

# Muerte de mujeres por razones de género

Experiencias gubernamentales  
contra el femicidio/feminicidio en la región



**MERCOSUR**  
RAADH  
Reunión de Altas  
Autoridades sobre  
Derechos Humanos



**MERCOSUR**  
IPPDH  
Instituto de Políticas Públicas  
en Derechos Humanos



# Muerte de mujeres por razones de género

Experiencias gubernamentales  
contra el femicidio/feminicidio en la región



**MERCOSUR**  
RAADH  
Reunión de Altas  
Autoridades sobre  
Derechos Humanos



**MERCOSUR**  
IPPDH  
Instituto de Políticas Públicas  
en Derechos Humanos

**Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR**

**Secretaría Ejecutiva** | Ariela Peralta

Equipo de Trabajo

**Coordinación y compilación** | Cecilia Batemarco, Javier Palummo y Luciana Vaccotti

**Coordinación de edición y publicación** | Cecilia Batemarco

El capítulo sobre las políticas de acceso a la justicia para el combate a la violencia basada en el género fue elaborado por la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO).

Los capítulos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que integran esta publicación han sido elaborados por personas designadas por las autoridades gubernamentales en el marco de las reuniones de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH).

**Diseño:** Federico Ramírez

**ISBN:** 978-987-46093-4-2

Mayo, 2020

En la mayoría de los textos de este libro se ha procurado evitar el lenguaje sexista. En general no se han utilizado recursos como “@” o “-a/as” para no dificultar la lectura.

Distribución gratuita.



Esta publicación es una iniciativa de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos del MERCOSUR (RAADH), bajo la coordinación y compilación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

Al carecer de fines de lucro no puede ser comercializado por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación del libro, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del IPPDH y las de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR.

© IPPDH, Muerte de mujeres por razones de género: Experiencias gubernamentales contra el femicidio/feminicidio en la región

**IPPDH** | Av. Libertador 8151 C1429BNC | Ciudad de Buenos Aires, Argentina | +5411 52171288  
| [www.ippdh.mercosur.int](http://www.ippdh.mercosur.int) | [info@ippdh.mercosur.int](mailto:info@ippdh.mercosur.int) | [www.facebook.com/IPPDH](https://www.facebook.com/IPPDH) | @IPPDHMERCOSUR



# Índice

Presentación .....	4
Apresentação .....	8
Palabras preliminares .....	12
<b>Primera parte: Debida diligencia y acceso a la justicia .....</b>	<b>14</b>
Enfoque de derechos humanos e interseccionalidad .....	15
Acceso a la justicia con enfoque de género: experiencias de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR.....	22
<b>Segunda parte: Experiencias nacionales .....</b>	<b>43</b>
Argentina: Avances y desafíos de las políticas públicas para prevención, sanción y erradicación de la violencia de género (2016/2019) .....	44
Brasil: Políticas para mujeres- avances y retos .....	57
Paraguay: Experiencia de combate a la violencia basada en el género, especialmente el femicidio .....	73
Uruguay: Políticas públicas e institucionalidad contra la violencia hacia las mujeres.....	88
<b>Tercera parte: Avances y desafíos para las políticas públicas .....</b>	<b>116</b>
Consideraciones finales .....	117
Bibliografía .....	125



# Presentación

La muerte violenta de mujeres por razones de género representa un grave problema que ha sido abordado desde la perspectiva normativa, institucional y con políticas públicas específicas. En los ámbitos universal, interamericano y regional se han desarrollado acciones concretas para afrontar este flagelo.

En el MERCOSUR, en los últimos años, se han aprobado una serie de instrumentos sobre este tema. En particular, en 2015, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la Recomendación No. 05/2015 Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio) con el objetivo de establecer orientaciones generales en la región. En dicho documento fue asumido el compromiso gubernamental de intercambiar experiencias sobre los avances en el enfrentamiento de las muertes violentas de mujeres por razones de género, tanto en lo que respecta a la prevención, la garantía en el acceso a la justicia y la reparación de estos crímenes.

El presente estudio es una contribución a los cometidos de las diversas instancias regionales involucradas en este objetivo, así como al trabajo desarrollado en el marco de las Reuniones de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM)<sup>1</sup>.

Esta publicación es una iniciativa de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres (CP de Género y Mujeres) de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), en la que ha participado activamente la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales (REDPO) del bloque.

Cabe señalar que desde el año 2015, la REDPO y la RAADH iniciaron articulaciones y acordaron la realización de actividades conjuntas para una mejor implementación de la agenda de derechos humanos en la región. En este

---

1 En la tercera parte del presente estudio se profundiza sobre este aspecto.

sentido, se reconoció la importancia del derecho a la justicia como garantía del pleno goce de los derechos humanos<sup>2</sup>.

La XXIX RAADH, que tuvo lugar en Buenos Aires en el año 2017, otorgó mandato al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) para elaborar una propuesta para un relevamiento de buenas prácticas en prevención de la violencia de género a escala regional. Durante esa RAADH, la REDPO presentó una proposición, que fue aceptada por consenso, para trabajar sobre el acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia de género en el marco del Plan de Trabajo del CP de Género y Mujeres de la RAADH, en coordinación con el IPPDH<sup>3</sup>. La propuesta de trabajo fue informada a la RMAAM, y el proyecto de estudio elaborado por el IPPDH fue aprobado por la XXX RAADH en octubre de 2017, en Brasilia<sup>4</sup>.

La RAADH es un órgano especializado dependiente del CMC, y cuyo seguimiento de trabajo es realizado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). Su propósito es velar por la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Se reúne una vez por semestre de manera ordinaria bajo la coordinación del Estado a cargo de la Presidencia Pro Tempore del bloque. Asimismo, se pueden convocar reuniones extraordinarias a pedido de cualquiera de los Estados Partes o Asociados<sup>5</sup>.

La REDPO es un foro del MERCOSUR, cuya finalidad es promover el fortalecimiento institucional de las Defensorías Públicas de la región. Desde junio de 2004, se ha integrado a la estructura institucional del bloque con el objetivo de coordinar y establecer una cooperación eficaz entre las Defensorías Públicas de los Estados Partes. El 19 de junio de 2005, mediante la Decisión No. 06/2005, el CMC decidió que REDPO debía ser coordinada por el FCCP para monitorear las acciones desarrolladas<sup>6</sup>.

El IPPDH es un organismo intergubernamental creado en el año 2009, cuyas principales funciones son la cooperación técnica, la investigación, la

---

2 MERCOSUR/REDPO/ACTA No. 1/2017.

3 MERCOSUR/RAADH/ACTA No. 1/2017.

4 MERCOSUR/RAADH/ACTA No. 3/2017.

5 Véase: <http://www.raadh.mercosur.int>

6 Véase: <http://www.redpo.mercosur.int>

capacitación y el apoyo en la coordinación de políticas regionales de derechos humanos. El objetivo principal del Instituto es contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho mediante el diseño y seguimiento de políticas públicas en derechos humanos, favoreciendo de este modo su consolidación. Ello se fundamenta en la relevancia de los derechos humanos como un eje fundamental para la identidad y desarrollo de la región.

Este estudio compilatorio fue posible debido al compromiso y participación de las autoridades involucradas en esta temática. Organizado en tres partes, el estudio introduce algunos avances y desafíos en materia de prevención, asistencia, acceso a la justicia, persecución y erradicación de la violencia hacia las mujeres, en particular la muerte por razones de género.

La primera parte del estudio presenta algunos desarrollos recientes en materia de combate a la violencia basada en el género en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. Introduce el enfoque de derechos humanos e interseccionalidad, e incorpora un capítulo específico, elaborado por la REDPO, relativo a las políticas de acceso a la justicia para el combate a la violencia basada en el género.

La segunda parte expone las experiencias de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, en particular el femicidio/feminicidio. Se compone de capítulos por país, centrados en la descripción y el análisis de iniciativas desarrolladas en el ámbito nacional. Estos capítulos han sido elaborados por personas designadas por las autoridades gubernamentales en el marco de las reuniones de la CP de Género y Mujeres.

La centralidad que tienen en el presente estudio las experiencias gubernamentales y, en términos generales, las políticas públicas, no implica desconocer el carácter decisivo que han tenido las organizaciones de mujeres para la aprobación de los avances normativos, el establecimiento de instituciones y la construcción de políticas públicas.

En la tercera parte, se abordan algunas de las tensiones entre los avances registrados y los desafíos pendientes en materia de combate a la violencia basada en el género, en particular en relación con las muertes violentas de mujeres por razones de género. Para la elaboración de esta parte, fueron tenidos en cuenta los debates y avances contenidos en las actas de la CP de Género y Mujeres.

El IPPDH agradece a todas las personas que hicieron posible este proyecto, en especial a las autoridades de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, así como a las personas que colaboraron en la redacción de los diferentes capítulos.

Este libro representa un esfuerzo de coordinación regional y de construcción de un discurso más allá de las barreras nacionales. El resultado de este trabajo permite verificar la existencia de diferentes matices y miradas locales, pero también confirma el compromiso de los diferentes países con la implementación de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en particular la muerte por razones de género en la región.

**Ariela Peralta**

Secretaria Ejecutiva

---

Instituto de Políticas Públicas  
en Derechos Humanos del MERCOSUR





# Apresentação

A morte violenta de mulheres por razões de gênero representa um grave problema que tem sido abordado desde a perspectiva normativa, institucional e com políticas públicas específicas. Ações concretas no âmbito universal, interamericano e regional têm sido desenvolvidas para enfrentar esse flagelo.

No MERCOSUL, uma série de instrumentos foi aprovada sobre esse assunto nos últimos anos. Em particular, em 2015, o Conselho do Mercado Comum (CMC) aprovou a Recomendação nº 05/2015 sobre Morte Violenta de Mulheres por Razões de Gênero (Feminicídio) com o objetivo de estabelecer orientações gerais na região. Neste documento, assumiu-se o compromisso governamental de trocar experiências sobre os avanços no enfrentamento das mortes violentas de mulheres por razões de gênero, em termos de prevenção, garantia de acesso à justiça e reparação desses crimes.

O presente estudo é uma contribuição para as ações das diversas instâncias regionais envolvidas nesse objetivo, bem como para o trabalho realizado no âmbito da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do MERCOSUL (RMAAM)<sup>7</sup>.

Esta publicação é uma iniciativa da Comissão Permanente de Gênero e Direitos Humanos das Mulheres da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL (RAADH), na qual participou ativamente a Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL (REDPO).

Cabe ressaltar que desde 2015 a REDPO e a RAADH iniciaram articulações e acordaram a realização de atividades conjuntas para uma melhor implementação da agenda de direitos humanos na região. Nesse sentido, foi reconhecida a importância do direito à justiça como garantia do pleno gozo dos direitos humanos<sup>8</sup>.

---

7 A terceira parte do presente estudo aprofundará este aspecto.

8 MERCOSUL/REDPO/ATA No. 1/2017.

A XXIX RAADH, realizada em Buenos Aires em 2017, outorgou mandato ao Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) para elaborar uma proposta de levantamento de boas práticas na prevenção da violência de gênero em nível regional. Durante esta RAADH, a REDPO apresentou uma proposta, que foi aceita por consenso, para trabalhar sobre o acesso à justiça pelas mulheres vítimas de violência de gênero em diálogo com o Plano de Trabalho da Comissão Permanente Gênero e Direitos Humanos Mulheres da RAADH, em coordenação com o IPPDH<sup>9</sup>. A proposta de trabalho foi informada à RMAAM e o projeto de estudo elaborado pelo IPPDH foi aprovado pela XXX RAADH em outubro de 2017, em Brasília<sup>10</sup>.

A RAADH é uma reunião especializada do MERCOSUL, dependente do CMC e cujo seguimento é realizado pelo Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP). Seu propósito é garantir a plena vigência das instituições democráticas e o respeito, a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Reúne-se ordinariamente uma vez por semestre, sob a coordenação do Estado a cargo da Presidência Pro Tempore do bloco. Da mesma forma, reuniões extraordinárias podem ser convocadas a pedido de qualquer dos Estados Partes ou Associados<sup>11</sup>.

A REDPO é um fórum do MERCOSUL, cuja finalidade é promover o fortalecimento institucional das Defensorias Públicas da região. Desde junho de 2004, a REDPO foi integrada à estrutura institucional do bloco com o objetivo de coordenar e estabelecer uma cooperação efetiva entre as Defensorias Públicas dos Estados Partes. Em 19 de junho de 2005, por meio da Decisão nº 06/2005, o CMC decidiu que a REDPO deveria ser coordenada pelo FCCP para monitorar as ações realizadas<sup>12</sup>.

O IPPDH é um organismo intergovernamental criado em 2009, cujas principais funções são a cooperação técnica, a pesquisa, a capacitação e o apoio na coordenação de políticas regionais de direitos humanos. O principal objetivo do Instituto é contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito, mediante o desenho e seguimento de políticas públicas em direitos humanos, promovendo deste modo sua consolidação. Isso se baseia na relevância dos

---

9 MERCOSUL/RAADH/ATA No. 1/2017.

10 MERCOSUL/RAADH/ATA No. 1/2017.

11 Ver: <http://www.raadh.mercosur.int>

12 Ver: <http://www.redpo.mercosur.int>

direitos humanos como eixo fundamental para a identidade e o desenvolvimento da região.

Este estudo compilatório foi possível devido ao comprometimento e participação das autoridades envolvidas neste tema. Organizado em três partes, o estudo apresenta avanços e desafios em matéria de prevenção, assistência, acesso à justiça, responsabilização e erradicação da violência contra as mulheres, em particular a morte por razões de gênero.

A primeira parte do estudo apresenta alguns desenvolvimentos recentes na luta contra a violência de gênero no âmbito do direito internacional dos direitos humanos. Introduce o enfoque de direitos humanos e a interseccionalidade e incorpora um capítulo específico, elaborado pela REDPO, relativo às políticas de acesso à justiça para o combate da violência baseada em gênero.

A segunda parte expõe as experiências da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai na prevenção, responsabilização e erradicação da violência de gênero, em particular do feminicídio. É composta de capítulos por país, focados na descrição e análise de iniciativas desenvolvidas em nível nacional. Esses capítulos foram elaborados por pessoas designadas pelas autoridades governamentais no âmbito das reuniões da CP de Gênero e Mulheres.

A centralidade neste estudo das experiências governamentais e, em termos gerais, das políticas públicas, não implica desconsiderar a natureza decisiva que as organizações de mulheres têm tido para a aprovação de avanços regulatórios, o estabelecimento de instituições e a construção de políticas públicas.

Na terceira parte, são abordadas algumas das tensões entre os avanços realizados e os desafios pendentes no que se refere ao combate à violência de gênero, particularmente em relação às mortes violentas de mulheres por razões de gênero. Para a elaboração desta parte, foram levados em consideração os debates e avanços constantes nas atas da CP de Gênero e Mulheres.

O IPPDH agradece a todas as pessoas que tornaram possível este projeto, especialmente às autoridades dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL, bem como às pessoas que colaboraram na redação dos diferentes capítulos.

Este livro representa um esforço de coordenação regional e construção de um discurso além das barreiras nacionais. O resultado deste trabalho permite

verificar a existência de diferentes nuances e visões locais, mas também confirma o compromisso dos diferentes países com a implementação de políticas públicas para prevenir, responsabilizar e erradicar a violência contra a mulher e, em particular, a morte por razões de gênero na região.

**Ariela Peralta**  
Secretária Executiva

---

Instituto de Políticas Públicas  
em Direitos Humanos do MERCOSUL



## Palabras preliminares

El presente estudio compilatorio expone una visión panorámica de algunas de las políticas públicas de los países del MERCOSUR, en materia de prevención, asistencia, acceso a la justicia, persecución y erradicación de la violencia hacia las mujeres, en particular la muerte por razones de género. El objetivo de esta iniciativa es aportar a la discusión sobre políticas que buscan modificar una realidad urgente, en el contexto del trabajo de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM), la Reunión de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO) y el trabajo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH).

A nivel regional, existe una gran preocupación por el fenómeno de las muertes violentas de mujeres por razones de género y el tema ocupa un lugar predominante en las agendas estatales. La visibilidad de esta grave violación a los derechos humanos ha sido promovida de manera determinante por el trabajo del movimiento de mujeres. Esta problemática ha puesto en marcha numerosas iniciativas legislativas y programáticas. En el ámbito legislativo, los países han sancionado leyes de protección integral y han abordado el asesinato de mujeres por razones de género bajo diversas modalidades y/o tipos penales. También han desarrollado acciones específicas de política pública para abordar múltiples aspectos relacionados con la prevención, el establecimiento de medidas de protección, la gestión intersectorial, la producción de información, la ejecución de campañas de comunicación, el fortalecimiento institucional y el desarrollo de acciones específicas para un adecuado acceso a la justicia, entre otros aspectos abarcados en el presente estudio. Las acciones y experiencias referidas ponen en evidencia que, más allá de la existencia de disparidades, los Estados de la región han puesto en práctica una serie de dispositivos para enfrentar la gravedad del problema.

Aún así, existen múltiples retos para su adecuada atención, entre ellos, las deficiencias en la coordinación entre distintas agencias estatales, la falta de capacitación adecuada de los operadores de justicia y policiales, las dificultades en el acceso a la justicia, las fallas en las respuestas judiciales y las escasas medidas de reparación a las víctimas, entre otros. Todo da cuenta de la necesidad de replantear respuestas institucionales coordinadas desde diferentes perspectivas interseccionales.

Las normas y los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos constituyen una importante guía para desarrollar esta tarea. Los Estados tienen la obligación de cumplir con las obligaciones internacionales que han asumido al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, las que constituyen los instrumentos jurídicos más importantes para la protección de los derechos humanos de las mujeres en general y para una vida libre de violencia en particular.

Este libro representa un aporte de coordinación regional en la construcción de experiencias comparativas que permitan identificar aciertos y desafíos en pos de superar las limitaciones aun existentes para erradicar la muerte violenta de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios).

A través de este estudio, el IPPDH continúa contribuyendo con el trabajo de las autoridades del bloque, aportando una herramienta útil para fortalecer el diseño, la implementación y el monitoreo de políticas públicas, en cumplimiento de las obligaciones asumidas bajo el derecho internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en particular la muerte por razones de género.

---

# **PRIMERA PARTE**

## **Debida diligencia y acceso a la justicia**





# Enfoque de derechos humanos e interseccionalidad

A nivel regional existe una gran preocupación por las muertes violentas de mujeres por razones de género que suceden en el marco de patrones estructurales de discriminación e impunidad. En el ámbito del MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común (CMC) ha adoptado una serie de instrumentos y recomendaciones específicas, contra la violencia de género, en particular la Recomendación No. 04/2019 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género; la Recomendación No. 05/2019 sobre Abordaje integral de la violencia contra las mujeres: violencia simbólica y mediática; la Recomendación No. 01/2018 sobre Políticas contra la violencia de género en el medio rural; la Recomendación No. 04/2017 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género; la Recomendación No. 05/2015 sobre Muerte violenta de mujeres por razones de género (Femicidio/Feminicidio); la Decisión No. 13/2014 que aprueba las Directrices de la Política de igualdad de género; y la Recomendación No. 04/2014 referida a las Mujeres migrantes en contextos de violencia doméstica; entre otros instrumentos<sup>13</sup>.

Estos instrumentos y recomendaciones se suman a un acervo normativo que se ha desarrollado en diferentes ámbitos para la protección del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Los compromisos asumidos por los países de la región se encuentran documentados en acuerdos, pactos y convenios internacionales y regionales sobre derechos humanos de las mujeres, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como en los compromisos regionales aprobados como el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010) y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013).

---

13 Los instrumentos y la normativa del MERCOSUR se encuentran disponibles en: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).



En 2015, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron una nueva agenda para el desarrollo y un plan de acción plasmado en la Agenda 2030. Entre los ODS, los Estados se comprometieron a eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y en el privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación<sup>14</sup>.

En el ámbito interamericano, existen obligaciones genéricas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y específicas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer también llamada “Convención de Belém do Pará”. Este último instrumento refiere a las obligaciones del Estado en casos de violencia contra las mujeres, que incluyen procedimientos, mecanismos judiciales y legislación encaminada a prevenir la impunidad y medidas para proteger a las mujeres de actos de violencia. Asimismo, establece el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) ha considerado la obligación de los Estados de adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y armonizarlos con la Convención de Belém do Pará, con el propósito de garantizar la debida diligencia para proteger a las mujeres, niñas y adolescentes, contra toda forma de violencia por razones de género. También se ha referido al deber de los Estados de prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, respondiendo ante las víctimas de actores estatales, no estatales y particulares<sup>15</sup>.

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han referido a la existencia de una responsabilidad reforzada de los Estados en contextos de violencia, subordinación y discriminación histórica contra las mujeres<sup>16</sup>. Así, en

---

14 ODS, Objetivo 5, meta 5.2. Véase: Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, 2018. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)

15 Véase: Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos, Undécima Reunión del Comité de Expertas/os Violencia (CEVI), Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), Montevideo, Uruguay, 19 de septiembre de 2014, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC.4/14.

16 Existen varios informes elaborados en el marco del trabajo de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres de la CIDH (disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp>), así como aspectos específicos abordados en la jurisprudencia de la Corte IDH (una sistematización puede consultarse en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo4.pdf>)

sentencia de la Corte IDH en el caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, se han establecido las consecuencias de la existencia de una “cultura de discriminación” y de situaciones de “subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial”<sup>17</sup>.

En el ámbito universal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) ha identificado a la violencia basada en género como una forma de la discriminación contra la mujer que inhibe gravemente su capacidad de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre<sup>18</sup>. En forma específica, el Comité ha planteado que “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”<sup>19</sup>.

