especializadas. Esto se debe a que las mujeres que sufren “terrorismo íntimo” pueden rehusarse a hablar de su experiencia, aun cuando se les pregunte personal y directamente durante la encuesta. Al mismo tiempo, este tipo de violencia suele producir incidentes que llaman la atención de los vecinos y llevan a las mujeres a solicitar ayuda en los hospitales, la policía, los refugios o los tribunales (véase, también Johnson, 2006).
- ¹¹ Además de las barreras culturales, las mujeres (y mayormente los pueblos indígenas) también tienen más probabilidades de sufrir discriminación basada en las actitudes racistas de funcionarios públicos (véase Sieder y Sierra, 2010).
- ¹² Las relaciones no heterosexuales son invisibles en los datos recolectados y en la formulación de políticas sobre violencia doméstica en América Latina y en la mayor parte del mundo. Por lo tanto, este informe se centra en las políticas dirigidas a abordar la cuestión de la violencia contra las mujeres perpetrada por un compañero íntimo en el marco de relaciones heterosexuales.
- ¹³ Por ejemplo, la Convención de Belém do Pará (artículo 7) establece como un deber de todos los Estados partes “incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso” (véase OEA, 1994; énfasis de la autora).
- ¹⁴ La información sobre los índices de condenas efectivas también es escasa en la región, tal vez debido a la combinación de la falta de voluntad política y la incapacidad institucional.

- ¹⁵ Desde finales de los años setenta, la legislación de todos los estados de Estados Unidos ha sido reformada para abordar el problema de la violencia doméstica —la primera reforma tuvo lugar en 1977 con la promulgación de la Ley de Protección contra el Abuso de Pensilvania—. Todos los estados han aprobado reglamentaciones a favor de la detención en los casos de violencia doméstica (ya sean políticas de arresto obligatorio o, preferentemente, políticas de arresto preventivo —véase la tercera sección de este documento—). Además, todos los estados han introducido límites a la libertad de los fiscales y de las víctimas para abandonar el proceso de acusación en los casos de violencia doméstica. Las políticas varían según la fuerza de los límites establecidos (Buzawa y Buzawa, 2012, cap. 6; Zorza, 1992).
- ¹⁶ A algunas acciones —por ejemplo, las que conllevan una acusación de tipo penal— también se les ha incorporado la meta de disuadir a infractores potenciales.
- ¹⁷ La mención de los objetivos se basa en la lista elaborada por Barbara Hart (1997) sobre las metas de las intervenciones gubernamentales en los casos de violencia doméstica. Aquí se consideran seis de las metas listadas por la autora. Las otras dos tienen que ver con desposeer a los agresores de la noción por la cual asumen que tienen derecho a controlar a su pareja, y con el empoderamiento de las víctimas. Esas dos metas se excluyeron porque, a diferencia de las demás, no pueden ser sistematizadas como intervenciones concretas y observables. Además, esas dos metas de tipo más abstracto pueden ser vistas como políticas más amplias que buscan promover la equidad de género, las cuales se encuentran fuera del alcance de este estudio.
- ¹⁸ Todos estos países han reformado sus Constituciones para reconocer su diversidad cultural o étnica. En todos, excepto en Guatemala, ya existe un reconocimiento constitucional del derecho consuetudinario indígena (Aguilar et al., 2010; Sieder y Sierra, 2010).
- ¹⁹ En la legislación argentina existe una contradicción en lo que se refiere al uso de los mecanismos de conciliación. La Ley N° 24417 [Protección contra la Violencia Familiar, 1994] ordena al juez que inicie una conciliación, pero la Ley N° 26485 [Protección Integral de las Mujeres, 2009] lo prohíbe. Ambas leyes están en vigor. Igualmente, La Ley N° 103 de Ecuador [Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia, 1995] ordena al juez que convoque una audiencia conciliatoria, pero su reglamento (2004) lo prohíbe (véase el cuadro 13).
- ²⁰ En Estados Unidos, un ejemplo de este modelo lo constituyen los Centros de Justicia Familiar (más información puede consultarse en el sitio de The Family Justice Centre Alliance, disponible en: <http://www.familyjusticecenter.org/>).
- ²¹ En 10 de los 15 países en los cuales las leyes establecen una autoridad ejecutiva para su implementación, esa autoridad se otorgó al Instituto o Ministerio Nacional de la Mujer, mientras que en otros 4 dicha institución formaba parte del comité nacional de implementación; solo en un caso (Estado Plurinacional de Bolivia) se otorgó la autoridad ejecutiva al Ministerio de Justicia.
- ²² En México, los institutos o ministerios de las mujeres a nivel estatal también prestan servicios a las víctimas de violencia doméstica, pero esta información no estaba disponible en el sitio web del Instituto Nacional. La información presentada en el cuadro 14 proviene de las fuentes oficiales del gobierno nacional.
- ²³ En la República Bolivariana de Venezuela, los Centros de Atención y Formación Integral para las Mujeres (16 en 2015) son centros de asesoramiento legal (en su mayoría) y atención psicológica (en algunos casos) para la población de mujeres en general.
- ²⁴ Una lista de los factores relacionados con el género que perpetúan la violencia contra las mujeres puede consultarse en Heise et al. (1994).
- ²⁵ En Barker et al. (2010) puede consultarse una discusión más detallada sobre otros supuestos relativos a la masculinidad que necesitan ser modificados para promover la igualdad de género (por ejemplo, las diferencias entre los hombres basadas en otras categorías sociales como la clase, la raza o la etnia, o la orientación sexual, que moldean el grado de poder o los “privilegios” derivados de su género).
- ²⁶ También se han realizado acciones regionales dirigidas a promover la participación de los hombres en las políticas de igualdad de género, como el Proyecto Hombres, Equidad de Género y Políticas Públicas (Men and Gender Equality Policy Project) (2007-2011), coordinado por el instituto Promundo y el Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW) (más información sobre el Proyecto puede consultarse en el sitio web del Instituto, disponible en: <http://www.icrw.org/where-we-work/men-and-gender-equality-policy-project>).
- ²⁷ El impacto se midió mediante entrevistas de seguimiento a los participantes, realizadas poco después de la finalización del programa. Ninguno de los programas cuenta con un mecanismo de monitoreo o de seguimiento a largo plazo.
- ²⁸ En el cuadro 18 no se incluyeron dos programas de Nicaragua que han sido evaluados positivamente en lo que respecta a la transformación de las actitudes de género, pero que solo se basaron en campañas mediáticas: la campaña “Violencia contra las mujeres: un desastre que los hombres sí podemos evitar” (implementada en 1999 en las zonas afectadas por el huracán Katrina) y una campaña actual llamada “Somos diferentes, somos iguales” (que incluye un programa de radio, una telenovela y otros programas en medios masivos para educar a la población joven sobre la igualdad de género) (véase Barker, Ricardo y Nascimento, 2007). El programa implementado en Brasil (Programa H) también recurrió a una campaña mediática, pero como parte de una iniciativa que incluía programas de formación grupales (véase Sallé Alonso e Infante Rodríguez, 2012; Barker, Ricardo y Nascimento, 2007).
- ²⁹ Alice Taylor y Gary Barker (2013) sugieren otras estrategias para promover la aceptación de los hombres de su responsabilidad, tales como crear espacios donde los hombres puedan hablar sobre la violencia contra la pareja íntima antes de ejercer esa violencia. Por ejemplo, cabe mencionar las líneas telefónicas directas que