La norma de la debida diligencia entraña —tal como ha expresado el grupo de expertos sobre el asesinato de mujeres y niñas por razones de género de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)— la obligación de hacer frente a las causas y consecuencias estructurales de la violencia contra la mujer. Los Estados deben establecer y utilizar medios eficaces para dar respuesta a cada caso. La norma también supone que no se puede invocar ninguna tradición, costumbre o consideración religiosa como justificación para eludir esa obligación<sup>20</sup>.

La perspectiva interseccional también ha estado presente en los desarrollos más recientes de los diversos organismos especializados. Esta perspectiva está incorporada en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará, que toma en consideración la circunstancia de que la discriminación y la violencia no siempre afectan en igual medida a todas las mujeres; hay mujeres que están expuestas al menoscabo

---

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, ver párr. 399 y 401.

18 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), Recomendación General No. 19, La violencia contra la mujer, 1992.

19 *Ibid.* párr. 9.

20 Grupo de expertos sobre el asesinato de mujeres y niñas por razones de género de Naciones Unidas, UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2, 2014.

de sus derechos en base a más de un factor de riesgo<sup>21</sup>. Asimismo, se trata de una perspectiva que ha sido recogida a texto expreso en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores<sup>22</sup>.

Estos deberes de protección son especialmente rigurosos en el caso de las niñas, al estar expuestas a un mayor riesgo de vulneración de sus derechos debido a su sexo y edad. Ello resulta, por un lado, de la obligación de adoptar medidas especiales de protección, que deriva del *corpus iuris* de protección establecido por el derecho internacional respecto de la infancia y la adolescencia<sup>23</sup>. Y por otro, se relaciona con los deberes de debida diligencia para proteger y prevenir la violencia contra la mujer que también establece el derecho internacional<sup>24</sup>.

Las obligaciones inmediatas del Estado abarcan procedimientos, mecanismos judiciales adecuados y eficaces y legislación específica para evitar la impunidad. En definitiva, debe existir un despliegue del aparato estatal que garantice en forma real y eficaz la protección en el goce de los derechos humanos fundamentales reconocidos y declarados por el orden público interno e internacional.

Así, el Comité de Expertas del MESECVI recordó que:

los femicidios son la manifestación más grave de discriminación y violencia contra las mujeres. Los altos índices de violencia contra ellas, su limitado o nulo acceso a la justicia, la impunidad que prevalece en los casos de violencia contra las mujeres y la persistencia de patrones socio-culturales discriminatorios, entre otras causas, inciden en el aumento del número de muertes<sup>25</sup>.

---

21 Véase: Comité CEDAW, Recomendación General No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, diciembre 2010, párr. 18. CIDH, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos. Desarrollo y aplicación*, 2011, párr. 28. Comité CEDAW, Recomendación General No. 33 sobre el Acceso de las mujeres a la justicia, agosto de 2015, párr. 8. Comité DESC, Observación General No. 22, relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva, mayo de 2016.

22 Esta Convención refiere específicamente en su articulado al concepto de discriminaciones múltiples.

23 En especial, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus protocolos facultativos.

24 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, ver párr. 408.

25 Declaración sobre el Femicidio, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI), 15 de agosto de 2008, OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/DEC. 1/08.punto 1.

Asimismo, afirmó que:

la mayoría de los femicidios quedan impunes debido, entre otras causas, al limitado acceso de las mujeres a la justicia, así como a los prejuicios de género durante los procesos judiciales, policiales y fiscales. Estos casos o son archivados por una supuesta falta de pruebas, o son sancionados como homicidios simples con penas menores, donde en muchas ocasiones se aplican los atenuantes de “emoción violenta” para disminuir la responsabilidad del victimario<sup>26</sup>.

En atención a estas dificultades específicas, el MESECVI ha recomendado:

[g]arantizar mayor y mejor acceso de las mujeres a la justicia; mejorando el sistema de investigación criminal y protección a las mujeres afectadas por violencia, incluso las pericias forenses, y el procedimiento judicial para eliminar la impunidad de los agresores así como sancionar adecuadamente a los funcionarios/as que no emplearon la debida diligencia en esos procedimientos<sup>27</sup>.

Así, y con el objetivo de generar el más alto estándar de protección a las mujeres, el MESECVI aprobó, en diciembre de 2018, la *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*<sup>28</sup>. La Ley “establece disposiciones específicas para dar cumplimiento al deber de diligencia estricta de los Estados, dotando de mayor eficacia a la prevención, investigación y sanción del femicidio/feminicidio, así como para lograr el efectivo acceso a la justicia de las víctimas, sobrevivientes y familiares, tanto en la protección frente a la violencia femicida como en la reparación de los daños”<sup>29</sup>.

En el ámbito de las Naciones Unidas, con anterioridad, se elaboró un *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género* (femicidio/feminicidio), coordinado por ONU Mujeres y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

---

26 *Ibid*, punto 6.

27 *Ibid*, punto 4.

28 OEA, MESECVI, *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*, 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>

29 *Ibid*, p 17.

(OACNUDH), que refiere a la importancia de la incorporación de un enfoque de género durante todo el proceso penal. Esto permitiría “[a]bordar la muerte violenta de las mujeres no como un hecho coyuntural y circunstancial sino como un crimen sistemático, cuya investigación requiere de la debida diligencia de las instituciones del Estado”<sup>30</sup>.

Asimismo, la Relatora Especial de la ONU sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, ha advertido que:

[n]o se trata de incidentes aislados que tienen lugar en forma repentina e imprevista, sino más bien del acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia. La mujer sometida continuamente a la violencia y que vive en condiciones de discriminación por razones de género y de amenazas está siempre en el pabellón de la muerte, temiendo siempre la ejecución<sup>31</sup>.

Los países de la región cuentan con estándares internacionales, instrumentos y compromisos regionales, recomendaciones de organismos especializados, modelos de apoyo a la función legislativa y protocolos específicos para abordar el tema de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Al abordar los casos de violencia contra las mujeres, las respuestas estatales deben desarrollar estrategias más amplias orientadas a combatir las situaciones de discriminación y promover la igualdad de género.

La perspectiva interseccional constituye una herramienta muy valiosa para la construcción de una respuesta estatal que contemple la exigencia de debida diligencia establecida por el derecho internacional de los derechos humanos. El deber de debida diligencia en casos de muertes violentas de mujeres por razones de género se relaciona con el cumplimiento de una serie de exigencias que incluyen especialmente al ámbito de la protección judicial y el acceso a la justicia, entre otros aspectos necesarios para evitar la impunidad.

---

30 Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014, párr. 102.

31 Consejo de Derechos Humanos, 20º período de sesiones, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, *Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y sus consecuencias*, Rashida Manjoo, 2012, párr. 15.

Todos los países comprendidos en el presente estudio han afrontado esta grave violación a los derechos humanos desde múltiples perspectivas, y en especial, desde lo normativo, a través de reformas institucionales y de políticas públicas. En el apartado siguiente serán abordados algunos de estos aspectos, por medio de un capítulo específico sobre el acceso a la justicia y el trabajo de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR.



# Acceso a la justicia con enfoque de género: experiencias de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR\*

## Introducción

Las mujeres padecen dificultades en el acceso a la justicia que obedecen a múltiples causas. Sin embargo, en lo que respecta a la actuación de la defensa pública, esos retos están intrínsecamente conectados con la formación de sus miembros en temas de género; la incorporación de la perspectiva de género a la labor institucional, y la apertura de canales específicos para facilitar el acceso a la justicia de las mujeres, en tanto grupo en situación de vulnerabilidad.

Ya en el año 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) revelaba que “las mujeres víctimas de violencia frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos, permaneciendo la gran mayoría de estos incidentes en impunidad, y por consiguiente quedando sus derechos desprotegidos”<sup>32</sup>. Así, el derecho internacional de los derechos humanos ha identificado esta problemática y ha desarrollado normas y estándares que obligan a los Estados a tomar medidas para prevenir, investigar, sancionar, reparar este tipo de violaciones, y erradicar

---

\* Stella Maris Martínez, Defensora General de la Nación de la República Argentina. Coordinadora Nacional de Argentina para la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO). Dicha reunión es un foro del MERCOSUR, cuya finalidad es la de promover el fortalecimiento institucional de las Defensorías Públicas de la región.

32 CIDH, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Informe “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, párr.2.

las distintas formas de violencia contra la mujer; sin embargo, el acceso a la justicia sigue destacándose como un elemento clave en esas obligaciones<sup>33</sup>.

En efecto, se consideró que:

la negación del acceso a la justicia por delitos de violencia contra la mujer constituye una violación del principio fundamental de igualdad ante la ley y exacerba las consecuencias directas de ese acto de violencia. En los casos en los que la tolerancia continua por parte de los organismos del Estado no se limite a casos individuales, ésta se convierte en un patrón. La cultura de la impunidad conduce a la prolongación de la violencia contra la mujer y contribuye a la naturalización de la violencia social que, mientras continúe, resultará más difícil de reducir<sup>34</sup>.

En ese contexto, a nivel regional, el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, reconoció la necesidad de compartir experiencias en el enfrentamiento de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios), sea en la prevención, en la garantía en el acceso a la justicia y a la reparación de estos crímenes<sup>35</sup>. Por ello, requirió a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) que convoque a otras instancias del MERCOSUR con competencia en la materia para facilitar el cumplimiento de este compromiso. En ese sentido, se consideró necesario comenzar por un relevamiento entre los países miembros, para conocer el punto de partida y compartir las buenas prácticas que en la materia ya existen.

Por su parte, la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO), pudiendo ofrecer a la investigación la perspectiva particular y extensa experiencia de las Defensorías Públicas del MERCOSUR en materia de acceso a la justicia en cuestiones relacionadas con violencia de género, les ha requerido colaboración para la elaboración del presente artículo.

---

33 Ver, verbigracia, “A. T. vs. Hungría”, Comunicado No. 2/2003, 26 de enero de 2005, recomendaciones II, párr. a; Recomendación General de la CEDAW No. 28, sobre las obligaciones fundamentales de los Estados Parte conforme el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/RG/28, 16 de diciembre del 2010, párr. 9.

34 Chinkin, Christine, “Acceso a la justicia, género y derechos humanos”, en: *Violencia de Género Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación Argentina, 2012, p. 49.

35 Consejo del Mercado Común (CMC), Recomendación No. 05/2015 Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio), Brasilia, 16 de julio de 2015.



Reunir las experiencias desarrolladas por los Estados del MERCOSUR, analizar y difundir las acciones que se han implementado a nivel interno de cada Estado, se presenta como el primer peldaño necesario para poder diseñar nuevas, mejores y renovadas estrategias que permitan combatir la desigualdad y la violencia de género.

## **Cuestionario**

Como guía para que los Estados del MERCOSUR nos brinden la información necesaria, se confeccionó la siguiente encuesta:

### ***Cuestiones generales***

1. ¿Cuenta la Defensoría Pública con una oficina especial que trabaje temas relacionados con el género?
2. Por favor, describa las líneas de intervención en materia de violencia de género de la Defensoría Pública. (Por ejemplo, ¿se ofrecen capacitaciones?, ¿llevan adelante investigaciones o realizan publicaciones?, ¿ofrecen patrocinio jurídico a víctimas de violencia de género?, ¿se han desarrollado protocolos especiales de actuación para estos casos?, etc.).

### ***Asesoramiento o patrocinio preventivo***

3. ¿Brinda la Defensoría Pública asesoramiento o patrocinio por fuera de la oficina especial sobre temas de género (si la hubiere) a mujeres que denuncien violencia de género para obtener medidas de protección — sea en el fuero civil o en el fuero penal u otro tipo—?
- 3.1. En ese caso, ¿qué cantidad de mujeres ha asesorado o patrocinado la Defensa Pública desde 2016?

### ***Patrocinio a víctimas de violencia de género***

4. ¿Actúa la Defensa Pública patrocinando a querellantes víctimas de delitos?
- 4.1. En ese caso, ¿actúa la Defensa Pública patrocinando a querellantes en casos de femicidio o tentativa de femicidio?

- 4.2. En ese caso, ¿qué cantidad de querellas ha patrocinado la Defensa Pública desde 2016?

### ***Defensa de mujeres víctimas de violencia acusadas de homicidio o lesiones***

5. ¿Ha desarrollado la Defensa Pública estrategias de defensa con enfoque de género para las mujeres acusadas de dar muerte o lesionar a su pareja agresora? (Por ejemplo, utilizando el argumento de la legítima defensa u otras estrategias).
- 5.1. En ese caso, por favor, enviar el/los caso/s relevantes e identificar el impacto en la jurisprudencia.

### ***Otros ámbitos de actuación en la materia***

6. ¿Hay alguna otra línea de intervención sobre el tema que lleve adelante la Defensa Pública?
7. ¿Interviene la Defensa Pública en espacios de reformas legales u otros mecanismos en los que se discutan políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres?

## **Información relevada**

### ***Oficinas especializadas***

La mayoría de los países encuestados cuentan con una oficina con capacidad para asesorar en temas relacionados con género, aunque sólo tres de ellos poseen una oficina especializada en la materia.

En el caso de Brasil y Perú, las oficinas que brindan orientación y patrocinio legal a las víctimas en general, brindan también asesoramiento y trabajan temas relacionados con el género; mientras que en el caso de Uruguay, dentro del Poder Judicial funciona la denominada Unidad Ejecutora del Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género —por sus siglas PILCVG—.

El Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay, a través de la Dirección de Derechos Humanos, canaliza los temas relacionados con género; particularmente, por intermedio de la Asesoría Especializada en Pueblos Indígenas,

se atiende la situación de las mujeres indígenas privadas de libertad. Sin perjuicio de ello, en el año 2016, se aprobó en Paraguay una Política de Igualdad de Género, que se ejecuta a través de una Coordinadora y una Comisión integrada por defensoras y defensores públicos y funcionarios jurisdiccionales y administrativos.

En el caso de Chile, existen dos oficinas especializadas: la Defensoría Penitenciaria de Género que opera en el Centro Penitenciario Femenino de San Joaquín, Región Metropolitana de Santiago, la cual brinda defensa en la etapa de ejecución a mujeres condenadas que cumplen sus condenas en dicho recinto, y la Oficina Piloto de Defensa de Mujeres Indígenas y Migrantes en Tarapacá. Además, aunque no en todas las defensorías regionales existen oficinas especializadas, en todas las regiones existe un/a profesional encargado de asesorar las causas en que la variable género sea relevante.

Por su parte, las Defensorías Públicas de Argentina, Colombia y Ecuador cuentan con una oficina especializada que trabaja temas relacionados con género.

En el caso ecuatoriano, desde el año 2013, funciona en el ámbito de la Defensoría Pública la Unidad de Víctimas, encargada de brindar representación legal en tres líneas de atención directamente vinculadas con la violencia de género: a) Víctimas de contravenciones contra la mujer y miembros del núcleo familiar, establecidas en el Código Orgánico Integral Penal; b) Víctimas de delitos, se patrocina a quienes han sufrido agresiones de carácter psicológico, físico y sexual y/o femicidio; c) Madres que tienen a su cargo el cuidado de los niños y adolescentes y que representan sus derechos, principalmente en lo relacionado a la fijación de pensiones alimenticias.

Dentro de la Defensoría General de la Nación de Argentina, funciona la Comisión sobre Temáticas de Género, creada en 2007<sup>36</sup>, con la misión de favorecer la implementación de estrategias de defensa de mujeres con perspectiva de género. En el año 2015 sus competencias fueron reconfiguradas de modo tal de atender a la realidad discriminatoria que, por razones de género, enfrentan no sólo las mujeres sino también la población LGTBI<sup>37</sup>.

---

36 Resolución DGN No. 1157/2007.

37 Resolución DGN No. 1545/2015.

Colombia, por su parte, da cuenta de una labor conjunta entre la Defensoría del Pueblo, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género y la Dirección Nacional de Defensoría Pública, para abordar las temáticas de género. En el año 2014, se fortaleció la defensa en favor de las víctimas, mediante la contratación de un grupo de representantes judiciales, especializados y expertos que han establecido disposiciones a ser acatadas por los Defensores Públicos de las Oficinas Especiales de Apoyo y los Representantes Judiciales a víctimas de violencia basada en género en las distintas Defensorías Regionales<sup>38</sup>.

### ***Líneas de intervención en materia de violencia de género***

Las actividades de capacitación se destacan como principal línea de intervención, dado que todas las Defensorías Públicas organizan o participan de alguna clase de capacitación en la materia.

En el caso de Chile, la Defensoría Pública implementa un plan de capacitación transversal. Por un lado, en las capacitaciones permanentes que se realizan dos veces al año y a las que asisten defensoras y defensores de todo el país, se incorporó un módulo de violencia intrafamiliar. Pero, por otro lado, también existen cursos sobre violencia contra la mujer y sobre género en la defensa penal. Asimismo, recientemente la Defensa Penal Pública de Chile dictó un manual de actuaciones mínimas de igualdad de géneros, aprobada por Resolución Exenta No. 484 de 2018, y una Política de Igualdad de Géneros en la prestación del servicio de defensa penal aprobada por Resolución Exenta No. 485 de 2018. En este contexto, se desarrolló un plan especial de capacitación sobre su contenido.

De igual modo, se confeccionan informes estadísticos institucionales y se realizan investigaciones jurídicas y sociales que abordan temas de violencia de género, además de contar con estadísticas desagregadas por sexo. Estos informes se publican en la página web institucional<sup>39</sup>.

En el caso de Uruguay, la Defensa Pública participa de talleres de sensibilización y capacitación en la materia a través de la oficina PILCVG —ya mencionada—. Brasil, por su parte, ha organizado debates para sensibilizar a la

---

38 Resoluciones Nros. 1133 y 1134 del año 2014.

39 Disponible en: [http://www.dpp.cl/pag/88/252/defensa\\_de\\_genero](http://www.dpp.cl/pag/88/252/defensa_de_genero) y <http://www.dpp.cl/pag/116/45/estadisticas>

población en cuestiones de género, en particular, explicando a las víctimas sus derechos.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública de Colombia ha concertado diversas líneas de capacitación para mejorar las destrezas y habilidades de los representantes judiciales en los temas de violencia de género y en su manejo en el campo procesal –Barras Académicas; Programa de Género del Sistema Nacional de Defensoría Pública; herramientas de *mentoring* virtual psico-jurídico; capacitaciones con la Escuela de Capacitaciones “Roberto Camacho Weverberg”, dirigidas a los representantes judiciales de víctimas para el año 2018, en temas relacionados con “Técnicas de Juicio Oral para Víctimas con Enfoque de Género”.

Ecuador, por su parte, ha delineado capacitaciones para los defensores y defensoras públicas, a fin de fortalecer las estrategias de defensa en casos de violencia de género y ha elaborado un protocolo de la Defensoría Pública para la atención de casos de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar<sup>40</sup>.

En el caso de Argentina, la Comisión sobre Temáticas de Género tiene encomendado realizar actividades de difusión de los derechos de las personas afectadas por violencia o discriminación por razones de género, en especial mujeres y colectivos LGTBI<sup>41</sup>. A tal fin, colabora estrechamente con la Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia de la Defensoría General de la Nación en el dictado de diversos cursos para magistrados y magistradas, funcionarios, funcionarias y empleados y empleadas del organismo. En ese sentido, por Resolución No. 534/2009, se implementó un curso de género obligatorio para todos los integrantes del Ministerio Público de la Defensa. También se ofrecen cursos más específicos sobre distintas temáticas de género, y otros de actualización. Con la sanción de la Ley No. 27.499 en diciembre de 2018 que impone las capacitaciones obligatorias sobre temas de género y de violencia contra las mujeres a todo el funcionariado estatal ha quedado robustecida la política institucional de formación de los integrantes del Ministerio Público de la Defensa de la Nación en estos ejes.

---

40 Disponible en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1539/1/ACTUACI%c3%93N%20DEFENSOR%c3%8da%20P%c3%9aBLICA%20VIOLENCIA.pdf>

41 Cfr. Resoluciones DGN Nros. 1154/2007 y 1545/2015.

De igual modo, a través de dicha Comisión se realizan en Argentina investigaciones y publicaciones. A modo enunciativo, durante el 2016, se publicaron (1) *Punición & Maternidad: acceso al arresto domiciliario*; (2) *Femicidio y Debida Diligencia: estándares internacionales y prácticas locales* (en coautoría con Amnistía Internacional Argentina); (3) *Informe sobre Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en sus relaciones interpersonales: aportes, deudas y desafíos de la Ley No. 26.485*.

Adicionalmente, la Comisión colabora con otras áreas de la Defensoría General de la Nación en la elaboración de proyectos de instrucciones y recomendaciones tendientes a garantizar la adecuada intervención de la defensa pública para la protección de los derechos de todas aquellas personas afectadas por violencia o discriminación por razones de género, en particular mujeres y colectivos LGBTI. También lo hace a los fines de la elaboración de informes dirigidos a distintos organismos internacionales con el fin de dar cuenta de la situación de los derechos humanos en Argentina y sobre el trabajo institucional en su garantía.

En el caso de Paraguay, en el marco de la Política de Igualdad de Género<sup>42</sup>, representantes del Ministerio Público de la Defensa participaron del “Taller de validación de las rutas de intervención intersectorial en casos de violencia sexual y abusos sexual”, junto con otras instituciones involucradas en la atención integral a personas víctimas de violencia sexual y abuso sexual, realizado en el marco de la Ley No. 5777/2016 De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia.

Por otro lado, en el marco del Proyecto “Aplicación de Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos por la Defensa Pública”, se promueve en Paraguay el uso de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos por parte de la Defensa Pública y visibilizar las buenas prácticas, entre los que se encuentran la CEDAW y las Reglas de Bangkok. Como producto, y a efecto de la difusión de las convenciones y pactos, se editó el compendio *Instrumentos Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, distribuido en formato impreso a los asistentes de Defensorías Públicas<sup>43</sup>.

---

42 Cfr. Resolución DG. No.188/2016.

43 Resultados parciales y Compendio se encuentran disponibles en la página web institucional: [http://www.mdp.gov.py/biblioteca/publicaciones?ccm\\_paging\\_p=4](http://www.mdp.gov.py/biblioteca/publicaciones?ccm_paging_p=4)

La Defensoría Pública de Perú, por último, informa que ha desarrollado charlas y campañas de difusión sobre el servicio de defensa pública de las víctimas; capacitaciones a organizaciones de la sociedad civil (rondas campesinas, organizaciones de mujeres, entre otros); aprobación de directivas que regulan los procedimientos de atención a las personas que tienen la condición de víctimas, entre otras líneas de intervención.

### ***Patrocinio a mujeres víctimas de violencia. Solicitud de medidas de protección***

La gran mayoría de los países brinda patrocinio a mujeres víctimas de violencia, aun cuando no se cuente con una oficina especializada al efecto.

Así, por ejemplo, la Defensoría Pública de Uruguay, a través de la Defensoría de Familia Especializada, la Defensoría Pública en lo Penal y la Defensoría Pública en Crimen Organizado, brinda patrocinio en el radio de la ciudad de Montevideo; mientras que en el interior del país, los Defensores Públicos en lo Penal atienden los asuntos de violencia doméstica y delitos conexos.

En el caso de Brasil, se brinda asistencia jurídica a las víctimas de violencia por intermedio del Defensor Público que toma intervención en el caso, el que solicita las medidas de protección. Para ello, cuenta con el Centro Especializado para la Defensa de las Mujeres Víctimas de Violencia, que ofrece un tratamiento diferenciado en situaciones de emergencia de mediano o largo plazo, proporcionando un lugar donde alojarse.

Las Defensorías Públicas de Perú y Ecuador brindan orientación legal, acompañamiento y patrocinio judicial gratuito a las víctimas de violencia de género, como así también, en temas de derecho de familia que guardan íntima relación con la violencia contra la mujer —demandas por incumplimiento del pago de alimentos, tenencias, régimen de visitas—. En el marco de tales procesos, en ambos casos, los defensores están llamados a solicitar medidas de protección.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública de Colombia dispuso la contratación de Defensores Públicos adscritos a las Oficinas Especiales de Apoyo que tendrán la responsabilidad de asumir la representación judicial especializada y estratégica de casos de violencia contra las mujeres y las personas con

orientaciones sexuales o identidades de género diversas<sup>44</sup>. De igual modo, de los Representantes Judiciales de Víctimas distribuidos en las 36 Defensorías Regionales del país, se ha establecido que 29 de ellos se dediquen de manera exclusiva a la atención de víctimas de violencia de género. Estos intervienen con el propósito de brindar a las víctimas una efectiva, integral, ininterrumpida, técnica y competente prestación del servicio y así cumplir con la misión legal y constitucional de proteger y defender de manera prioritaria la vulneración de los derechos humanos.

En Argentina, dentro de la Comisión sobre Temáticas de Género, se brinda también asesoramiento y patrocinio jurídico a víctimas de violencia de género en materia no penal, a través del Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género. En el marco de los procesos cautelares que tramitan en el fuero civil sobre violencia doméstica, se requieren las medidas de protección. También coadyuva en la defensa de casos diversos que revistan una dimensión de género.

Finalmente, en el caso de Paraguay, se han producido cambios muy recientes en cuanto a este punto. Por un lado, se han designado comisionados y comisionadas para implementar, monitorear y evaluar la Política de Igualdad de Género, siendo una de sus líneas de trabajo el fortalecimiento de la asistencia jurídica. Por otra parte, en diciembre de 2017, entró en vigencia la Ley No. 5777/2016, llamada De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia, cuyo artículo 38 establece que: “El Ministerio de Defensa Pública deberá prestar asistencia jurídica y patrocinio legal a las mujeres en situación de violencia sin necesidad de realizar el beneficio de litigar sin gastos, debiendo llevar un registro de todos los casos de violencia y reportarlos al Sistema Unificado y Estandarizado de Registro”. Como se observa, la ley modifica el acceso a la jurisdicción tal y como estaba previsto en la Ley orgánica de la Defensa Pública No. 4423/2011 y el Código Procesal Civil de Paraguay, permitiendo, además, brindar asistencia a las víctimas en el proceso penal. Para ello, el Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay prevé la designación de defensoras públicas y defensores públicos especializados.

---

44 Resolución No. 1133 de 2014.



### ***Estadísticas de atención***

Durante el año 2016, la Defensoría de Paraguay asistió un total de 53.331 personas, de las cuales 35.072 fueron mujeres; en tanto que, durante el año 2017, asistió a un total de 55.407 personas, de las cuales 37.257 fueron mujeres. De acuerdo al informe de la Defensoría Adjunta Penal durante el año 2017, en el primer semestre se ha asistido a 10.838 mujeres y en el segundo semestre se ha asistido a 4.806 mujeres. Las estadísticas no se encuentran desagregadas por clase de procedimiento.

Durante el año 2016, el Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género de Argentina (con anclaje territorial en la Ciudad de Buenos Aires) atendió 2656 consultas y se brindó patrocinio legal en 1082 casos<sup>45</sup>. Durante el 2017, se recibieron 2602 consultas, otorgándose patrocinio jurídico gratuito en 860 casos<sup>46</sup>. En 2018, se atendieron 2499 consultas y se otorgó patrocinio jurídico gratuito en 1017 casos<sup>47</sup>. La intervención se lleva a cabo en el marco de las denuncias por violencia, con el objeto de obtener las medidas de protección que el caso requiera.

La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia de Perú patrocinó un total de 6531 casos de violencia familiar —en cuyo marco se pueden requerir y obtener medidas de protección— en el período comprendido entre enero de 2016 a diciembre de 2017.

La Dirección Nacional de Defensoría Pública colombiana, a través del Grupo de Representación Judicial a Víctimas, de manera anual viene consolidando las estadísticas en cuanto a prestación del servicio. De la información recabada, en el año 2016 se atendieron un total de 4.545 víctimas de violencia contra la mujer, cifra que para el año 2017 ascendió a 5.704.

En el caso de Ecuador, se registran 11.082 patrocinios a mujeres víctimas de violencia de género entre los años 2016 y 2017; 5006 en el año 2016 y 6076 en el año 2017.

---

45 Estos datos surgen del *Informe 2016*.

Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%202016.pdf>.

46 Estos datos surgen del *Informe 2017*.

Disponible en: [http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202017\\_genero.pdf](http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202017_genero.pdf)

47 Estos datos surgen del *Informe 2018*. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/IA%20Genero%202018%20Final.pdf>

### ***Patrocinio jurídico gratuito como querellantes***

Las Defensorías Públicas de Ecuador<sup>48</sup> y Argentina<sup>49</sup> brindan patrocinio a las víctimas en calidad de querellantes; en el caso de Paraguay, comenzará a hacerlo en el transcurso de 2018<sup>50</sup>. La Defensa Pública de Uruguay, por su parte, ha podido comenzar a participar en esta clase de procesos tras la reciente sanción del Código Procesal Penal; de este modo, la Defensa Pública asiste a las víctimas si estas lo requieren y en la medida en que se encuentren dentro de los topes de asistencia del servicio<sup>51</sup>. Brasil, Colombia y Perú brindan patrocinio a las víctimas, aunque no se aclara si, efectivamente, se interviene en calidad de

---

48 En efecto, en el caso ecuatoriano, desde abril de 2016 a junio de 2017 se brindó patrocinio a 14 víctimas de femicidio; además de la representación brindada a víctimas de delitos sexuales y de delitos y contravenciones contra la mujer y miembros del núcleo familiar.

49 La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa, en su Art. 11 determina que “La Defensoría General de la Nación establecerá, conforme los requisitos que determine la reglamentación, un programa de asistencia técnica y patrocinio jurídico a quien solicite constituirse en el proceso penal como querellante particular y, eventualmente, como actor civil, y que por la limitación de sus recursos económicos o vulnerabilidad hicieran necesaria la intervención del Ministerio Público de la Defensa”. Esta función se cumple a través del Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos de la DGN, siendo la persecución de delitos que implican violencia de género extrema, uno de los temas prioritarios para dar el patrocinio institucional para querellar (cfr. Res DGN No. 1883/2008 y 722/2016). Esta tarea ha sido reforzada a partir de la sanción de la Ley de Víctimas No. 27.372 mediante la que se han creado los cargos de Defensor Público de Víctimas para la Ciudad de Buenos Aires y las 23 provincias con el propósito de brindar asistencia legal a víctimas de delitos federales (aunque aún no se finalizó el procedimiento de nombramiento). Durante 2016, se han patrocinado 4 querellas por femicidio o tentativa de femicidio en la Defensa Pública de Argentina, sumándose dos más en el 2017, otras dos en 2018, y tres más en lo que va de 2019.

50 En efecto, con base en la Ley No. 5777/2016, el Ministerio de la Defensa Pública prevé la incorporación de Defensores/as Públicos/as especializados para la asistencia profesional a las mujeres víctimas de violencia. Fuera de este supuesto, la ley orgánica del Ministerio de la Defensa Pública dispone la prohibición de actuar patrocinando a querellantes víctimas de delitos (Art. 29 numeral 6 de la Ley No. 4423/2011). En tanto la ley entró en vigencia en diciembre de 2017, todavía no se cuenta con estadísticas específicas para informar.

51 Se aclara que el femicidio no está tipificado autónomamente, aunque está contemplado como un agravante del homicidio (Ley No. 19.538 del 9/10/2017). Tras la promulgación, en fecha 22 de diciembre de 2017, de la Ley No. 19.580 denominada “Ley de violencia hacia las mujeres, modificación a disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los arts. 24 a 29 de la Ley 17.514”, se reconoció la violencia femicida como una forma específica de violencia contra la mujer, determinándose parámetros de atención prioritaria y especial a las víctimas de esta forma de violencia.

querellante<sup>52</sup>. La Defensoría de Chile, finalmente, no se encuentra facultada para patrocinar a querellantes víctimas de delitos.

***Estrategias de defensa, casos de mujeres acusadas de dar muerte o lesionar a su pareja agresora***

Prácticamente todas las respuestas coinciden en señalar la utilización de la eximente de legítima defensa como estrategia aplicable por los defensores.

La Dirección de Defensa Penal de Perú posee un cuadro donde sintetizan e identifican las causas de estilo en las que han implementado estrategias con perspectiva de género para fundar solicitudes de absolución, pena en suspenso, conclusión anticipada del proceso o resolución alternativa del conflicto.

En el caso de Chile, se registran inconvenientes en torno al requisito de “inminencia” exigido para la configuración de la eximente, razón por la cual los defensores argumentan que el maltrato a estas mujeres es permanente y por tanto siempre hay inminencia. Para esto, el defensor no sólo hace alegaciones teóricas, sino también prepara su defensa con pericias, testimonios conducentes a acreditar la situación de violencia argüida por la imputada, revisa su historial como víctima, atenciones médicas o en centros de la mujer, etc. Sin perjuicio de ello, la Ley No. 20.480<sup>53</sup> —conocida como “Ley de Femicidio”— incorporó la eximente de responsabilidad penal denominada “estado de necesidad exculpante” (Art. 10, numeral 11 del Código Penal), reconociendo la

---

52 El Defensor Público del Estado en Brasil actúa en favor de las víctimas de casos de feminicidio o tentativa de feminicidio. En el caso de Perú, la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas que funciona dentro de la Dirección General de Defensa Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos patrocina en casos de violencia contra la mujer. Finalmente, en el año 2015, mediante Ley No. 1761, se tipificó en Colombia el delito de feminicidio como delito autónomo. La Dirección Nacional de Defensoría Pública brinda el servicio de defensa a las víctimas, aunque se aclara que puede intervenir de oficio, sin necesidad de que haya denuncia directa por parte de la víctima. Conforme la información enviada por las Defensorías Regionales del país, en el año 2016 se representó judicialmente a 253 mujeres víctimas del delito de homicidio. Para esta misma anualidad, se reportó un total de 495 mujeres víctimas del delito de lesiones personales. En el año 2017, se otorgó representación judicial a 209 mujeres víctimas del delito de homicidio y a 331 mujeres víctimas del delito de lesiones personales.

53 Sancionada el 18 de diciembre de 2010.

necesidad de contextualizar la situación de violencia sufrida por la imputada de parte de la víctima<sup>54</sup>.

En la misma línea, la Defensoría de Ecuador refiere que se analiza el contexto de violencia psicológica, física y sexual en las que estas mujeres han vivido desde su adolescencia a los fines de fundar las eximentes, concluyendo que en todos los casos la defensa ha sido exitosa.

En el caso de Argentina, a través de la Comisión sobre Temáticas de Género se colabora en el desarrollo e implementación de estrategias de defensa dirigidas a mujeres en conflicto con la ley penal, en particular, cuando son acusadas por la comisión de delitos contra sus parejas o ex parejas que las agreden. En ese sentido, se ha publicado el libro *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*<sup>55</sup> en el que se apuesta por una lectura de la legítima de defensa con perspectiva de género a los efectos de que el instituto abarque los casos de las mujeres que se defienden de su pareja agresora en un contexto de violencia en las relaciones interpersonales. En el libro señalado, existe una recopilación de casos que versa sobre la temática, y en los que se da cuenta de que los planteos por legítima defensa han sido resueltos de manera favorable a las mujeres acusadas. Más recientemente, la misma Comisión se encuentra desarrollando un proyecto<sup>56</sup> orientado a profundizar el trabajo institucional vinculado con la asistencia jurídica especializada a mujeres infractoras de la ley penal víctimas de violencia de género o en situación de vulnerabilidad. Sus objetivos específicos son: a) visibilizar el sustrato discriminatorio de la persecución penal a las mujeres, muchas de ellas víctimas de violencia de género o en especial situación de vulnerabilidad por la superposición de múltiples factores (pobreza, migración, edad, entre otros); b) identificar puntos críticos de las argumentaciones judiciales para deconstruir

---

54 El primer caso en que se discutió y argumentó en esa línea, fue el caso de *Ana R.R.*, aunque no se aplicó la legítima defensa como una eximente, se le condenó con una atenuante que le permitió cumplir su pena en libertad, con el beneficio de libertad vigilada. Con posterioridad a la llamada “Ley de Femicidio”, el primer caso en que se discutió el estado de necesidad exculpante fue el de *Karina S.*, en el que sí fue reconocida esta eximente analizándose la situación de maltrato permanente a la que la imputada había sido sometida durante más de una década.

55 Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/007%20Violencia%20de%20Genero.pdf>, véase en particular, Cap. VI y su anexo.

56 Proyecto “Apoyo a la elaboración, implementación y difusión de estrategias de defensa de mujeres infractoras víctimas de violencia de género o en situación de vulnerabilidad”, financiado por el Programa para la Cohesión Social en América Latina de EUROsociAL+.

categorías dogmáticas presuntamente neutrales al género, a la luz de criterios de imputación y reproche; c) desarrollar estrategias de defensa técnica eficaces para este tipo de casos con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. Uno de los ejes de este trabajo son los casos de mujeres imputadas por la comisión de delitos como lesiones u homicidio contra sus parejas o ex parejas en contextos de violencia de género y observar la efectividad de los planteos de legítima defensa (violencia reactiva).

### ***Otras líneas de intervención o acción***

Junto con las consultas, se solicitó se informen otras líneas de intervención o buenas prácticas que se consideren relevantes en la materia, informándose acciones de variada naturaleza.

En el ámbito de la Defensoría Pública de la Unión de Brasil funciona un Grupo de Trabajo de Atención a las Mujeres cuyo principal objetivo es garantizar la defensa de las mujeres en casos que recaen en la jurisdicción federal, especialmente, los casos de secuestro internacional de niños y niñas en aplicación de la Convención de La Haya relativa a la temática.

En el caso de Perú, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia brinda orientación legal telefónica a través de la línea 0800-15259. Allí no sólo se evacúan las consultas sino que, además, se deriva a la sede de la Defensa Pública a nivel nacional que corresponda al domicilio de quien llama. Por otra parte, la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas tiene a su cargo la implementación del Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas del período 1995-2001<sup>57</sup>.

Se destaca la labor de los defensores públicos de Chile en relación con los casos de aborto voluntario. Atendiendo a que, prácticamente todos los casos que son investigados llegan tras la denuncia de un centro hospitalario donde la mujer acude por encontrarse en peligro su vida y/o integridad física, los defensores plantean, como estrategia de defensa, la inutilizabilidad o exclusión de las pruebas obtenidas vulnerando las garantías de la mujer (cfr. Tratados

---

<sup>57</sup> Ello en virtud del Decreto Supremo No. 006-2015-JUS y la Resolución Ministerial 319-2015-JUS. Al 12 de enero de 2018, se habían iniciado 6511 procedimientos de inscripción y se patrocinó un total de 246 presuntas víctimas de esterilizaciones forzadas en las investigaciones penales iniciadas para identificar y sancionar a los responsables de tales hechos.

internacionales de derechos humanos y la normativa nacional, que le prohíbe al personal de salud interrogar a las mujeres en estos casos).

La Defensoría Pública de Ecuador forma parte del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres<sup>58</sup>, coordinado interinstitucionalmente por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. El punto estratégico No. 3 propone reducir la impunidad a través de garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia de género. Se prevé la conformación de un nuevo plan para el año 2018.

Dentro de la Defensoría General de la Nación Argentina, funciona también el Programa de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico para Víctimas del Delito de Trata de Personas y otro de Asistencia Legal a Mujeres Privadas de la Libertad que abarcan las necesidades jurídicas de mujeres en especiales situaciones de vulnerabilidad. Sin perjuicio de ello, el resto de los programas y comisiones que integran la institución trabajan bajo un paradigma de transversalidad de género.

Uruguay, por su parte, informa que la Defensoría Pública participa en el Comité de Articulación para la Justicia de Género, creado en el marco del Convenio celebrado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Ministro del Interior, el Fiscal General de la Nación y representante de la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual<sup>59</sup>. Su objetivo: a) planificación, monitoreo y evaluación de las acciones definidas interinstitucionalmente; b) capacitación e investigación; protocolización de las intervenciones; cooperación y articulación con otras instituciones públicas o privadas.

En Paraguay, en el marco de la Política de Igualdad de Género<sup>60</sup>, el 8 de marzo de 2016 se presentó a la comunidad la Política de Igualdad de Género en los Servicios del Ministerio de la Defensa Pública, como resultado de un proceso

---

58 Implementado mediante Decreto No. 620, del 20 de septiembre del 2007.

59 Dicho Comité está integrado por el Grupo de Trabajo de Políticas de Género y de la Dirección Nacional de Defensorías Públicas (DINADEF) por el Poder Judicial; División Políticas de Género del Ministerio del Interior; la Unidad Especializada en Género de Fiscalía y la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual.

60 Implementada por Resolución D.G. No. 188/2016 del 7 de marzo de 2016. Entre sus objetivos se encuentra, precisamente, brindar lineamientos y acciones que introduzcan una perspectiva de género en los servicios del Ministerio de la Defensa Pública, facilitando así el acceso a la justicia de todas las mujeres, sin importar su diversidad étnica, sexual, económica, entre otros.

participativo en el que se identificaron los problemas que enfrentan mujeres usuarias de la Defensa Pública. De igual modo, la Defensa Pública participa de la mesa técnica interinstitucional que se encuentra trabajando en el Protocolo de Acción ante el Femicidio, su tentativa y la violencia de alto riesgo contra mujeres, realizada por su pareja o ex pareja – PROMUVI MUJER. En su estructura, cuenta también con una Asesoría Especializada en Pueblos Indígenas, a través de la cual se ha puesto especial atención a los casos relacionados con mujeres indígenas en situación de cárcel.

En el caso de Colombia, la Ley No. 1719 de 2014 prevé medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la asociada al conflicto armado interno, buscando la atención prioritaria de las necesidades de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas.

***Intervención de la Defensa Pública en espacios de reformas legales u otros mecanismos de discusión de políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres***

Todas las Defensorías Públicas consultadas han referido tener algún tipo de participación o incidencia en espacios de reforma legal o discusión de políticas.

En el caso de Chile, se participa en la mesa de trabajo organizada por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género denominada “Mesa de Reformas Legales”. Asimismo, colabora con mesas de trabajo coordinadas por el Ministerio de Justicia en las cuales se discute la situación de las mujeres encarceladas embarazadas o con hijos lactantes. De manera similar, la Defensa Pública de Paraguay participa a través de consultas o convocatorias para mesas de trabajo interinstitucional. En tanto, la Defensoría Pública de la Unión de Brasil interviene en espacios democráticos de reforma legal para discutir políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres, además de participar en audiencias públicas para discutir el asunto con la sociedad. Por su parte, la Defensa Pública de Perú tiene participación activa en mesas de trabajo sobre la materia —por ejemplo, en la Mesa de Trabajo que elaboró el Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo, el Proyecto de Reglamento de la Ley No. 30.364 “Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar” —.

Por otro lado, la Dirección Nacional de Defensoría Pública de Colombia, si bien no interviene directamente en tales espacios, provee información que es utilizada por la Defensoría del Pueblo, organismo que sí posee incidencia legislativa. Para el caso de los derechos de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, la Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género participa en los Comités de Seguimiento de la Ley No. 1257 de 2008 (Violencia contra la Mujer) y la No. 1719 de 2014 (Violencia Sexual). En este marco, la información de la Dirección Nacional de Defensoría Pública ha fundamentado las propuestas y opiniones sobre el acceso de las mujeres a la administración de justicia en tales espacios.