ofrecen apoyo a los hombres que perciben que están por ejercer violencia y quieren hablar con alguien (los hombres tendrían que ser conscientes de sus actos y estar dispuestos a buscar ayuda); los modelos de justicia restaurativa o colectiva que responsabilizan a los hombres (por ejemplo, los círculos de sentencia (Sentencing Circles) de Canadá, que hasta ahora no han sido evaluados de forma sistemática); las terapias alternativas (el manejo de la ira o la terapia de pareja, aunque estas medidas no se recomiendan en los informes de evaluación, a menos que existan medidas de seguridad que garanticen que las mujeres se sienten seguras y que no han sufrido violencia severa), y los modelos de apoyo entre pares (por ejemplo, la formación de hombres para que brinden apoyo a otros hombres que recientemente han completado un programa de intervención) (Taylor y Barker, 2013, pág. 12).

³⁰ En este país, la prestación de servicios a las víctimas correspondería exclusivamente a las ONG.

³¹ Las encuestas de México y Honduras no son comparables. Incluso en lo que respecta a la violencia física, la estadística aquí utilizada se refiere en Honduras a “mujeres que alguna vez han estado en pareja que han sufrido violencia por parte de un esposo o compañero”, y en México a “mujeres en pareja que alguna vez han sufrido violencia por parte de una pareja íntima” (véase Programa MEASURE DHS, 2013; Casique y Castro, 2012).