La Defensoría Pública de Ecuador interviene activamente en la presentación de propuestas de reforma legal concernientes a violencia de género. Así, por ejemplo, el Defensor Público General presentó el 6 de julio del 2016, el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal que en su parte relacionada con el cuestionario, pretende la despenalización del aborto por violación, al considerar que la investigación y sanción de este tipo de conductas, contraviene directamente a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres<sup>61</sup>.

La Defensoría General de la Nación argentina intervino en diferentes procesos de reformas legales, por ejemplo, en la sanción del Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, en la ley que creó el Cuerpo de Abogados y Abogadas para Víctimas de Violencia de Género, en la discusión para incluir el femicidio en el Código Penal, y en la sanción de la Ley de Derechos de las Víctimas. También se elaboró un Dictamen para favorecer la inclusión del enfoque de género en un nuevo Código Penal (tanto en la parte general como en la especial) y se integró la Comisión de Juristas que elaboró parte de la reglamentación de la Ley No. 26.485, sobre Protección Integral contra la Violencia de Género. Por otra parte, se hicieron aportes para incluir

---

61 Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal (p.p. 11-16): Disponible en: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1498/1/Proyecto%20de%20reforma%20al%20COIP.pdf>



el enfoque de género en el sistema carcelario<sup>62</sup>. En el plano internacional, la Defensoría General de la Nación realizó aportes a distintos órganos internacionales de protección de derechos humanos<sup>63</sup>.

## Conclusiones

Las experiencias de los países integrantes de REDPO son muy disímiles. Se observan diferentes grados de avance en cuanto a las legislaciones en la materia, particularmente en lo atinente al reconocimiento del delito de femicidio como un delito autónomo, con características singulares.

De igual modo, las experiencias al interior de las Defensorías Públicas resultan ser muy diferentes. Primero, por las características propias de cada institución, las competencias y potestades asignadas en líneas generales. Luego, por la existencia o no de oficinas especializadas al interior de sus estructuras. Se destacan en este punto las experiencias de Argentina, Colombia y Ecuador que han dispuesto, dentro de sus organigramas, funcionarios con formación especializada para atender la temática, patrocinar a las mujeres y solicitar medidas de protección.

---

62 Así, se instaron cambios en la forma en que eran trasladadas las mujeres embarazadas con sus hijos/as, los que fueron receptados por el Director del Servicio Penitenciario Federal (Resolución D.N. No. 453/2009). Se colaboró con la redacción de la Recomendación VI/2016 sobre Derechos de las mujeres privadas de la libertad - Género en contextos de encierro, adoptada por el Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias. Actualmente, la Comisión integra la Mesa de Trabajo Mujeres Privadas de su Libertad, convocada por el INAM (con el apoyo de la Procuración Penitenciaria de la Nación) en el marco del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2017-2019). A su vez, en el marco de un Habeas Corpus en favor de mujeres trans encarceladas, se implementó una Mesa de Diálogo con el Servicio Penitenciario Federal y esta institución a raíz de la que se adoptó la “Guía de procedimiento de ‘visu médico’ y de ‘control y registro’ de personas trans en el ámbito del servicio central de alcaldías”, que constituyó un gran avance en la materia por ser una reglamentación pionera en el trato penitenciario hacia personas históricamente discriminadas y maltratadas por su identidad y expresión de género.

63 Cabe mencionar aportes a la Relatoría sobre Derechos de las Personas LGBTI de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la redacción del primer informe regional sobre violencia e impunidad contra las personas LGBTI; al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, para la discusión de una nueva recomendación general sobre los alcances del derecho a la vida y para la presentación de un informe alternativo en el marco del quinto informe periódico del Estado argentino; al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, con motivo de la actualización de la Recomendación General No. 19, sobre Violencia de género; a la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, en virtud de su visita al país; a la CIDH, con relación a formas de discriminación que limitan a las mujeres el acceso a sus derechos económicos, sociales y culturales, entre otros.

Si bien todos los países brindan asesoramiento, asistencia y representación a las mujeres, no todos cuentan con una perspectiva de género en dicha atención ni se encuentran facultados para intervenir en todo tipo de procesos, reduciéndose drásticamente la cifra de Estados que brindan patrocinio jurídico gratuito para intervenir como querellantes a las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, en forma reciente se dieron avances en esta materia en países tales como Uruguay y Paraguay, que reformaron sus normas internas para habilitar la intervención como querellantes a los integrantes de la Defensa Pública.

Otro factor preocupante, se evidencia en las estrategias de defensa penal para mujeres que hayan cometido un delito en íntima conexión con la violencia sufrida. No se observa una diversidad de estrategias, antes bien, una utilización generalizada de la legítima defensa. No puede aquí dejar de destacarse la experiencia de Chile que, por vía jurisprudencial, motivó la acogida legislativa del “estado de necesidad exculpante” en el marco de la ley conocida como “Ley de Femicidio”. Asimismo, del relevamiento de casos informados por las distintas representaciones, surge que la incorporación de una perspectiva de género en las estrategias de defensa ha motivado sentencias absolutorias, reducciones de la pena, modalidades de cumplimiento de la pena alternativas a la privación de la libertad entre otros resultados que evidencian un avance importante en la materia. Al respecto, la Defensoría Pública de Perú confecciona un relevamiento muy detallado de los casos donde se han implementado estrategias de defensa con perspectiva de género.

Más allá de los desafíos que aquí se plantean y que emergen de la información relevada, no puede dejar de destacarse que la temática se encuentra en agenda y que en los últimos años se ha trabajado mucho al respecto.

En efecto, se evidencia una creciente actividad legislativa en los países de la región, pues las leyes que se mencionan datan, en su mayoría, de los últimos diez años. Como consecuencia de ellas y a fin de cumplir con su implementación, se observan también recientes resoluciones y directivas de las Defensorías Públicas que reorganizan el trabajo a nivel interno y/o crean nuevas áreas de trabajo, en muchos casos, específicas.

De la mano de ello, se ha trabajado por la capacitación de los funcionarios que deben especializarse en la materia, pero también, en la concientización de las titulares de derecho y de la sociedad en general. En este punto, todos los países consultados poseen, organizan y/o participan de actividades de

capacitación. Resulta interesante la experiencia de la Defensoría de Brasil, que participa de audiencias públicas para debatir con la sociedad en general esta temática.

Para concluir, la carencia de elaboración de estadísticas e informes se evidencia como una falencia importante en el relevamiento. Pocas Defensorías Públicas se encuentran en condiciones de informar el número de casos que han patrocinado en relación con esta temática, desagregando la clase de procesos en los que han intervenido. Contar con información estadística desagregada permite identificar problemáticas puntuales, grado de cumplimiento entre otros aspectos que resultan vitales para colaborar en la labor legislativa y generar herramientas de prevención, protección y acceso a la justicia.

---

## **SEGUNDA PARTE**

### **Experiencias nacionales**





# Argentina

## Avances y desafíos de las políticas públicas para prevención, sanción y erradicación de la violencia de género (2016/2019)\*

### Contexto normativo e institucional en la materia en el país<sup>64</sup>

La Ley No. 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, sancionada en el año 2009, modificó sustancialmente el abordaje estatal de la violencia de género, creando nuevos mecanismos institucionales para la implementación de políticas públicas de prevención y erradicación de esta problemática.

El organismo rector en el desarrollo de las políticas para la promoción de la igualdad de género en Argentina es el Instituto Nacional de las Mujeres

---

\* Para la elaboración de este capítulo, las autoridades gubernamentales designaron, en el marco de las reuniones de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), a Leticia Virosta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>64</sup> Documento elaborado en base a la información aportada por el INAM, por la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y por la Presidencia de la Comisión Banca de la Mujer del Senado de la Nación.

—INAM—, que tiene por objetivo principal hacer transversal el enfoque de género en todas las políticas públicas y promover el empoderamiento de las mujeres, para dar cumplimiento así a los compromisos asumidos por el Estado argentino al ratificar la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

El INAM se crea como ente descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y con rango de Secretaría de Estado, en línea con las recomendaciones de diversos organismos internacionales (Comité CEDAW, ONU Mujeres y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias).

Esta jerarquización expresa la prioridad que desde el Gobierno Nacional se le ha dado a las políticas de género, que han sido señaladas dentro de los 100 Objetivos de gobierno 2015-2019 (con una asignación presupuestaria de 211 millones de pesos para el 2018), con un incremento del 30% con respecto al 2017.

El INAM ha desarrollado el primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD), el cual viene a dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado respecto de la CEDAW, en consonancia con los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y con la Meta 53 de Igualdad de Género de los Objetivos de Gobierno. En el desarrollo de este Plan han participado todos los ministerios, que han comprometido acciones específicas para los próximos años.

Entre las medidas de avance en la prevención de la violencia de género, cabe mencionar la profesionalización de la Línea 144 de atención y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia de género, que amplió en un 70% su capacidad de atención con apertura de subsedes en La Plata y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); incorporó operadoras y operadores; atiende las 24 horas y tiene alcance en todo el país. Durante 2017, aumentaron un 46% las llamadas respecto a 2016 (se recibieron 1073 llamadas diarias, 80.000 anuales más), por lo que se ha fortalecido el sistema de recolección y difusión de datos de la Línea 144.

Dentro de la estructura del INAM, se creó el Área del Litigio Estratégico, que ha tomado más de 600 intervenciones en 2017. Esto, sumado a las obras para la creación de Hogares de Protección Integral —6 obras en 2017, en las

provincias de Buenos Aires (2), San Luis, Mendoza, Corrientes y Neuquén— que se agregan a los 89 hogares en todo el país.

Se conformó el Consejo Consultivo *ad honorem* de la Sociedad Civil con representación de las 24 jurisdicciones. Se amplió el Programa de Fortalecimiento Institucional del INAM para ONG y áreas mujer locales (71 nuevos proyectos por un monto total de aprox. \$ 6.370.000).

Respecto de la consolidación de un sistema nacional de estadísticas sobre violencia contra las mujeres (Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres –RUCVM—), el INAM ha fortalecido el sistema de recolección y difusión de datos de la Línea 144. A esto se suma la iniciativa del portal datos.jus.gob.ar del Programa de Justicia Abierta, que produce y analiza datos estadísticos sobre denuncias y solicitudes de orientación a la Línea 145 sobre trata, llamadas realizadas a la línea nacional contra el abuso sexual y a la Línea 137 del Programa “Las Víctimas contra las Violencias”<sup>65</sup>.

En cuanto al femicidio, este delito fue tipificado mediante Ley No. 26.791 como un agravante del homicidio (Art. 80 inc. 11) en el Código Penal. En particular, esta ley consistió en la modificación de los incisos 1 y 4 del artículo 80 y la inclusión de los incisos 11 y 12, que imponen la pena de prisión o reclusión perpetua a quien matare “a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género” (inc. 11) y a quien lo hiciera “con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del inciso 1” (inc. 12), con los que se incorporan las figuras de femicidio y femicidio vinculado.

La tipificación del femicidio contribuyó a visibilizar una de las formas más extremas de la violencia contra las mujeres y las consecuencias en la vida de sus hijas e hijos. Muchas veces, los niños y las niñas son víctimas de “femicidios por conexión o vinculados”, es decir, que han sido asesinados por el femicida con la finalidad de “castigar” o de “vengarse” de la mujer. Como política pública de reparación, se sancionó el Régimen de Reparación Económica para las

---

65 Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/linea-nacional-0800-222-1717-contra-el-abuso-sexual>

Niñas, Niños y Adolescentes (Ley No. 27.452)<sup>66</sup>, conocida como “Ley Brisa”, que prevé una reparación económica para niños, niñas y adolescentes menores de veintiún (21) años, o para personas con discapacidad sin cuidados parentales a causa de violencia de género y/o intrafamiliar. Se prevé que esta ley debe efectivizarse cuando su progenitor y/o progenitor afín haya sido procesado y/o condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio de su progenitora (violencia de género/femicidio).

La asignación económica —inembargable— debe abonarse mensualmente, previéndose también que se le asigne al niño o a la niña una cobertura integral de salud para atención de su salud física y psíquica, en caso de que no cuente con una.

Según la normativa hasta entonces vigente, el padre de los niños —autor del femicidio— no siempre era privado de la responsabilidad parental, por lo que continuaba ejerciendo su tutela, por lo que a la pérdida de la madre, se sumaba el hecho de continuar muchas veces en contacto con el homicida mientras este se encontraba detenido (procesado), o teniendo que volver a convivir con él cuando recuperaba la libertad. Para prevenir y revertir esta problemática, se impulsó la sanción de la Ley No. 27.363, por la que se modifica el Código Civil y Comercial de la Nación y establece en los artículos 700 bis y 702 la privación de la responsabilidad parental al progenitor o progenitor afín condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio agravado mediando violencia de género —femicidio— conforme lo previsto en el artículo 80, inciso 11 del Código Penal.

Por otra parte, se prevé la privación de la responsabilidad parental cuando la persona sea condenada como autora, coautora, instigadora o cómplice del delito de homicidio agravado por el vínculo (Art. 80, inciso 1 del Código Penal), y cuando la persona sea condenada como autora, coautora, instigadora o cómplice de delitos contra la integridad sexual del/la niño/a (Art. 119 del Código Penal).

---

66 Reglamentada por el Decreto No. 871/2018, de fecha 28 de septiembre de 2018, con el Anexo I en donde se estipula, en el artículo 1º, que se aplicará la reparación cuando: a. Su progenitor y/o progenitor afín haya sido procesado y/o condenado. Tanto el auto de procesamiento como la sentencia condenatoria deberán encontrarse firmes. b. La extinción de la acción penal por causa de muerte, haya sido declarada por autoridad judicial competente. c. La causal de fallecimiento por violencia intrafamiliar y/o de género, haya sido determinada por autoridad judicial competente. Asimismo, entre otras cuestiones, en su artículo 3º se señala que la reparación económica a favor de los destinatarios será retroactiva a la fecha de la comisión del delito que la origina cuando este se haya producido con posterioridad a la sanción de la Ley No. 27.452 y que, para los supuestos en donde la comisión del delito que origina la reparación económica se haya producido con anterioridad a la sanción de la Ley No. 27.452, su aplicación será retroactiva a la fecha de la promulgación.



Asimismo, se contempla la suspensión de la responsabilidad parental mientras dure el procesamiento penal o acto equivalente por los delitos descriptos.

En el ámbito educativo, se promovió una modificación de la Ley No. 26.206 de Educación Nacional, a los fines de incluir en los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones los principios de las Leyes No. 25.485, No. 26.171 (aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW) y No. 24.632 (aprobación de la Convención de Belém do Pará). Asimismo, se establece que formarán parte de esos contenidos “la educación por la paz y la resolución amigable de conflictos, deslegitimando las violencias de las relaciones interpersonales y afirmando el principio de igualdad e inclusión social”.

Respecto de las políticas de acceso a la justicia, la Subsecretaría de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación propicia la creación e impulso de recursos que resultan idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. Es obligación de los Estados no sólo no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a ellos. Por ese motivo, el rol fundamental de la Subsecretaría es remover los obstáculos normativos, sociales o económicos, que impidan o limiten la posibilidad de acceso a la justicia, logrando asegurar su efectiva protección y goce.

La agenda de trabajo de esta Subsecretaría impulsa la construcción de espacios de vinculación institucional con distintos actores de la sociedad civil para lograr que la formación en derechos, y su efectivo ejercicio y goce, se acerquen a las comunidades más desaventajadas mediante la instrumentación de mecanismos adecuados para cada realidad geográfica.

En este marco, las acciones para el desarrollo de los programas y proyectos<sup>67</sup> cuentan con un enfoque diferencial en género, para lo cual se destacarán

---

67 Si consideramos todos los programas y proyectos de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia que hagan foco en problemas que surgen a partir de la matriz patriarcal social, podrían nombrarse además de los acá explicados: la implementación de dispositivos electrónicos duales; la creación del Hospital de Derechos; la Coordinación del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas dentro de la Dirección Nacional de Asistencia a las Víctimas; la Coordinación del Programa Nacional de Asistencia para Personas con Discapacidad en sus Relaciones con la Administración de Justicia (ADAJUS) y los Centros de Acceso a Justicia, de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia.

en esta sección los que mejor representan los lineamientos y principios que atraviesan cada iniciativa de trabajo en acceso a justicia:

- Proyecto de Ley modelo para la creación del Equipo Judicial Especializado en Violencia Doméstica, Sexual e Institucional
- Cuerpo de Abogados y Abogadas para Víctimas de Violencia de Género (Ley No. 27.210)
- Programa Nacional “Las Víctimas contra las Violencias”, dentro de la Dirección Nacional de Asistencia a las Víctimas
- Proyecto de Formación de Promotoras y Promotores Territoriales en Género (ReTeGer) junto al Ministerio Público Fiscal de la Nación.

***Ley modelo: creación del Equipo Judicial Especializado en Violencia Doméstica, Sexual e Institucional***<sup>68</sup>

El Equipo Judicial especializado tiene por objetivo dar respuestas judiciales integrales a las víctimas de violencia doméstica, sexual e institucional. Mediante la adopción de medidas jurisdiccionales adecuadas para prevenir hechos lesivos se ayudará a poner fin a la situación de violencia, proteger y apoyar a la/s víctima/s, determinar derechos y sancionar al/los responsables. La finalidad es mitigar los efectos negativos de la violencia (victimización primaria) y que el daño sufrido por la víctima no se incremente como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria).

Asimismo, se propone visibilizar y dar respuestas a otros grupos en situación de vulnerabilidad, tales como personas adultas mayores, personas LGBTI+<sup>69</sup>, personas con discapacidad, personas institucionalizadas y niñas, niños y adolescentes. Creemos que estas personas, lejanas al estereotipo de sujeto hegemónico en una sociedad cis-hetero-patriarcal, sufren de tipos específicos de violencia que se relacionan directamente con lo que se conoce como violencia de género, particularmente desde una perspectiva interseccional.

---

68 Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1815/Ley-modelo-equipo-judicial-especializado-violencia-domestica-sexual-institucional.5.pdf>

69 Las identidades trans, intersex, y otras personas parte del colectivo LGBTI+ (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales).

El Equipo Judicial Especializado está justificado, entre otros motivos, por razones de integralidad, economía procesal y de garantía de derechos constitucionales y derechos humanos, orientado a dar respuestas oportunas y adecuadas a las víctimas de un conflicto.

Se propone un sistema compuesto por colegios de jueces con oficinas comunes, una persona administradora del Tribunal, fiscales, defensores y asesorías tutelares especializadas. Los jueces tendrían competencia unificada en civil y penal, que ofrezcan (junto con fiscales y defensores y defensoras con especialización) respuestas eficaces, integrales y coordinadas en relación con la violencia. Son órganos especializados con un enfoque en género, integralidad y gestión judicial. La jurisdicción se define por la modalidad de la violencia: doméstica e institucional (que incluye casos de violencia a niñas y niños, o personas adultas mayores institucionalizadas), pero también por un tipo de violencia, la sexual (sea en la modalidad que sea). Se unifican las respuestas que hasta ahora se han visto divididas en fuero penal y fuero civil, buscando la integralidad del proceso ante un solo conflicto.

### ***Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género***

El Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género fue creado por la Ley No. 27.210. Tiene como misión “Brindar patrocinio jurídico gratuito y asesoramiento legal integral en todo el territorio nacional a personas víctimas de violencia de género en todos sus tipos y modalidades establecidas en la Ley No. 26.485, así como la ejercida por razones de identidad de género u orientación sexual de modo de garantizar su acceso a la justicia de manera oportuna y efectiva”.

El Cuerpo está conformado por la Dirección Ejecutiva, la Coordinación Institucional, el Área de Asesoramiento, el Área de Capacitación y Jurisprudencia, el Área de Gestión Judicial y Manejo de Datos, el Área Administrativa y el Registro de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género (en adelante, el Registro).

A fin de establecer acciones conjuntas y coordinadas para implementar el Registro, en el que se inscribirán quienes ejercerán el patrocinio jurídico gratuito en las provincias bajo administración del Cuerpo, se firmó un convenio marco con la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) y actas complementarias con los Colegios existentes.

En ese sentido, y simultáneamente a la firma con los colegios de abogados, también se suscribieron convenios marco de cooperación con distintos organismos estatales para que deriven casos de violencia de género.

Todas estas articulaciones institucionales garantizan el alcance federal de esta política pública. La inscripción al Registro de Aspirantes de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género se realizó hasta el 4 de mayo de 2018, a través de los colegios o asociaciones de profesionales de cada jurisdicción. Las personas candidatas al Registro de Aspirantes deberán cumplir con determinados requisitos como antigüedad en el título, años de ejercicio efectivo de la profesión y no contar con antecedentes penales o con sanciones disciplinarias por parte del organismo emisor de su matrícula profesional. Luego de la inscripción en el Registro de Aspirantes, deberán realizar y aprobar el Curso de Transformación Actitudinal en género (TAG) elaborado por expertas y un equipo interdisciplinario y administrado por tutoras del Cuerpo.

El Curso TAG propone modificar la forma en que las abogadas y los abogados se vinculan con sus casos, para lo cual se diseñó una metodología de aprendizaje basada en una experiencia virtual innovadora. Las diversas temáticas se trabajan en forma integral, a partir de casos que buscan presentar los obstáculos y problemáticas presentes en el trabajo cotidiano. Además, el Curso TAG produjo los materiales de trabajo que incluyen herramientas audiovisuales, fotográficas, sonoras y de diseño gráfico.

El Curso TAG asegurará un seguimiento de impacto cuanti-cualitativo por persona, dependencias u organismos, que servirá a su vez como insumo para mostrar avances en el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por nuestro país.

Además, para garantizar un patrocinio jurídico adecuado, el Cuerpo se encuentra diseñando un software de gestión de casos con el objetivo de monitorear y dar seguimiento a la labor de las abogadas y los abogados del Registro Definitivo, analizando los casos a nivel formal (cumplimiento de plazos y movimientos de las causas) y desde una perspectiva de género y derechos humanos.

Por otro lado, el Boletín del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género es un documento, generado por el Cuerpo, en el cual se reúne información novedosa para el litigio con perspectiva de género. Se espera que este Boletín sea una herramienta útil para la tarea del equipo de

profesionales del Registro de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género y de toda persona interesada en la temática. En este boletín, se acompañan novedades institucionales en la implementación de la Ley No. 27.210, fallos que visibilizan la importancia de la aplicación de la perspectiva de género y documentos recientes de organismos internacionales de derechos humanos.

En línea con la misión de proporcionar herramientas al cuerpo de abogadas y abogados, se está trabajando en la redacción de guías de orientaciones y recursos para cada jurisdicción, con el propósito de otorgar información de relevancia para que el equipo jurídico del Registro pueda realizar sus tareas desde un abordaje integral de la problemática de violencia de género.

### ***Programa Nacional “Las Víctimas contra las Violencias”***

El objetivo principal del Programa es la atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar y sexual. Posicionamiento de las mismas en un lugar activo que implique su decisión de colaborar en tanto responsabilidad ciudadana.

Actualmente, el Programa “Las Víctimas contra las Violencias” se encuentra trabajando en dos grandes líneas de atención e intervención ante situaciones de violencia sexual y familiar para facilitar y mejorar el acceso a la justicia de las víctimas de violencias.

#### **Línea Nacional 0800-222-1717: Atención a víctimas y familiares de víctimas de abuso sexual en la infancia**

Desde los inicios de la Campaña (19 de noviembre de 2016) hasta el 28 de febrero de 2018, se atendieron 5706 llamadas de todo el país, de las cuales el 49,8% (2842) son casos de abuso sexual. El 44% de las personas que se comunican a esta línea por consultas u orientaciones en casos de abuso sexual infantil son familiares de las víctimas (madres, hermanas, abuelas, vecinas) adultas. El 68% de las víctimas son niñas, niños, o adolescentes.

Una vez que las víctimas, familiares o instituciones se contactan al 0800-222-1717, una persona de la línea (profesionales de la psicología o del trabajo social) se ocupa de brindar una escucha profesional, orientación y asesoramiento para radicar la denuncia y articular con las instituciones que correspondan, según cada caso.

En casos de urgencia o emergencia, se da intervención a los servicios de urgencia locales (policía o ambulancia, o el recurso que corresponda a cada provincia), se orienta a las víctimas o a sus familiares para que cese el contacto con el agresor y se articula con los hospitales, comisarías, fiscalías u organismo de protección de derechos de niñas, niños o adolescentes. Si el hecho sucede en la ciudad de Buenos Aires, se desplaza un equipo móvil de profesionales que pertenece al mismo programa.

En caso de que no haya una persona adulta referente, o que esta se niegue a realizar la denuncia correspondiente, el Equipo Jurídico, junto a la persona profesional interviniente, realiza el procedimiento de aviso oficial mediante un Acta de Intervención con el objeto de comunicar e impulsar a los organismos de protección o judiciales sobre los hechos de abuso sexual infantil relatados. El Equipo actúa de acuerdo a lo previsto en la normativa vigente (Art. 30 Ley No. 26.061).

Línea 137: Para la atención y acompañamiento a víctimas de violencia familiar y sexual (En CABA y en las provincias donde se replica)

La intervención de los equipos móviles y de la Central de llamadas consta de 4 instancias, pueden suceder una de ellas o todas según el caso:

- Atención telefónica: Línea gratuita 137. En esta Línea se reciben llamados las 24 horas, los 365. Es atendida por psicólogas, psicólogos y trabajadoras sociales.
- Intervención y acompañamiento por parte de un equipo móvil.
- Seguimiento del caso.
- Acompañamiento jurídico (incluye los informes y oficios remitidos a la Justicia).

Violencia Familiar y Sexual

La Línea 137 es atendida por un equipo profesional especializado, integrado por psicólogas, psicólogos y trabajadoras y trabajadores sociales, que se ocupa de escuchar, contener, orientar y, en los casos en los que se está desarrollando un episodio de violencia (familiar o sexual) al momento del llamado, decidir el desplazamiento de un equipo móvil al lugar donde se encuentra la víctima.

Desde su creación en octubre de 2006 a febrero de 2018, la Línea 137 recibió en CABA 131.294 llamados.

Desde el Programa no se reciben denuncias sino que se trata de una instancia previa, en la que se interviene ya sea en el sitio donde están teniendo lugar las violencias o mediante la atención telefónica por parte de profesionales especializados en las temáticas abordadas. Si la víctima lo desea, entre otras acciones que se realizan en las intervenciones “en terreno”, se la acompaña a realizar la denuncia a los lugares pertinentes. Desde octubre de 2006 hasta febrero de 2018, se acompañaron 30.332 víctimas de violencia familiar.

#### Seguimiento del caso

El Equipo de Seguimiento refuerza el trabajo realizado por el equipo de profesionales en las intervenciones, así como aquellos llamados realizados a las dos líneas del Programa y que no han generado desplazamientos de los equipos móviles. Colabora en el proceso de sostenimiento de las denuncias realizadas, complementa la labor de acompañamiento legal, y procura optimizar el acceso a los recursos interinstitucionales para las víctimas de violencia familiar, en los niveles de contención, asistencia, prevención y promoción de la problemática de la violencia.

#### Acompañamiento jurídico

Consiste en el asesoramiento y abordaje legal respecto a derechos que le asisten a la víctima y medidas de protección aplicables al hecho de violencia acontecido. Se efectúan en todas las instancias que sean requeridos, según lo previsto en la normativa vigente, Ley No. 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar y Ley No. 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y demás normativa vigente y Ley No. 26.061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Además, cabe mencionar que el Programa realiza jornadas de sensibilización y capacitación en todo el país.

### ***Proyecto RETEGER (junto al Ministerio Público Fiscal de la Nación)***

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos junto al Ministerio Público Fiscal de Nación reelaboraron el material teórico-práctico llamado “Herramientas para la formación de promotoras y promotores territoriales en género”. Este material tiene como objetivo principal incidir en la prevención de la violencia de género en zonas de alta vulnerabilidad social, en virtud de las funciones que recaen sobre el Estado, y, particularmente, sobre la Subsecretaría de Acceso a la Justicia y el Ministerio Público Fiscal, de velar por los intereses generales de la sociedad, procurando el acceso a la justicia de todas las personas que habitan el territorio, así como también de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por Argentina al suscribir la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

La primera experiencia fue llevada a cabo en la Villa 31- 31 bis de la CABA, bajo la coordinación de las direcciones Generales de Políticas de Género y de Acceso a la Justicia, ambas del Ministerio Público Fiscal de la Nación, y el Programa de Género y Diversidad Sexual del Ministerio Público de la Defensa de CABA, durante los años 2015 y 2016. A partir de las actividades de formación realizadas, se conformó la Red de Promotoras Territoriales en Género (PRO.TE.GE) de la Villa 31-31 bis que cumple un rol fundamental en el acompañamiento de las mujeres que atraviesan situaciones de violencia en esa comunidad. De esta manera, durante el año 2017, la formación se expandió a varias localidades de la CABA, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, llegando a capacitar un total de 383 personas, que se constituyeron en promotoras y promotores territoriales en género, llevando adelante procesos de acompañamiento a víctimas de violencia y acciones de incidencia barrial que visibilicen la problemática. Actualmente, se está realizando un trabajo fuerte en implementar las capacitaciones e invitar a vecinas y vecinos del barrio a participar, tanto en la Isla Maciel como en la ciudad de La Plata.

La propuesta es que quienes participen se constituyan en referentes en el barrio para la difusión de los derechos humanos de las mujeres, la problematización y prevención de la violencia machista. Asimismo, se pretende brindar a las referentes herramientas para acompañar, asesorar y contener a las mujeres que se encuentran atravesando situaciones de violencia. Las actividades tienen como eje principal reflexionar acerca de la construcción social, histórica



y política de los roles y los estereotipos de género en el marco de sociedades patriarcales y el modo en que se reproducen las relaciones desiguales de poder basadas en una lógica binaria y heteronormativa. Estos espacios de formación e intercambio pretenden incorporar una perspectiva de equidad de género y diversidad en nuestras prácticas cotidianas, con el fin de desnaturalizar la desigualdad, camino para la prevención de vínculos violentos.

## Conclusión

Las políticas públicas mencionadas ut supra buscan dar respuesta, particularmente, a grupos que sufren históricamente vulneraciones en sus derechos, como por ejemplo mujeres víctimas de violencia de género; pero, también, incluyendo a quienes se alejan del sujeto hegemónico del cis-hetero-patriarcado, como las personas LGBT+, adultos y adultas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad. Estos grupos sufren violencias que también se fundan en su género, expresión de género, así como edad, presencia de discapacidades, entre otras características que desde una perspectiva interseccional, podemos identificar relacionadas a la hegemonía cultural que ostentan varones cisgénero, heterosexuales, blancos, adultos de mediana edad, sin discapacidades y con un estatus socio-económico medio y/o alto. Darles voz, proveer servicios estatales de calidad y respetuosos de los derechos humanos de las personas, comprendiendo la complejidad de la desigualdad sistemática en la que viven, así como capacitar a las comunidades para intervenir y estrechar lazos en la defensa de los derechos humanos, es fundamental para pensar un Estado que cumpla con sus deberes.



# Brasil

## Políticas para mujeres - avances y retos\*

### Introducción

La discriminación y violencia contra mujeres, evidenciadas por sus diversas formas de expresión y por la complejidad en su enfrentamiento, son consideradas como unas de las principales y crueles formas de violación de la dignidad y de los derechos humanos. La República de Brasil ha estado construyendo, a lo largo de casi dos décadas, leyes, acciones transversales e intersectoriales, formulación de políticas públicas y directrices, de acuerdo con la extensión territorial del país y la diversidad de su cultura, con el objetivo de obtener más eficiencia, eficacia y efectividad en los resultados de sus políticas para atender y alcanzar a todas las mujeres.

La discriminación y la violencia contra la mujer representan un problema social de grandes proporciones. La implementación de las políticas públicas de educación, salud, asistencia social y seguridad pública son necesarias para favorecer la construcción de relacionamientos que no violen derechos de las mujeres. Es en este aspecto que se encuentra nuestro gran reto cuando tenemos como meta prioritaria la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación

---

\* Para la elaboración de este capítulo, las autoridades gubernamentales designaron, en el marco de las reuniones de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), a Thaísa Faria y Eliana Guerra del entonces Ministerio de Derechos Humanos, y con posterioridad fueron recibidas contribuciones del Gabinete de la Secretaría Nacional de Políticas para Mujeres del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.

contra la mujer, atento a la firma del compromiso asumido en 1979 en la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificado, posteriormente, por el Gobierno de Brasil. Enfrentar este complejo fenómeno requiere estar en constante y permanente revisión para ajustarlo a la realidad que se presenta. Es una tarea dinámica, sensible y con alternativas en la adaptación y en la evaluación constante en las tomas de decisión de la política pública.

En 1985, Brasil fue pionero en América Latina en la creación de la primera Comisaría Especializada de Atención a la Mujer (DEAM) en el Estado de São Paulo. Después de ese primer paso, gradualmente otras comisarias de atención a la demanda de las mujeres víctimas de violencia fueron creadas en todo el territorio brasileño, y viene cumpliendo el papel de ser la puerta de entrada en el recibimiento de denuncias, estar al frente en las investigaciones y averiguaciones de delitos, en la reprensión e identificación de los diversos crímenes contra la mujer, que en su mayoría surgen en el ámbito doméstico. La creación de los Juzgados Especiales Criminales ha mostrado grandes avances, no sólo por el inicio de un esbozo de la red especializada para la atención a las mujeres, pero también por su ampliación, alcance y organización.

Desde los años 70, el combate a la violencia contra la mujer en Brasil se constituye como uno de los principales temas de la orden del día. Aunque la temática sigue siendo fuertemente considerada como un problema de seguridad pública y de asistencia social (1985 a 2002), a partir de la creación de la Secretaría Nacional de Políticas para Mujeres esta visión reducida se amplió, siendo concebida como una cuestión transversal y multidimensional. Para que los derechos de las mujeres y la atención integral sean garantizados, diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales deben estar involucrados. Todo este proceso acompaña el movimiento mundial de reconocimiento de los derechos de las mujeres de vivir una vida sin violencia.

## **Breve histórico y antecedentes sobre la temática en Brasil**

Todavía es reciente la formulación de políticas para mujeres en Brasil. Las principales etapas de su concreción son evidentes. En 2003, por medio de una medida provisional No. 103, el gobierno brasileño tomó la decisión de transformar la Secretaría de Estado de los Derechos de la Mujer, vinculada al Ministerio de Justicia y crear la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres, órgano con

estatus de ministerio, vinculado a la Presidencia de la República, para la defensa de los derechos de las mujeres. Hasta hoy, su misión se encuentra consolidada en la erradicación de las desigualdades entre hombres y mujeres y en el combate a la violencia contra la mujer.

La Secretaría Nacional de Políticas para Mujeres (SNPM) ya nació con una identidad propia y con la desafiadora tarea de formular, coordinar e implementar políticas públicas dirigidas a las mujeres, con el fin de erradicar la violencia y la eliminación de toda forma de discriminación. La Secretaría está orientada para el desarrollo de políticas públicas para las mujeres, a partir de otro punto de vista, no más el de vulnerabilidad, sino aquel dirigido a la promoción de la garantía de los derechos de las mujeres, tal como preconiza la Constitución brasileña, explícita al contemplar que “hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones”<sup>70</sup>, dando por lo tanto, un paso extraordinario en la lucha contra la discriminación histórica contra las mujeres. La creación de la SNPM ha posibilitado expresivos avances, con acciones descentralizadas y articuladas en las diferentes esferas del gobierno, garantizando el acceso de las mujeres a diversos servicios, informaciones, unidades de atención y a un canal propio de denuncia.

Desde su creación, son visibles los resultados positivos y los expresivos progresos, en el sentido de alcanzar la efectiva implementación de las políticas, principalmente en su meta de erradicar la violencia y toda forma de discriminación contra la mujer. Desde entonces, el ámbito de actuación del Estado brasileño viene siendo ampliado y modernizado en la defensa de los derechos de las mujeres, que ha pasado a trabajar en tres principales líneas de acción: enfrentamiento a la violencia contra la mujer; políticas del trabajo y de autonomía económica; programas dirigidos a las áreas de educación, salud, igualdad entre los sexos, diversidad, cultura, además de estimular una mayor participación de las mujeres en la política.

Por medio de sus actividades cotidianas, la SNPM ha buscado cumplir su misión institucional de reversión del modelo de desigualdad entre mujeres y hombres brasileños, mejorando la vida de las mujeres y garantizando sus derechos en toda su diversidad. Para lograr tal misión, la SNPM propone formular, implantar, implementar, consolidar y ampliar las políticas públicas dirigidas a las mujeres, de modo transversal con todos los ministerios, estados y municipios. Es

---

70 Constitución Federal de Brasil de 1988, Art. 5º.

importante destacar que la transversalidad es un principio fundamental para la Política de Mujeres, una vez que permite, por medio de la comunicación entre actores, el establecimiento de nuevas prácticas, teniendo como resultado los conocimientos producidos por el aprendizaje de una realidad colectiva.

A partir de incontables debates realizados en la 1ª Conferencia Nacional de Política para las Mujeres en 2004, fue elaborado el 1º Plan Nacional de Política para las Mujeres, cuya propuesta central fue la creación de una Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer, dando énfasis justo a la necesidad de construir acciones conjuntas, Estado y comunidad, dirigidas para la efectividad de la política de enfrentamiento a la violencia contra la mujer.

Aprobado por el Decreto No. 5.390/2005, el 1º Plan Nacional de Políticas para las Mujeres fue implementado en el año posterior, conteniendo conceptos, principios, directrices, normas técnicas y acciones de prevención y combate a la violencia contra la mujer. El Plan fue compuesto por cinco ejes orientadores, teniendo un específico para la temática de la evaluación, a saber: 1) Autonomía, igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía; 2) Educación inclusiva y no sexista; 3) Salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos; 4) Enfrentamiento de todas las formas de violencia contra las mujeres y 5) Gestión y monitoreo del PNPM.

## **El Caso Maria da Penha**

El caso se refiere a los actos de violencia cometidos contra Maria da Penha Maia Fernandes, durante años por su marido, Marco Antonio Heredia Viveiros, en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Ceará. En el año de 1983, Maria da Penha fue víctima de doble tentativa de feminicidio por parte de su marido. Primero, él disparó en su espalda, mientras ella dormía y debido a las lesiones irreversibles, Maria ha quedado parapléjica. Meses después, luego de ser mantenida en cárcel privada, el marido intentó electrocutarla durante el baño.

En 1998, los peticionarios Maria da Penha Maia Fernandes, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latinoamericano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) denunciaron el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El 4 de abril de 2001, la Comisión emitió el Informe de Mérito No. 54/2001, en el que concluyó que el Estado brasileño violó, en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes,

los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial proporcionada por los artículos 8 y 25 de la Convención, de conformidad con la obligación general de respetar y garantizar los derechos establecidos en el artículo 1 de dicho instrumento y los artículos II y XVII de la Declaración, así como en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

Además, la Comisión concluyó que tal violación siguió un patrón discriminatorio con respecto a la tolerancia de la violencia doméstica contra mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial.

A partir de la manifestación de la CIDH, el Estado brasileño promulgó la Ley No. 11.340, de 7 de agosto de 2006, conocida como “Ley Maria da Penha” (LMP).

La ley ha creado mecanismos para cohibir y prevenir la violencia doméstica y familiar contra la mujer y dispone sobre la creación de Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer, además de establecer medidas de asistencia y protección a las mujeres en situación de violencia doméstica y familiar.

Ese instrumento legal evidencia la preocupación de detallar y especificar derechos y garantías de la mujer y establece medidas protectoras de urgencia, con posibilidad incluso de concesión de alimentos provisionales en favor de la mujer, pudiendo arrestar a los agresores en flagrante o realizar el arresto transitorio cuando implique una amenaza inminente a la integridad física de la mujer. Prevé, también, medidas de protección a la mujer, como el alejamiento del agresor del domicilio.

La ley también dio significativa elasticidad para el concepto de violencia para incluir toda y cualquier forma de violencia, sea física, psicológica, moral, patrimonial o sexual, considerando como violación de derechos humanos.

Como se evidencia, la Ley Maria da Penha se convirtió en un ejemplo de madurez de la democracia brasileña, porque hubo un esfuerzo conjunto para su formulación, con una activa participación del Congreso Nacional, de la Secretaría Nacional de Política para las Mujeres, de las organizaciones no gubernamentales, como de académicos y letrados.

El año posterior a la creación de la LMP, como parte de una Agenda Social, el Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer fue lanzado por el Gobierno Federal, donde todos, gobierno federal y gobiernos estatales y municipales acordaron la elaboración conjunta de una planificación de acciones integradas, a ser ejecutado en todo el territorio nacional, con enfoque en la

consolidación de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer. El Pacto fue estructurado en cinco principales ejes:

- Eje 1 - Garantía de la aplicabilidad de la Ley Maria da Penha
- Eje 2 - Ampliación y fortalecimiento de la Red de Atención para las Mujeres en Situación de Violencia
- Eje 3 - Garantía de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia
- Eje 4 - Garantía de los derechos sexuales y reproductivos, el enfrentamiento a la explotación sexual y la rata de mujeres
- Eje 5 - Garantía de la autonomía de las mujeres en situación de violencia y ampliación de sus derechos

En 2008, ante la necesidad de dar continuidad a las Políticas Nacionales, en la 2ª Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, fue lanzado un 2º Plan Nacional (Decreto No. 6.387) que amplió sus ejes de acción, aumentando de 5 para 10. Sólo el Eje 4 se mantuvo en el Plan para orientar la aplicación de las políticas de enfrentamiento, a saber:

- Eje 1- Autonomía económica e igualdad en el mundo del trabajo, con inclusión social
- Eje 2- Educación inclusiva, no sexista, no racista, no homofóbica y no lesbofóbica
- Eje 3 - Salud de las mujeres, derechos sexuales y derechos reproductivos
- Eje 4 - Enfrentamiento de todas las formas de violencia contra las mujeres
- Eje 5 - Participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión
- Eje 6 - Desarrollo sostenible en el medio rural, en la ciudad y en las florestas, con garantía de justicia ambiental, soberanía y seguridad alimentaria
- Eje 7- Derecho a la tierra, vivienda digna e infraestructura social en los medios rural y urbano, considerando las comunidades tradicionales
- Eje 8 - Cultura, comunicación y medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios

- Eje 9 - Enfrentamiento del racismo, sexismo y lesbofobia
- Eje 10 - Enfrentamiento de las desigualdades generacionales que afectan a las mujeres, dando especial atención a las jóvenes y ancianas

Es importante destacar la importancia del Eje 1 sobre la Autonomía económica e igualdad en el mundo del trabajo, con inclusión social, que tiene por objetivo la ampliación de las oportunidades en la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo y de su acceso a programas sociales, proporcionando así, mayores oportunidades de erradicar el fenómeno de la violencia y ayudando en la generación de ingresos. Además de la promoción de la autonomía económica y financiera, especialmente para las mujeres en situación de vulnerabilidad social, el Eje 1 muestra la urgencia de estimular la promoción de la igualdad de género, cargos y sueldos dentro de las empresas y organizaciones.