Anexo

CUADRO A1

Componentes del índice de penalización de la violencia doméstica

Variable	Indicador	Valores
Violencia doméstica como delito	¿La violencia doméstica está codificada como un delito separado (D), como un elemento agravante (A), o no ha sido codificada (N)?	D = 2 A = 1 N = 0
Fuerza del mandato de persecución penal	¿Existe el mandato de perseguir de oficio los casos de violencia doméstica (es decir, sin requerir una denuncia formal)?	S = 1 N = 0
	¿Están prohibidos los mecanismos de conciliación/mediación para todos los casos o no se mencionan (P), están prohibidos con excepciones o permitidos por una ley vigente (E), o están permitidos en todos los casos (T)?	P = 2 E = 1 T = 0
Especialización	¿Existen unidades de policía especializadas en violencia doméstica o violencia contra la mujer?	S = 1 N = 0
	¿Hay unidades especializadas dentro de la fiscalía para investigar casos de violencia doméstica?	S = 1 N = 0
Eficiencia de las medidas de protección	¿Existen tribunales especializados en casos de violencia doméstica?	S = 1 N = 0
	¿Las medidas de protección son expedidas <i>ex officio</i> por otras autoridades además del juez (incluido el fiscal) (F), <i>ex officio</i> exclusivamente por el juez (J) o a petición de la víctima (V)?	F = 3 J = 2 V = 1
Índice	Violencia doméstica como delito + Fuerza del mandato de persecución penal + Especialización + Eficiencia de las medidas de protección	De 0 a 11 Media = 7

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A2

Componentes del índice de políticas de empoderamiento de víctimas

Variable	Indicador	Valores
Provisión de servicios	Prestación total de servicios públicos a las víctimas de violencia doméstica (servicios de atención, refugios, línea directa)	0 a 6
	¿Cuál es el modelo de prestación de servicios de atención, cuando está disponible? ¿Un modelo "único" (U), integrado (I) o ninguno (N)?	U = 2 I = 1 N = 0
Provisión de autonomía económica	¿Es obligatorio el resarcimiento de las víctimas en la legislación (O), queda a discreción del juez o depende de la petición de las víctimas (V), o no se menciona (N)?	O = 2 V = 1 N = 0
	¿Incluyen las órdenes de protección disposiciones para mejorar la autonomía económica de las víctimas (por ejemplo, acceso a la vivienda pública, reubicación laboral o prestaciones sociales)?	S = 1 N = 0
Índice	Provisión de servicios + Provisión de autonomía económica	0 a 11 Media = 7

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A3

Componentes del índice de políticas de rehabilitación de agresores

Variable	Indicador	Valores
Mandato de rehabilitación	¿Existe un programa legal de rehabilitación de agresores?	S = 1 N = 0
	Cuando dicho programa existe, ¿la remisión del agresor al programa de rehabilitación es obligatoria (O) o queda a discreción del juez (J)?	O = 1 J = 0
Programa público de formación	¿Existe un programa de educación financiado por el gobierno para hombres (condenados o no)?	S = 1 N = 0
	Cuando existe un programa, ¿tiene cobertura nacional?	S = 1 N = 0
Índice	Mandato de rehabilitación + Programa público de formación	De 0 a 4 Media = 2

Fuente: Elaboración propia.



En septiembre de 2015, los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas dieron un paso histórico mediante la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el centro de esta agenda se encuentra un imperativo simple pero radical: eliminar la pobreza en todas sus formas, cuidando y protegiendo el planeta.

Esta agenda universal y holística tendrá una aplicación específica en cada país, según las prioridades establecidas en los planes y las políticas nacionales. Al ser una agenda multidimensional por excelencia, se considera que el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016 puede constituir un aporte al proceso de adecuación de dicha agenda a las especificidades de cada país.

En el Informe se describen tres pasos para evitar la fragmentación de la Agenda 2030, compuesta por 17 Objetivos y 169 meta.

El primero consiste en abordar, desde un enfoque multidimensional, las conexiones entre los indicadores de bienestar y los motores de la transformación económica, social y ambiental. Segundo, es imperativo agrupar las metas afines de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en torno a los objetivos estratégicos establecidos por las autoridades de cada país, y no apilar agendas globales sobre agendas nacionales. Tercero, con base en los ejemplos presentados en el Informe es posible microsimular los impactos del cierre de brechas intersectoriales e interterritoriales para un conjunto de metas, desagregando los impactos de dichas medidas por programa o por grupo de población.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017

www.latinamerica.undp.org

www.masqueingreso.org

<http://americalatinagenera.org>