Durante la 3ª Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, que se llevó a cabo en diciembre de 2011, destacamos algunos resultados obtenidos a partir de la relectura del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, donde los 10 ejes propuestos anteriormente permanecieron. Sin embargo, por causa de nuevas coyunturas políticas y sociales en Brasil, las metas y acciones sufrieron reformulaciones.

En 2013, a partir de un esfuerzo del gobierno federal, en el sentido de evaluar las propuestas y acciones del Pacto Nacional, se identificaron algunas necesidades de reformulación y actualización de sus estrategias. De este modo, el Gobierno brasileño lanzó a través del Decreto No. 8.086 del 30 de agosto de 2013, el importante e inédito Programa “Mujer, Vivir Sin Violencia” (PMVSV).

El PMVSV tiene como objetivo fundamental la ampliación y la integración de todos los servicios públicos existentes dirigidos a las mujeres en situación o riesgo de violencia. Llegó para atender al artículo 8º de la Ley Maria da Penha, el cual determina que:

La política pública que crea mecanismos para cohibir la violencia doméstica y familiar contra la mujer se hará a través de un conjunto articulado de acciones de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y de acciones no gubernamentales, teniendo como directrices: I – la integración operacional del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública con las áreas de seguridad pública, asistencia social, salud, educación, trabajo y vivienda.



## **Visión actual de los avances y retos en las políticas para mujeres**

Como se ha visto anteriormente, significativos marcos y conquistas para las mujeres brasileñas fueron la aprobación de la Ley Maria da Penha concomitante a la creación de la Secretaría Nacional de Políticas para Mujeres, comprobados en los años posteriores por los importantes avances. El Programa “Mujer, Vivir Sin Violencia” fue creado con el objetivo de ampliar e integrar los servicios públicos que existen destinados para atender a mujeres en riesgo o en situación de violencia, a través de sistemas públicos de servicios especializados y humanizados. El Programa propone seis estrategias de acción, dirigidas para el fortalecimiento y la consolidación de la red de servicios especializados en la atención a mujeres víctimas de violencia. Realizado a través de la coordinación entre los organismos públicos y servicios de las tres esferas de gobierno, el Programa se efectúa mediante la firma del Término de Adhesión al Programa, donde los poderes Ejecutivos estatales y municipales, los tribunales de Justicia, ministerios Públicos y defensorías Públicas estatales, por medio de la articulación entre órganos y servicios públicos de las tres esferas de gobierno, se comprometen con su total ejecución. Son estrategias del Programa:

### ***Implementación de la Casa de la Mujer Brasileña***

Creada en 2015, la Casa de la Mujer Brasileña (CMB) ha revolucionado el modelo de enfrentamiento a la violencia contra las mujeres, una vez que promueve la integración, la ampliación y la articulación entre los equipos públicos dirigidos al atendimento a las mujeres en situación de violencia. Este importante y fundamental equipo público es una de las principales puertas de entrada para acceder a los servicios especializados de alta complejidad dentro de la Red de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer. Por lo tanto, la CMB se ha convertido en la principal innovación del Programa, donde en un mismo espacio se encuentra contemplada la Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer – DEAM, tribunales y juzgados de Violencia Doméstica, Defensoría, Fiscalía y Equipo Psicosocial, donde psicólogas, asistentes sociales, educadoras y el equipo de orientación al empleo e ingresos actúan directamente con las mujeres en la construcción de un Plan Personal de Vida. Además de evitar la *revictimización* de las mujeres víctimas de violencia o en riesgo de violencia, contribuye, sobre todo, a erradicar el ciclo de la violencia. Representa

un espacio común, donde un conjunto de acciones de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios se encuentra articulado y orientado para una integración operacional, en la búsqueda por la atención integral a las mujeres. El Programa 'Mujer, Vivir Sin Violencia' (PMVSV) fue una respuesta del Estado brasileño al reconocer que la violencia contra la mujer, consecuencia del curso histórico y estructura de la sociedad brasileña, viola sus derechos constitucionales y configura, además, una grave crueldad con las mujeres. Son directrices generales y protocolos de atención en la CMB: solidaridad; respeto; humanización en la atención; secreto profesional; libertad de elección de las mujeres; integridad de los servicios ofrecidos a las mujeres en situación de violencia; empoderamiento de las mujeres; prevención de la revictimización; agilidad y eficiencia en la resolución de los casos; sistema de datos e información; continuidad en la atención.

### ***Ampliación de la Central de Atención a la Mujer – Ligue 180 (Llame al 180)***

Importante política pública destinada al avance del PMVSV es la Central de Atendimento a la Mujer en Situación de Violencia - (Llame al 180), un servicio de utilidad pública gratuito y confidencial, ofrecido por la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres, que tiene como finalidad ser un canal especializado de denuncias de violencia contra la mujer, de la diseminación de informaciones sobre legislaciones y derechos, además de la recepción y expedición de los casos de violencia para órganos competentes o para la Red de Servicios Especializados en la atención de las mujeres. Esta importante política pública contiene fundamental desempeño como instrumento de defensa en la promoción de los derechos de las mujeres, ya que se caracteriza como la principal y más importante puerta de entrada para la mujer víctima o en riesgo de violencia. La atención funciona todos los días de la semana durante 24 horas y se ha revelado un eficaz canal conductor, no sólo de la expedición, pero también en el estudio de datos e informaciones que ayudan en la construcción de políticas públicas más eficientes en el enfrentamiento de la violencia contra la mujer. 'Ligue 180' también ha desempeñado un excelente papel en el seguimiento y evaluación permanente de los servicios que integran la red especializada en todo el país y en el exterior. Todas las informaciones son registradas en un sistema, que posibilita la ampliación de la visibilidad de la violencia contra la mujer y permite demostrar la dimensión de este fenómeno social, su dinámica e implicancias. Además, contribuye para el desarrollo de políticas públicas y equipos distinguidos, de acuerdo con las características de cada municipio, donde

acciones especiales pueden ser construidas según la necesidad de la demanda y la frecuencia de violencia contra la mujer en cada región o localidad. Desde el lanzamiento del Programa, acciones vienen siendo implementadas en búsqueda de países donde esté viviendo una gran concentración de brasileñas, con el objetivo de ampliar el servicio de la Central de Atención a la Mujer. Actualmente, “Ligue 180” tiene atención en 17 países: Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bélgica, EE.UU., Francia, Portugal, España, Italia, Guyana Francesa, Guyana Inglesa, Holanda, Inglaterra, Luxemburgo, Noruega y Suiza.

### ***Organización y humanización de la atención a las víctimas de violencia sexual***

Una importante conquista en la efectividad de las políticas públicas en el combate a la violencia sexual contra la mujer es la sanción de la Ley No. 12.845/2013, donde los hospitales del Sistema Único de Salud (SUS) deben prestar atención de urgencia, integral y multidisciplinar a las víctimas de violencia sexual. El objetivo principal de esta política está anclado en el objetivo de lograr el control a través de los datos epidemiológicos y de tratamiento disponibles para las lesiones físicas y psicológicas, sobre todo por la gravedad y las consecuencias devastadoras en la vida de una mujer sometida a este tipo tan grave de violencia. Esta ley ha institucionalizado un conjunto de prácticas, hoy en día, ya incorporadas por el SUS. Con la creación del Programa “Mujer, Vivir Sin Violencia”, algunas normativas fueron creadas para atender y beneficiar de forma imperativa, la necesidad de la ampliación de la red de atención a las mujeres víctimas de violación. Destacamos el importante Decreto No. 1662, del 2 de octubre de 2015, donde los criterios fueron definidos, para autorizar instituciones en la recolección de muestras y evidencias que pueden establecer la vinculación de la violencia sexual, dentro del SUS. Por lo tanto, el PMVSV promovió una intensificación en la capacitación de la fuerza de trabajo de profesionales que actúan directamente con el tema, tales como peritos de la seguridad pública y salud (médico, enfermero, psicólogo, asistente social), sobre atención humanizada a personas víctimas de violencia sexual, recolección de evidencias y la importancia del registro de informaciones. Desde la promulgación de este decreto, varios servicios especializados en la atención a la mujer víctima de violencia sexual fueron inscritos en el Registro Nacional de Establecimiento de Salud (CNES).

A pesar de la creación de una red de servicios especializados de protección a la mujer, Brasil aún enfrenta fragilidad en su articulación e insuficiencia de unidades de atención disponibles frente a la demanda y fragmentación en los

servicios, por lo que es necesario realizar políticas intersectoriales y transversales para mejorar la recepción de los intereses de las mujeres.

Para atender distintas necesidades que el fenómeno de la violencia impone a las mujeres, es imprescindible la integración de varias áreas de gobierno y la integración de políticas públicas.

Estructurar una red de servicios en la atención a la mujer en situación de violencia en los estados, municipios y Distrito Federal ha sido un gran desafío. La actuación en red garantiza la atención especializada e integral a la mujer que recurre al servicio público. Después de la creación del Pacto de enfrentamiento, la red fue ampliada en 161% y cuenta actualmente con las siguientes unidades:

- Comisarías Especializadas en la Atención a la Mujer y Núcleos/Puestos de Atención a la Mujer en las Comisarías (496);
- Centros de Referencia de Atención a la Mujer (248);
- Casas Refugio (92);
- Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer (136);
- Núcleos de la Mujer en la Defensoría Pública (40);
- Fiscalías Especializadas (94);
- Casa de la Mujer Brasileña (7);
- Unidades Móviles de Atención (58);
- Servicios de atención a las mujeres en situación de violencia sexual y doméstica (552)
- Servicios de educación y responsabilidad de los agresores (14).

### ***Implantación de Unidades Móviles de Atención a las Mujeres del Campo y de la Floresta (Vial y Fluvial)***

La implantación de las unidades móviles pretende garantizar la igualdad de acceso de mujeres que viven en áreas rurales, campo y florestas, con orientaciones apropiadas y diversos servicios que componen la Red Especializada de

Atención a la Mujer en situación de violencia a partir de una lógica humanizada. Distribuir geográficamente las unidades móviles fue la estrategia adoptada, respetando la especificidad regional, carencia de equipos sociales y la viabilidad de una articulación entre los organismos estatales y municipales de políticas para las mujeres y el Gobierno Federal.

### ***Realización de Campañas Continuas de Concientización***

El objetivo de las campañas de concientización se encuentra asentado en la urgencia de alertar a la población y estimular su participación en la temática, promoviendo cambios de la representación social sobre las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto, se vuelve imprescindible intensificar campañas de concientización que estén de acuerdo con la Política Nacional que busca implementar acciones de desconstrucción de los mitos y estereotipos, para que se alcance el cambio en los patrones sexistas, perpetuados por las desigualdades entre hombres y mujeres. Algunas campañas exitosas en el país: Campaña 16 días de Activismo por el Fin de la Violencia contra las Mujeres; Campaña Hombres Unidos por el Fin de la Violencia; Campaña quien ama abraza; Campaña Compromiso y Actitud por la Ley Maria da Penha: La Ley es Más Fuerte, entre otras.

## Algunos avances en la legislación brasileña

Ley No. 10.714/2003	Autoriza al Poder Ejecutivo a tornar disponible, a nivel nacional, número telefónico, gratuito, con solamente tres dígitos, destinado a atender, denuncias de violencia contra la mujer.
Ley No. 10.778/2003	Establece la notificación compulsoria de casos de violencia contra la mujer atendidos en servicios de salud públicos o privados.
Ley No. 11.340/2006	Ley Maria da Penha, instituye mecanismos destinados a cohibir la violencia doméstica y familiar contra las mujeres.
Decreto No. 7.393/2010	Dispone sobre la Central de Atención a la Mujer – Ligue180 como un servicio de utilidad pública de emergencia, de alcance nacional e internacional, accedido por el número 180, de forma gratuita, siete días por semana, 24 horas por día.
Ley No. 12.227/2010	Crea el Informe Anual socioeconómico de la mujer, documento que reúne datos de la violencia contra la mujer.
Decreto No. 7.958/2013	Establece directrices para la atención a las víctimas de violencia sexual por los profesionales de la red de atención del Sistema Único de Salud y Seguridad Pública.
Ley No. 12.845/2013	Dispone sobre la atención integral y obligatoria de personas en situación de violencia sexual.
Portaría No. 485/GM/MS de 1º/04/2014	Redefine el funcionamiento del servicio de atención a las personas en situación de violencia sexual en el ámbito del SUS.
Decreto No. 8.086/2013	Crea el Programa “Mujer, Vivir Sin Violencia”.
Ley No. 13.104/2015	Ley del Femicidio, altera el Art. 121 del Decreto-Ley No. 2.848/1940 del Código Penal, que prevé el feminicidio como circunstancia que lo califica como crimen de homicidio y lo incluye en el rol de los crímenes hediondos en los casos de violencia doméstica y familiar (Art. 1º de la Ley No. 8.072/1990).
Ley No. 13.827/2019	Altera la Ley No. 11.340/2006 (Ley Maria da Penha) para autorizar la aplicación de medida proyectiva de urgencia por la autoridad judicial o policial para la mujer en situación de violencia doméstica y familiar, o para sus dependientes, y para determinar el registro de la medida proyectiva de urgencia en base de datos mantenido por el Consejo Nacional del Justicia.

Vale destacar que a partir de la iniciativa de la Oficina de la ONU Mujeres, Brasil fue elegido como país piloto para hacer la adaptación a la realidad social, cultural, política y jurídica, del *Modelo del protocolo latinoamericano para investigación de muertes violentas de mujeres*, cuya motivación se basa en la condición de género (feminicidio).

La Ley del Feminicidio, considerada un importante instrumento y gran conquista, trajo visibilidad para este grave fenómeno social, que antes, ni siquiera había registro de datos que señalaran, en este contexto, la cantidad de muertes. Hoy en Brasil, según el Mapa de la Violencia de 2016, en promedio, doce mujeres son asesinadas todos los días en Brasil. En 2017, se registraron 4.473 casos de homicidios dolosos contra la mujer, apuntando a un aumento del 6,5% si comparado al año anterior. Aunque sólo 946 casos se clasificaron como feminicidio, indicando la subnotificación.

## Reflexión final

Todo país que afirma ser un Estado democrático de derecho y tiene el compromiso de promoción de la seguridad y del bienestar de todos sus ciudadanos y la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer, no puede dejar de llevar en consideración la desigualdad histórica, social y jurídica a la que las mujeres han sido y aún están sometidas.

De acuerdo con el Mapa de la Violencia de 2016, Brasil enfrenta como mayor desafío la reducción del grave cuadro de violencia contra las mujeres, que actualmente, ocupa el 4º (cuarto) lugar en un ranking entre 84 países. Y es en este sentido que Brasil aún tiene un largo camino para recorrer. Superar barreras culturales, dificultades de integración de los servicios especializados por las dimensiones continentales de su territorio e insertar en la agenda política el compromiso entre los gobiernos, dirigido para el enfrentamiento de la violencia contra la mujer, constituye un conjunto de acciones necesarias para la promoción de un efectivo resultado.

Es importante destacar que para combatir, o al menos minimizar, las desigualdades entre hombres y mujeres no necesariamente se debe negar la existencia de una diversidad o de diferencias entre ambos, pero se debe reconocer que ambos poseen idénticos valores. En vista de ello, urge hacer modificaciones en las relaciones sociales, estimuladas principalmente por la actuación en

diversas áreas, buscando la construcción de políticas públicas de carácter permanente, para que sea posible, una reducción decisiva de las desigualdades, de la discriminación y de la violencia contra la mujer.

Los desafíos que Brasil enfrenta son enormes cuando se tiene en vista la obtención de la eficacia y efectividad en la implementación de sus políticas públicas de forma humanizada. En este sentido, es importante destacar que la humanización dentro de los servicios presupone la unión de la calidad en la atención técnica con la relación entre los actores involucrados en la prestación del servicio. Además, se debe considerar la frecuente entrada de nuevos actores y la reevaluación en la conducción de los procesos, es decir, elementos que evidencian tratarse de un procedimiento abierto y permanente de construcción.

Son notorios, en Brasil, los avances en el campo del enfrentamiento de la violencia contra la mujer, no sólo en términos de legislación, sino también en el campo de las políticas públicas. Pero a pesar de los avances, aún estamos distantes de garantizar la plenitud de los derechos de las mujeres. Una de las fragilidades que aún persiste es la poca participación de mujeres en el campo de la toma de decisión, debido a los números expresivamente inferiores de ocupación de cargos de liderazgo en las esferas de poder.

Es innegable que en la realidad brasileña es urgente el aumento de ofertas de servicios especializados para atender con calidad las demandas de las mujeres, no sólo en los casos de enfrentamiento a la violencia, sino también en las otras direcciones anteriormente delineadas como la política del trabajo y de la autonomía económica; programas destinados para las áreas de educación, salud, igualdad de género, diversidad, cultura, entre otros. Se suman aún los desafíos de impulsar una actuación conjunta e integrada que demandan una mayor participación femenina en áreas estratégicas de representatividad y cargos de decisión. Es decir, estimular una mayor participación femenina en la política, pues como se desprende del escenario actual, sólo 10% de mujeres ocupan las sillas en la Cámara de los Diputados, siendo de gran relevancia aumentar la ocupación de las mujeres en los cargos de autoridad.

Es también muy importante, el aumento del acceso a la política a través del desarrollo de nuevas puertas de entrada, tales como Centros de Referencia para las Mujeres, Casa de Recibimiento, Casa Refugio, CMB del tipo I y II en las capitales y la del tipo III y IV en todos los municipios, en un actuante e imprescindible proceso de referencia y contra referencia. Asimismo, garantizar



servicios y un espacio a la mujer brasileña y sus hijos que vive en el exterior - “Espacio de la Mujer Brasileña”, ofreciendo atención, orientación y acompañamiento de la mujer en situación o riesgo de violencia, por medio de asociaciones con los consulados.

La búsqueda de modelos alternativos de servicios y acciones de enfrentamiento que atiendan las especificidades de mujeres que viven en pequeños municipios, áreas rurales o grupos vulnerables tales como indígenas y quilombolas.

La continuidad de la lucha contra la impunidad de los agresores es imperativa, aunque es urgente la ampliación de propuestas de políticas públicas que se dediquen al tratamiento y la reeducación de la conducta violenta. Y es en este sentido que se resalta la importancia de comprender las influencias, factores y causas que llevan la violencia contra la mujer. La prevención debe tener bases en estudios sobre características que puedan influenciar el comportamiento del agresor y de las mujeres que presentan mayor vulnerabilidad a la victimización y la permanencia en este *status quo*, sea por la venganza, dependencia emocional o financiera, discriminación social, ausencia de apoyo familiar, entre otros.

De este modo, alcanzar el entendimiento de este grave problema social y de la percepción de los vectores que estructuran el imaginario de la sociedad brasileña son acciones necesarias para obtener respuestas más eficientes en las políticas públicas en la lucha contra la discriminación y en el enfrentamiento a la violencia contra la mujer, atendiendo así a la urgente necesidad de alcanzar la paridad entre hombres y mujeres y conquistar, tras décadas de desigualdad, la tan soñada igualdad para todos.



# Paraguay

## Experiencia de combate a la violencia basada en el género, especialmente el femicidio\*

### Introducción

La violencia basada en el género obedece a relaciones de poder asimétricas, las que van tomando un cariz cada vez más grave en torno al denominado “Ciclo de la Violencia”, del que nos habla la autora Leonor Walker.

El feminicidio como forma extrema de violencia es el resultado de procesos que, generalmente, llevan un tiempo considerable. Sin embargo, en ciertos casos puede darse de modo distinto. En efecto, el victimario va tejiendo una red donde las personas en condiciones de vulnerabilidad quedan inmersas de manera gradual y en franca progresividad, hasta que, incluso, pueden llegar a perder su propia identidad para anularse y dar paso a aquella forma de control ejercida por quien detenta el poder sobre ellas, y termina acabando con su vida.

Los países de la región fueron incorporando en sus normativas la tipificación de hechos de violencia como ha ocurrido con el feminicidio, cuyas

---

\* Para la elaboración de este capítulo, las autoridades gubernamentales designaron, en el marco de las reuniones de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), a Silvia Beatriz López Safi, Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de Género del Poder Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia.

características y procedimientos serán descriptos en el presente artículo, en lo que respecta a la República del Paraguay.

Esta incorporación obedece, sobre todo, a que los instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente los que refieren a la protección de derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, han sentado las bases para determinar esas relaciones asimétricas de poder y sus manifestaciones; lo que fue recogido por los países en sus legislaciones y procedimientos.

Cabe destacar que para el desarrollo del presente artículo se trajeron a colación trabajos realizados por la Prof. Magistrada María Mercedes Buongermini Palumbo, colaboradora Técnica de la Secretaría de Género del Poder Judicial de la República del Paraguay, del Prof. Dr. Enrique Kronawetter, en su carácter de docente del área Penal de las capacitaciones llevadas a cabo por la citada Secretaría de Género, y las opiniones técnicas vertidas por quienes integran dicha Secretaría. Asimismo, ha sido invaluable la colaboración de la Abg. Patricia Doldán, en su carácter de Asesora Jurídica del Ministerio de la Mujer, con datos provenientes del sistema, siendo el citado Ministerio de la Mujer, el Órgano Rector encargado del diseño, seguimiento, evaluación de las políticas públicas y estrategias de carácter sectorial e intersectorial para efectivizar las disposiciones de la Ley No. 5.777/2016 de Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia.

## **Caracterización de la situación general de la violencia basada en el género, y especialmente el femicidio**

Si bien en doctrina se distingue el femicidio, como el homicidio o asesinato de la mujer por el simple hecho de pertenecer al sexo femenino, de la expresión feminicidio, como el conjunto de femicidios, en una situación de absoluta o patente inactividad de los Estados para la prevención, persecución y evitación de tales crímenes; en la República del Paraguay se utiliza la expresión “femicidio”. Ello se desprende de la disposición contenida en el artículo 50 de la mencionada Ley No. 5.777/2016 de Protección Integral a las Mujeres, contra Toda

Forma de Violencia, la cual incluye dos artículos dedicados al feminicidio, su tipificación y sanción, como se verá en el siguiente ítem.

La violencia contra la mujer se halla definida en el artículo 5° de la mencionada ley, en los siguientes términos:

Es la conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico a la mujer, basada en su condición de tal, en cualquier ámbito, que sea ejercida en el marco de relaciones desiguales de poder y discriminatorias (...).

Por su parte, la violencia feminicida es definida en el artículo 6° de la misma norma como:

...la acción que atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa o intenta causar la muerte de la mujer y que está motivada por su condición de tal, tanto en el ámbito público como privado.

La misma norma define la violencia física<sup>71</sup>, psicológica<sup>72</sup> y sexual<sup>73</sup>, siguiendo los criterios establecidos en las convenciones, tal como lo hace la Convención de Belém do Pará, ratificada por Paraguay por Ley No. 605 de 1995.

Es importante señalar que en Paraguay pervive, junto con la mencionada Ley No. 5.777/2016, la Ley No. 1.600/2000 Contra la Violencia Doméstica, que establece medidas de protección civil a toda persona, sin distinción de sexo o edad, que:

- sufra lesiones, maltratos físicos, síquicos o sexuales por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar, originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; el supuesto de parejas no convivientes y los hijos e hijas sean o no comunes.
- se ubique en el ámbito doméstico, sin vinculación familiar.

---

71 Violencia física: Es la acción que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño en su salud o riesgo de producirlo y cualquier otra forma de maltrato que afecte su integridad física.

72 Violencia psicológica: Acto de desvalorización, humillación, intimidación, coacción, presión, hostigamiento, persecución, amenazas, control y vigilancia del comportamiento y aislamiento impuesto a la mujer.

73 Violencia sexual: Es la acción que implica la vulneración del derecho de la mujer de decidir libremente acerca de su vida sexual, a través de cualquier forma de amenaza, coacción o intimidación.

## Descripción del contexto normativo e institucional

En diciembre de 2016, el Poder Legislativo de la República del Paraguay sancionó la Ley No. 5.777/2016 de Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia, la cual, como quedó dicho precedentemente, contiene dos artículos dedicados al feminicidio, su tipificación y sanción.

La formulación legislativa se enmarca en el modelo de las llamadas “leyes integrales”, cuya finalidad es promover y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, estableciendo políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia las mujeres, así como mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado<sup>74</sup>.

Esta ley reconoce como antecedente el Anteproyecto de Ley contra la Violencia hacia las Mujeres Basada en Asimetrías de Género, del año 2012, que pretendió encarar en un cuerpo único y multidisciplinario todo el fenómeno de la violencia hacia las mujeres.

El proyecto de la ley actual se basó en los trabajos preliminares de diagnóstico elaborados con anterioridad por el Congreso Nacional con la colaboración y gestión de la sociedad civil.

La citada Ley No. 5.777 tiene por *objeto* establecer políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado<sup>75</sup>. Su *finalidad* es promover y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia<sup>76</sup>.

En lo que respecta a los ámbitos de aplicación, la citada ley se aplicará a las mujeres, sin ningún tipo de discriminación, frente a actos u omisiones que impliquen cualquier tipo de violencia descripta en la Ley, y que se produzca en los ámbitos familiares o de unidades domésticas —en caso de existir una relación interpersonal de pareja presente o pasada, de parentesco o de convivencia entre

---

74 Buongermini Palumbo, María Mercedes, *Módulos de capacitación de la Ley No. 5.777/16 “De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia”*, Secretaría de Género del Poder Judicial de la República del Paraguay, 2018.

75 Ley No. 5.777/2016. Art. 1°.

76 *Ibíd.* Art. 2°.

el autor y la mujer agredida—, en la comunidad —sin necesidad de que exista una relación o vínculo de ningún tipo entre la persona o personas agresoras y la mujer—, o cuando sea perpetrada o tolerada por el Estado, a través de sus agentes o terceras personas con su consentimiento en cualquier lugar que se produzca<sup>77</sup>.

En el contexto de la referida Ley No. 1.600/2000 a la que hemos aludido en el punto anterior y, que tal como señaláramos, pervive con la Ley No. 5.777/2016, las medidas cautelares de protección dictadas con mayor frecuencia son la prohibición de acceso al hogar por parte del victimario y de acercamiento a la víctima en un radio de, por lo menos, 500 metros y, en lo que refiere a la víctima, la autorización para retirarse del hogar junto con sus menores hijos, si los hubiere, así como el retiro de sus pertenencias de uso personal, al igual que la de los mencionados hijos menores de edad. Ello sin perjuicio del dictado de otras medidas que pudieran resultar pertinentes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 2º inc. f) de la Ley No. 1.600/2000.

### ***Tipificación del feminicidio***

El artículo 50 de la Ley No. 5.777/2016 tipifica el feminicidio en los siguientes términos:

El que matara a una mujer por su condición de tal y bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, será castigado con pena privativa de libertad de diez a treinta años, cuando:

- a) El autor mantenga o hubiere mantenido con la víctima una relación conyugal, de convivencia, pareja, noviazgo o afectividad en cualquier tiempo;
- b) Exista un vínculo de parentesco entre la víctima y el autor, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- c) La muerte ocurra como resultado de haberse cometido con anterioridad un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial contra la víctima, independientemente de que los hechos hayan sido denunciados o no;

---

<sup>77</sup> *Ibid.* Art. 3º.

- d) La víctima se hubiere encontrado en una situación de subordinación o dependencia respecto del autor, o este se hubiere aprovechado de la situación de vulnerabilidad física o psíquica de la víctima para cometer el hecho;
- e) Con anterioridad el autor haya cometido contra la víctima hechos punibles contra la autonomía sexual; o
- f) El hecho haya sido motivado por la negación de la víctima a establecer o restablecer una relación de pareja permanente o casual.

### ***Antecedentes y comparación con la tipificación actual***

Antes de la sanción de la Ley No. 5.777/2016, el asesinato de una mujer era sancionado de conformidad con el artículo 105 (homicidio doloso) del Código Penal, que contemplaba sólo agravantes en conexión con el vínculo (madre, a su hija, a cónyuge o concubina, o hermana), con la alevosía, aprovechando intencionalmente la indefensión de la víctima, para facilitar un hecho punible, ocultarlo o procurar la impunidad, o por el mero motivo de no haber logrado el fin propuesto al intentar otro hecho punible; y por el mero placer de matar<sup>78</sup>. Pero con atenuantes si el reproche al autor fuera considerablemente reducido por una excitación emotiva o por compasión, desesperación u otros motivos relevantes.

Ya en torno a la ley actual, los tres primeros incisos del artículo 50 suponen la existencia de una relación interpersonal (pareja presente o pasada, parentesco o convivencia) entre la víctima y la persona agresora.

Se enmarca en lo que el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género* define como “femicidio” de tipo “activo o directo”, de modalidad penal “íntima”, “familiar”, o “por conexión”<sup>79</sup>.

Los tres últimos incisos del artículo 50 describen supuestos de hecho que no necesariamente suponen la existencia de relaciones interpersonales entre la víctima y la persona agredida.

---

78 Buongermini Palumbo, María Mercedes. *Op. cit.*

79 Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014.

Abarca aquellas situaciones en las que existe una *asimetría de poder entre la víctima y el victimario*, permitiendo visibilizar, investigar, sancionar y reparar casos de asesinatos sexistas en los que no exista vinculación entre la víctima y la persona agresora.

La ley contempla, pues, tanto el llamado feminicidio íntimo como el feminicidio puramente sexista o misógino.

### ***Estadísticas<sup>80</sup>***

La experiencia de países que han tipificado el feminicidio ha permitido observar un notable incremento en el registro de casos luego de la sanción de las leyes especiales sobre feminicidio. Paraguay no escapa a esta realidad:

- en el año 2014, se registraron 26 casos de muertes violentas de mujeres basadas en asimetría de género;
- en el año 2015, se registraron 23 casos;
- en el año 2016, se registraron 39 casos;
- en el año 2017, tenemos 49 casos en cifras absolutas, lo que lleva a un aumento del 26 % de muertes violentas de mujeres;
- entre enero y setiembre del año 2018, se registran 40 casos de feminicidio, tentativa de feminicidio 115, violencia familiar 299, muerte violenta de mujeres que no se configura como feminicidio 16 casos, suicidio de mujeres 22 casos y feminicidio de paraguayas en el exterior 5 casos y 1 en estudio. Cabe destacar que se producen muertes de mujeres por feminicidio cada 7,3 días<sup>81</sup>.

---

80 Fuente: Secretaría de Género del Poder Judicial, s/datos del Ministerio de la Mujer y del Sistema de Justicia.

81 Fuente: Ministerio de la Mujer.



- entre enero y setiembre de 2018, ingresaron 30 causas penales al Poder Judicial (caratuladas en su mayoría como feminicidio y otras como homicidio doloso), teniendo como base los 49 casos ingresados en 2017 y considerados feminicidio por el Ministerio de la Mujer. Los casos son caratulados, según la calificación jurídica que determina el Ministerio Público. La mayor cantidad de feminicidios se dio en el Departamento Central, que tiene una mayor concentración poblacional, luego en Alto Paraná y en San Pedro, que son Departamentos fronterizos.

Y en cuanto a la violencia doméstica e intrafamiliar, en el año 2016, ingresaron 11.380 formularios de denuncias a los juzgados de Paz. Según el tipo de violencia, el 42% fue física, 51% psíquica, 2% patrimonial, 1% sexual y 4% no registra tipo.

Siguiendo con datos del año 2018, en el periodo comprendido de enero a setiembre en el Servicio de Atención a la Mujer del Ministerio de la Mujer (SEDAMUR), 1.335 mujeres han recibido atención directa de parte del equipo multidisciplinario del Servicio (Psicólogas, Abogadas y Trabajadora Social). De estas mujeres, 712 son usuarias que han recurrido por primera vez y 623 corresponden a mujeres que acuden con frecuencia al SEDAMUR recibiendo las mismas en su totalidad contención y tratamiento psicológico y orientación legal de acuerdo a los distintos casos presentados, brindando de esta manera 3.016 atenciones en sus distintas modalidades<sup>82</sup>.

Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR) <sup>83</sup>				
Año/mes 2018 - De enero a setiembre	Total de mujeres atendidas	Mujeres atendidas por primera vez	Mujeres atendidas de seguimiento	Cantidad de servicios prestados
Enero	206	143	63	478
Febrero	209	120	89	477
Marzo	150	77	73	339
Abril	126	65	61	316
Mayo	141	65	76	317
Junio	122	54	68	271
Julio	133	65	68	293
Agosto	126	68	58	305
Setiembre	122	55	67	235
<b>TOTAL</b>	<b>1.335</b>	<b>712</b>	<b>623</b>	<b>3.016</b>

82 Fuente: Ministerio de la Mujer.

83 *Ibíd.*

***Línea 137 “SOS MUJER”<sup>84</sup>***

- En la línea 137 han sido recepcionadas 6.498 llamadas durante el periodo de enero a setiembre del año 2018.
- 3.608 llamadas que corresponden al 56% del total han recibido asesoramiento telefónico especializado consistente en: información, derivación a las instituciones correspondientes de acuerdo al caso presentado y articulación institucional e interinstitucional.

2018 <sup>85</sup>						
Año/mes	Total de llamadas recepcionadas	Llamadas con servicios prestados	Tipos de servicios prestados	Violencia doméstica asesoramiento	Articulación con otras instituciones	Pedido información
2018 enero a setiembre	6.498	3.608		3.859	223	2.329
<b>TOTAL</b>	<b>6.498</b>	<b>3.608</b>		<b>6.411</b>		

- Durante el periodo de enero a setiembre de 2018, en la Casa para Mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”, han ingresado al albergue 45 mujeres con 67 hijos e hijas. Las mujeres con sus hijos e hijas que han requerido de la protección de la casa han recibido en su totalidad: contención psicológica, asesoramiento jurídico, asistencia social y en el área de salud, acompañamiento, seguimiento y apoyo escolar para niños y niñas.
- Se realizaron 390 atenciones en el área psicológica, 71 en el área jurídica, 401 acompañamientos y seguimientos en el área social y de salud, y 318 atenciones correspondientes a acompañamiento escolar a las usuarias con sus hijos e hijas.

---

84 *Ibíd.*

85 *Ibíd.*

2018 <sup>86</sup>   Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”							
Mes	Mujeres albergadas	Hijas e hijos albergadas/os	Servicios prestados	Psicológica	Jurídica	Social	Educacional
Enero	3	3		13	5	43	18
Febrero	5	6		38	4	31	
Marzo	8	18		61	15	45	60
Abril	7	8		51	5	42	40
Mayo	2	5		26	4	37	52
Junio	9	10		43	3	48	41
Julio	5	6		71	22	86	60
Agosto	6	11		87	13	69	47
Subtotal	45	67		390	71	401	318
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>			<b>1.099</b>			

### Marco normativo internacional

En el contexto del Sistema Universal de Derechos Humanos (ONU), la República del Paraguay ha ratificado por Ley No. 1215/1986 la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Y en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA), por Ley No. 605/1995 ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).

En tal sentido, cabe destacar que las Observaciones y Recomendaciones hechas a los Estados, entre los que se adscribe Paraguay, son atendidas a efectos del cumplimiento de las políticas públicas, donde las cuestiones de género se incorporan en los planes tal como acontece con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres, y con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, sin olvidar el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5, que también forma parte de las políticas públicas del país y, donde el órgano rector es el Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República.

86 *Ibíd.*

## **Análisis de una iniciativa considerada como una buena práctica gubernamental de combate a la violencia basada en el género**

Se señala como una buena práctica, aunque pudiera no ser vista de esta manera en atención a que el Estado debe ocuparse de atribuir presupuesto suficiente para el combate a los hechos de violencia, el trabajo articulado que se viene dando con las cooperantes tal como acontece con la entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, también conocida como ONU Mujeres, y con la GIZ (*Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*, por sus siglas en alemán).

Así, en lo que respecta al Poder Judicial, en el año 2017 y merced a la cooperación de la GIZ, se han realizado las jornadas de sensibilización y capacitación en tres circunscripciones judiciales del país. Y en 2018, mediante la cooperación suscrita entre ONU Mujeres y la Secretaría de Género del Poder Judicial dependiente de la Corte Suprema de Justicia, se vienen desarrollando las mencionadas jornadas en otras Circunscripciones Judiciales.

No obstante y, como quedó dicho, se espera que el Estado asuma la responsabilidad de manera autónoma, en el marco del principio de la *debida diligencia*, por medio del presupuesto etiquetado que permita cumplir con los compromisos plasmados en los citados instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de las mujeres y, a través de políticas públicas que revelen un trabajo articulado de las distintas instancias encargadas de implementarlas en sus distintos ámbitos de actuación.

En tal sentido, también querríamos dejar como experiencia de buena práctica, el trabajo que se viene realizando en las distintas mesas de combate a la violencia de género en sus múltiples manifestaciones, donde las representantes de los tres Poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, llevan los compromisos de sus autoridades para dar cumplimiento a la política de erradicación de la violencia contemplada en el artículo 60 de la Constitución Nacional.

Atendiendo al Ministerio de la Mujer y en el citado carácter de Órgano Rector de las políticas públicas del país en materia de violencia hacia las mujeres, se destacan varios aspectos, algunos de los cuales se mencionan a continuación<sup>87</sup>:

---

87 *Ibíd.*

### ***Proyecto “Ciudad Móvil de la Gente”***

- Objetivo general: Desarrollar una estrategia de acercamiento de la oferta pública integrada de servicios dirigida a las mujeres en sus comunidades, a través de un sistema móvil de atención integral y articulación, para la promoción del empoderamiento y la autonomía de las mujeres.
- Objetivos específicos: a) Brindar acceso a los servicios de atención integral para la autonomía física, emocional y económica de las mujeres de todos los departamentos del país, a través de Ciudad Mujer Móvil, y b) Coordinar acciones y estrategias con los mecanismos de género a nivel nacional, departamental y municipal, a través de la acción de redes locales de atención para beneficio y desarrollo de las mujeres a nivel comunitario.

La prestación de servicios se organiza a través de los siguientes módulos:

1. Módulo Salud Sexual y Reproductiva (MSSR): A cargo del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con servicios de papanicolau, control Prenatal, consejería en Planificación Familiar, consulta ginecológica, vacunación, consulta de clínica médica para hipertensión, diabetes, obesidad y otros.
2. Módulo de Empoderamiento Económico (MEE): A cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Identificaciones de la Policía Nacional, Registro Civil, SENATICs, Ministerio de Agricultura, INDERT, CAH y BNF. Realizarán los servicios de información sobre ofertas de la zona, asesoría legal, orientación e intermediación laboral, expedición de documentos de identidad y orientaciones para el emprendedurismo y acceso al crédito.
3. Módulo de Prevención y Atención de la Violencia contra las Mujeres (MPAVCM): A cargo del Ministerio de la Mujer, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia (Juzgados de Paz), Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior/ Policía Nacional. Atención Social, Psicológica y Legal, derivaciones de casos con instituciones de la zona.
4. Módulo de Atención Infantil (MAI): A cargo del Ministerio de Educación y Ciencias, brindará atención infantil (Hijos/as de las mujeres usuarias de los servicios).

5. Módulo de Educación para la Equidad (MEPE): A cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación y Ciencias. Con los servicios de Educación en Derechos de las Mujeres y promoción de los servicios de Ciudad Mujer Móvil.

### ***Campañas para la prevención de la violencia hacia las mujeres***

- Campaña Noviazgo sin Violencia: El Ministerio de la Mujer inició la implementación de esta iniciativa en el año 2014, con el objetivo de sensibilizar a la población joven para la detección y prevención de la violencia en el noviazgo. Se basó en técnicas participativas, abordando las distintas formas de violencia. En el año 2017, se fortaleció la intervención con apoyo de la Itaipú Binacional y la participación del UNFPA. Actualmente, en la presente administración, fue presentada una solicitud a la binacional para dar continuidad a este Proyecto y ampliar su cobertura.
- Campaña comunicacional Violencia CERO “Hagamos que se cumpla la Ley 5.777 de Protección Integral a las Mujeres Contra Toda Forma de Violencia”, que tiene como objetivo movilizar a una causa para prevenir la violencia hacia las mujeres; centrando su atención en el llamado a la ciudadanía para prevenir y denunciar los hechos, cambiando el tradicional foco de atención en la revictimización de la mujer. Contó con apoyo de la Itaipú Binacional y ONU MUJERES. Se lanzaron 2 audiovisuales que se difundieron en las páginas de la Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer y en las redes de la campaña “Violencia CERO” donde participaron altas autoridades, mujeres y hombres, de instituciones parte de la aplicación de la citada Ley No. 5.777/2016.

## **Reflexiones finales y posibles líneas de acción a desarrollar en el futuro**

En carácter de reflexión final, va la apuesta por el trabajo regional tal como se viene realizando en los últimos años, pero sobre todo que esos compromisos asumidos en los ámbitos internacionales no queden como promesas o buenas intenciones, sino que sean plasmados en resultados que den cuenta a través de los datos estadísticos por medio de los informes a nivel país.

Así, en lo que refiere a la República del Paraguay se espera contar con un Sistema de Registro Único de Violencia, asignatura pendiente, así como con un sistema de control ciudadano, para lo cual se espera llevar adelante un trabajo en conjunto entre el Observatorio del Poder Judicial y otros observatorios con los que se cuenta, o se contará. En este sentido, la Secretaría de Género del Poder Judicial de la República del Paraguay cuenta con un Observatorio de Género alojado en el sitio web de la Corte Suprema de Justicia<sup>88</sup>.

Igualmente, el Ministerio de la Mujer cuenta con un Observatorio de Género, que refiere el creciente número de víctimas de feminicidios, violencia intrafamiliar en cifras alarmantes, suicidios de mujeres con alta probabilidad de haber sido víctimas de violencias y la necesidad de evidenciar las desigualdades entre hombres y mujeres que permita apoyar la toma de decisiones y construcción de políticas públicas del país, se proyecta la creación de un Observatorio de Género por parte del Ministerio de la Mujer<sup>89</sup>.

Como otras posibles líneas de acción, se espera el fortalecimiento de las distintas unidades de género existentes en los ministerios del Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, destacando el rol fundamental del Ministerio de la Mujer como órgano rector en lo que respecta al Poder Ejecutivo. En el mismo sentido, deben ser fortalecidas las estructuras, tanto a nivel de la gestión humana como de las infraestructuras que permitan una atención en el marco del debido proceso, con un presupuesto etiquetado; lo que posibilitará la permanencia y prestación del servicio en debida forma.

Asimismo, la constante sensibilización y capacitación de los recursos humanos que forman parte de las instancias prestadoras de los servicios, que garantice la inclusión en vista del principio de igualdad y no discriminación.

---

88 Poder Judicial, Observatorio de Género.

Disponible en: <https://www.pj.gov.py/contenido/537-observatorio-de-genero/537>

89 Fuente: Ministerio de la Mujer. El Observatorio es una plataforma digital que pretende constituirse en una herramienta disponible para la ciudadanía con información relacionada a las desigualdades entre mujeres y hombres en el Paraguay. Es un espacio en el cual se podrá acceder datos analíticos, estudios, informes, normativas, estadísticas y herramientas útiles y actualizadas con el fin de informar, realizar producciones científicas y para fundar políticas públicas más eficaces que permitan avanzar hacia una mayor justicia social y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) 2030. Se pretende mejorar el conocimiento sobre las problemáticas que impiden el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, en cumplimiento de disposiciones legales como la Ley No. 5.777/2016 de Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de Violencia y su Decreto Reglamentario.

Las mujeres constituyen la mitad de la población mundial y todavía quedan invisibilizadas en sus necesidades y protagonismos, trátase de la ocupación de lugares en los ámbitos públicos y la feminización de la pobreza por falta del reconocimiento de sus aportes en los distintos espacios donde desarrollan sus potencialidades. Es un desafío, entonces, que el Estado las visibilice, para lo cual, como quedó dicho, se propone el trabajo articulado, constante y en sororidad, tanto a nivel nacional como regional, de quienes tienen la gran responsabilidad de lograr el empoderamiento de nuestras congéneres.





# Uruguay

## Políticas públicas e institucionalidad contra la violencia hacia las mujeres\*

### Introducción

A partir de la salida de la dictadura en el año 1985 y al igual que en toda América Latina, también en Uruguay los movimientos feministas y de mujeres fueron visibilizando y colocando el fenómeno de la violencia hacia las mujeres y niñas en la agenda política, como una de las más importantes reivindicaciones. Pusieron en evidencia que la violencia que afectaba en forma desmedida a las mujeres y se producía a la interna de los hogares debía dejar de ser considerada como un asunto privado y que el Estado debía asumir su responsabilidad a través de la promulgación de leyes y del diseño y puesta en práctica de políticas públicas y planes de acción que dieran fin a esa situación.

En 1993, se realizó la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en la ciudad de Viena, Austria. En ella se reconoció que los derechos humanos de las mujeres pueden disfrutarse tanto en el ámbito privado como en el público y que pueden violarse en ambos ámbitos:

---

\* Para la elaboración de este capítulo, las autoridades gubernamentales designaron, en el marco de las reuniones de la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), a Cecilia Anández, de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales [...] [la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales contra la mujer y la niña] son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas.

En el año 1995, se realizó la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China. Su objetivo fue elaborar un programa mundial para la igualdad y la protección de los derechos humanos de las mujeres. Allí llegaron a acuerdos sobre aspectos que tenían que ver con las demandas que desde la década anterior venían haciendo visibles no solamente la discriminación estructural que vivían las mujeres sino también que las dificultades que vivían las mujeres eran obstáculos para el avance de la democracia.

Tal vez, lo más importante a destacar de esta instancia internacional fue la consideración de los derechos humanos de las mujeres como derechos humanos universales.

Los acuerdos a los que allí se arribaron constituyeron la Declaración de Beijing, que dio lugar a la Plataforma de Acción que contiene medidas que los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debían aplicar en los siguientes cinco años. Si bien la Plataforma no obligaba a los Estados, los alentaba a llevarla a cabo a través de planes de acción.

Allí se definió la violencia contra las mujeres como “todo acto en su contra que tenga como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad tanto en la vida pública como en la privada”.

Los gobiernos se comprometieron, entre otras cosas, a condenar la violencia contra las mujeres y a abstenerse de invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir la obligación de eliminarla, prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujeres cometidos por el Estado o por particulares; introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar a los agresores y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o sociedad, etcétera; ratificar y aplicar todas las normas internacionales relacionadas con el tema, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Estos, sin duda, fueron hitos fundamentales para los derechos humanos de las mujeres. También lo fueron dos convenciones, una en el ámbito universal y otra en el regional: la CEDAW en el Sistema Universal de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en el Sistema Interamericano.

La CEDAW entró en vigor el 3 de setiembre de 1981 y Uruguay la ratificó mediante Decreto-Ley No. 15.164 de 1981. Esta Convención incorpora la mitad femenina de la humanidad a la esfera de los derechos humanos, define el significado del concepto de igualdad y establece una declaración internacional de derechos para la mujer.

Define también la discriminación contra la mujer, pero no contiene ningún artículo referido especialmente a la violencia contra la mujer. Posteriormente, el Comité de Expertas de la CEDAW elabora la Recomendación No. 19 que incluye, formalmente, la violencia por razón de género en la discriminación por razón de género y declara que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos.

En el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que entró en vigor el 5 de marzo de 1995 y que fue ratificada por Uruguay por Ley No. 16.735 de 2/4/1996<sup>90</sup>, es el único instrumento internacional para erradicar la violencia hacia la mujer. La define en su artículo 1º: “[...] cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado”.

En su artículo 3º dispone que: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”.

En su artículo 7º ordena a los Estados: “Establecer procedimiento legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos” [...] “Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva la Convención”.

---

90 Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy>

La mayoría de los países que ratificaron la Convención respondieron con la promulgación de leyes de violencia doméstica o de género, aunque esto constituía un cumplimiento parcial de la Convención.

El siglo XXI trajo un proceso de transformaciones sociales que habilitaron un cambio más estructural respecto a las desigualdades existentes entre varones y mujeres en la sociedad uruguaya, y habilitaron cambios normativos y en las políticas públicas a favor de la igualdad.

## **Caracterización de la situación general de la violencia basada en género y especialmente el femicidio**

La violencia basada en género es toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres. Es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, la libertad, la dignidad, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial y la seguridad personal de las mujeres. Está basada en una relación de desigualdad de poder. La persona que detenta el poder se niega a perderlo y recurre a la violencia para conservarlo.

Los femicidios son asesinatos de mujeres cometidos por varones, en general del entorno más cercano de esas mujeres tales como parejas, exparejas o familiares. El contexto de esas muertes es la existencia de una relación desigual de poder, por ser mujeres o por odio a su condición de mujeres. Son la expresión más violenta de esa desigualdad de poder entre mujeres y varones y, frecuentemente, previamente al asesinato ha existido el ejercicio de otros tipos de violencias.

En el año 2013, se realizó en Uruguay la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones<sup>91</sup>, en el marco de un conjunto de políticas públicas que se venían desarrollando desde el Estado uruguayo para la erradicación de la violencia basada en género y generaciones,

---

91 Instituto Nacional de Estadística (INE) et al, *Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones. Informe de Resultados*, 2013. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/981>

pero específicamente, en el Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes”, ejecutado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y el Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) junto con el Sistema de Naciones Unidas. La realizó el Instituto Nacional de Estadística, en coordinación con el CNCLVD y el SIPIAV.

Su aporte más importante fue mostrar una línea de base a nivel nacional sobre la importancia del fenómeno de esta violencia y sus características. Se obtuvieron datos con los que el país no contaba y proporcionó insumos para el diseño de indicadores para políticas públicas de prevención, sanción y erradicación de la violencia basada en género.

Se realizó en un total de 3732 mujeres de 15 años o más, residentes en localidades de 5000 o más habitantes, en hogares particulares. Se indagó tanto sobre el ámbito privado, esto es, la familia, la pareja, como sobre el ámbito público, es decir, laboral, social y educativo. Se preguntó también sobre la violencia sufrida por mujeres de 65 años y más.

La evidencia que surgió de esta encuesta muestra que el 68,8% de las mujeres de 15 años y más han vivido algún tipo de violencia en algún ámbito a lo largo de su vida en el total del país. Esto significa que casi 7 de cada 10 mujeres vivieron violencia a lo largo de toda su vida.

En Uruguay, según datos de esta encuesta, más del 45% de las mujeres que tienen o han tenido pareja declararon haber vivido algún tipo de violencia por parte de su pareja o expareja, a lo largo de su vida. O sea que casi 1 de cada 2 mujeres (45,4%) que han tenido alguna relación de pareja a lo largo de su vida declaran haber vivido alguna vez violencia por parte de su pareja o exparejas. Al preguntársele en el período de los últimos 12 meses, el 23,7% de las mujeres encuestadas que tienen o han tenido pareja en los últimos 12 meses, transitaban por esta situación.

Preguntadas las mujeres de 15 años y más que tienen o han tenido pareja, según el tipo de violencia de pareja vivida a lo largo de toda la vida, surge que un 45,4% ha vivido, al menos, un tipo de violencia. La violencia psicológica es la más frecuente. La segunda más frecuente es la violencia económica (19,9%). La violencia física fue declarada por el 14,8% de las mujeres y la sexual por el 6,7% de ellas.

Con respecto a la edad, las mujeres de 19 a 29 años son quienes reportan el máximo de prevalencia de violencia (53%).

Cabe destacar, también, que indagadas mujeres de más de 15 años sobre si vivieron situaciones de violencia durante la infancia, el 65,8 % declaró haber sufrido algún tipo de violencia durante su infancia, antes de cumplir los 15 años: 26,8% declararon haber sufrido violencia física, 21,7% violencia psicológica y 4,1% violencia sexual.

En cuanto al nivel educativo, las mujeres que cursaron primaria y educación terciaria tienen prevalencias similares y algo menores al nivel observado en las mujeres que cursaron secundaria como nivel máximo aprobado. O sea, no se puede asociar la violencia en la pareja con el nivel educativo.

Cuando aumenta el nivel socio económico se ve un leve descenso de la prevalencia de la violencia por parte de la pareja o expareja.

Cabe recordar que Uruguay tiene una población de 3.286.314 personas según el último censo del año 2011, de las cuales el 51,99% son mujeres, esto es 130.000 mujeres más que varones.

### ***Datos del Ministerio del Interior (MI)***

Según el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad del MI, la violencia doméstica en el país representa más de la mitad de los delitos contra la persona y el segundo delito en importancia luego de los hurtos.

Entre noviembre de 2012 y octubre de 2013, según el MI, hubo 27 asesinatos de mujeres por violencia doméstica y 12 intentos de asesinato: la mayor parte fue perpetrado por la pareja o expareja y se recibieron en promedio 68 denuncias por violencia doméstica cada día, lo que significa que cada 9 días se mató o intentó matar a una mujer por violencia doméstica y cada 21 minutos se realizó una denuncia por este hecho.

Según el mismo Observatorio, en 2016 se recibieron 15.520 denuncias por violencia doméstica y en el año 2017, 17.380 denuncias. La violencia doméstica registró en esta parte del año un crecimiento del 12% de las denuncias, y las violaciones un 28,7%<sup>92</sup>.

---

92 Ministerio del Interior, Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, *Copamiento, violencia doméstica y otros delitos seleccionados - 1° enero al 30 junio (2016-2017)*, 2017. Disponible en: [https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/observatorio/copamyvd\\_sem2017.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/observatorio/copamyvd_sem2017.pdf)

De acuerdo con los datos que proporcionó el Estado uruguayo para la “Base de Datos Femicidio/feminicidio. Muerte de mujeres ocasionada por la pareja o expareja íntima y homicidios de mujeres (datos absolutos)” a la “Actualización de Indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe a diciembre de 2017. Femicidio. Muerte de Mujeres ocasionada por sus parejas o exparejas”, en base a datos proporcionados por el Observatorio de Violencia y Criminalidad, a la fecha 19 de julio de 2018 contamos con los siguientes datos:

Total de muertes de mujeres ocasionadas por la pareja íntima o expareja íntima (mujeres de 15 años y más):

- en 2008, murieron 17 mujeres;
- en 2009, murieron 20 mujeres;
- en 2010, murieron 24 mujeres;
- en 2011, murieron 20 mujeres;
- en 2012, murieron 20 mujeres;
- en 2013, murieron 22 mujeres;
- en 2014, murieron 13 mujeres;
- en 2015, murieron 26 mujeres;
- en 2016, murieron 16 mujeres, y
- en 2017, murieron 23 mujeres.

De acuerdo con la publicación del Ministerio del Interior (2017) *Femicidios íntimos en el Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas*, en el año 2015 fueron asesinadas 26 mujeres. En 2016, pasan a ser 16 los homicidios de mujeres cometidos por sus parejas o exparejas. Al hacer un promedio de estos datos, entre los años 2012 al 2016, se obtiene que en este lapso fallecieron 19 mujeres por año a causa de la violencia basada en género.

El informe 2014 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) da cuenta de que Uruguay ocupa el primer lugar en América Latina en cuanto a la tasa de mujeres asesinadas.

Según datos del *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo*<sup>93</sup>, el 33% de los varones que matan a su pareja o expareja, se suicida o intenta hacerlo.

### **Otras fuentes**

El 3 de febrero de 2017, las Naciones Unidas en Uruguay expresaron su conmoción y total rechazo ante los asesinatos de mujeres perpetrados por sus parejas o exparejas, ocurridos en lo que iba del año, algunos en presencia de sus hijos e hijas. Allí expresaron que Uruguay ocupaba el quinto lugar de América Latina y el Caribe en cuanto a la cifra de mujeres asesinadas por su pareja o expareja. Se ha comprobado un crecimiento en la cantidad de consultantes. Se obtuvieron datos del Sistema de Respuesta en Violencia basada en Género de INMUJERES, integrado por: servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia de Género; Casa de Breve Estadía para Mujeres en riesgo de vida por Violencia Doméstica; Soluciones Habitacionales transitorias para Mujeres en proceso de salida de situaciones de Violencia Doméstica y Servicio Público de Atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de las tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida.

Para el servicio de atención de mujeres, en el 2015, a nivel país, hubo un total de 2.409 consultantes mientras que, en el primer año de instalación de este servicio, en el año 2008, fueron 803<sup>94</sup>.

En cuanto al asesinato de mujeres trans, y de acuerdo con datos del Ministerio del Interior, siete fueron asesinadas en Uruguay: dos en 2011 y cinco en 2012. Estos asesinatos quedaron sin esclarecerse. Sólo uno de los casos fue resuelto<sup>95</sup>.

---

93 Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo*, Montevideo, 2016. Disponible en: [http://200.40.96.180/images/Informe\\_G%C3%A9nero\\_con\\_foco\\_en\\_violencia.pdf](http://200.40.96.180/images/Informe_G%C3%A9nero_con_foco_en_violencia.pdf)

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*



## Descripción del contexto normativo

En el año 2002, la Ley No. 17.514 incorpora al Código Penal el delito de violencia doméstica a través del artículo 321 bis que disponía que:

El que por medio de violencia o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.

La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior.

El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de 16 años o una persona que, por su edad y otras circunstancias, tuviera la capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o co-habite con él.

Dada su formulación, producto de modificaciones que se hicieron en el Parlamento para lograr su promulgación, la redacción del artículo quedó confusa y de difícil aplicación por la judicatura, además de que la violencia hacia una mujer era sólo un agravante. Este delito, prácticamente, no se aplicó, pero cumplió una función simbólica: la violencia hacia las mujeres, por primera vez en el país, era considerada un delito por la sociedad y ese fue un mensaje potente para los agresores.

Esta ley de orden público tuvo como finalidad la de protección de bienes jurídicos tan valiosos como la vida, la seguridad personal, la integridad física y psíquica y la libertad. Define como manifestaciones de la violencia doméstica la violencia física, violencia psicológica, violencia sexual y violencia patrimonial. Tiene entre sus fines los de evitar muertes por violencia doméstica, evitar daños mayores e irreversibles y cumplir con el mandato de los compromisos internacionales que el país había suscripto en la materia.

En el año 2004, se promulgó la Ley No. 17.815 que aborda la violencia sexual comercial y no comercial cometida contra niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad. El acoso sexual, tanto en el ámbito laboral como en el educativo, es un tipo de violencia de género estructural en nuestro país como en muchos de la región y del mundo.

La Ley No.17.938 de enero 2006 derogó el artículo 110 del Código Penal que habilitaba la extinción de delitos sexuales y penas por el casamiento del ofensor con la víctima.

A través de la Ley No.18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos, del año 2007, se consagra el principio de Igualdad entre el hombre y la mujer y se declaran de interés general las actividades encaminadas al logro de la igualdad entre hombres y mujeres, encomendando al Estado el deber de adoptar políticas públicas que integren la perspectiva de género. Crea, además, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género (CNG), presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

En el año 2009, se promulga la Ley No. 18.561 de acoso sexual “Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno”, una violencia también invisibilizada a pesar de que existe desde hace muchos años.

Varios organismos del Estado vienen generando protocolos y campañas contra el acoso sexual laboral. En el caso de la educación, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) realizó en el 2014 un Protocolo de Regulación de la Atención y Prevención del Acoso Sexual, en la ANEP.

En 2014, se aprueba el 19 de diciembre de 2014 la Ley No. 19.293, el nuevo Código del Proceso Penal, que crea la Unidad de Atención y Protección de Víctimas y Testigos en la órbita de la Fiscalía General de la Nación y dispone la instalación del Gabinete Coordinador de Políticas de Atención y Protección a las Víctimas del Delito. Por resolución de Fiscalía No. 477/2016, se crea la Unidad Especializada de Género en la órbita de la Fiscalía General de la Nación.

El 17 de octubre de 2017, el Parlamento aprobó la Ley No. 19.555 que declara de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. Esta ley es una extensión de la Ley No.18.476 de 2009, por la cual se dispone que uno de cada tres lugares en las listas para cargos electivos sea ocupado por mujeres de ahora en adelante y sin fecha de caducidad.

En 2017, también se promulgó la Ley No. 19.580, Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

Un poco antes, y en el mismo año, se había aprobado la Ley No. 19.538, referida a actos de discriminación y femicidio, que modificaba los artículos 311 y 312 del Código Penal. Con anterioridad a la promulgación de esta última ley, se generó en el país una discusión basada, fundamentalmente, en argumentaciones jurídicas. Quienes estaban en contra argumentaban que debía prevalecer el principio de mínima intervención en materia punitiva, es decir, que el derecho penal es la última y no la primera ratio.

La Ley No. 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género constituye un avance legislativo muy importante en el país, que reconoce las diferentes dimensiones de la violencia de género, y comprende a mujeres de todas las edades, mujeres de diversas orientaciones sexuales, mujeres trans, de diversa condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencias, origen cultural y étnico-racial, mujeres mayores, niñas y adolescentes y con discapacidad, que se encuentren en situación de violencia. Establece mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación.

En cuanto a las formas de violencia, la ley reconoce y define las violencias física, psicológica o emocional, sexual, la violencia por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad de género, económica, patrimonial, simbólica, obstétrica, laboral, en el ámbito educativo, acoso sexual callejero, política, mediática, femicida, doméstica, comunitaria, institucional y étnico-racial. Crea, además, la figura del delito de abuso sexual.

También reconoce derechos a los niños, niñas y adolescentes en los procesos administrativos y judiciales, ya sea como víctimas o testigos.

Crea dos delitos informáticos: i) el de divulgación de imágenes o grabaciones con contenido íntimo y ii) el que pena la utilización de tecnologías de internet de cualquier sistema informático, o cualquier medio de comunicación o tecnología de transmisión de datos para contactar a una persona menor de edad o ejerza influencia sobre el mismo, con el propósito de cometer cualquier delito contra su integridad sexual, actos con connotaciones sexuales, obtener material pornográfico u obligarlo a hacer o no hacer algo en contra de su voluntad.

Crea, además, un sistema interinstitucional de respuesta a la violencia basada en género hacia las mujeres que debe ser integral, interinstitucional e interdisciplinario “e incluir como mínimo acciones de prevención, servicio de atención, mecanismos que garanticen el acceso eficaz y oportuno a la justicia,

medida de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas”.

Define la violencia basada en género hacia las mujeres como toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres.

Crea juzgados multimateria que atenderán las diferentes situaciones que se le plantean a quienes sufren violencia de género, la penal, la civil, de familia, incluso la de reparación, porque otra novedad importante que incorpora a la normativa nacional es la reparación para las víctimas de estas violencias.

En 2017, también se aprobó la Ley No. 19.480 que crea el registro de personas obligadas al pago de pensiones alimenticias con retención de haberes y a cargo del Banco de Seguridad Social.

Recientemente, el 20/7/2018, se promulgó la Ley No.19.643 de Prevención y Combate a la Trata de Personas, una ley integral que tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas.

## **Descripción del contexto institucional**

### ***Instituto Nacional de las Mujeres - MIDES***

En el año 2005, por Ley No. 17.930, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). A través de otra ley, pasó a estar bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Es el mecanismo de igualdad de género a nivel nacional y organismo rector de las políticas de género en Uruguay. Tiene una estructura de cargos y presupuesto propio.

Ejerce su rectoría mediante la presidencia de espacios efectivos para la construcción de política pública y la interlocución entre actores diversos: públicos, privados, de la sociedad civil, organismos y redes internacionales. Tiene, además, niveles directos de ejecución en áreas priorizadas de sensibilización, difusión, para la transformación sociocultural, de atención y desarrollo de

programas territorializados, con énfasis en la participación organizada de la diversidad de grupos de mujeres.

Realiza acciones descentralizadas con grupos, organizaciones y redes locales de mujeres rurales, mujeres afrodescendientes, diversidad sexual, sindicato de trabajadoras domésticas, y líneas de trabajo con mujeres privadas de libertad.

Cuenta con un sistema de respuesta integral en violencia basada en género que incluye dispositivos especializados en todo el país y programas de protección y habitacionales y una cobertura a nivel nacional de sus servicios de atención de violencia basada en género.

Cuenta, además, con distintos protocolos de atención para mujeres en situación de violencia de género, que se corresponden con los distintos servicios o programas con los que cuenta, a saber:

- Protocolo para los Servicios especializados de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica del INMUJERES -MIDES
- Protocolo de Actuación Casa de Breve Estadía
- Protocolo de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual

### ***Fiscalía General de la Nación***

El 8 de abril de 2016, se firmó el Protocolo de Investigación para Delitos basados en Violencia de Género, elaborado en conjunto por funcionarios del Ministerio del Interior y de la Fiscalía General de la Nación (FGN).

A partir de la aprobación del nuevo Código del Proceso Penal en Uruguay, el 13 de julio de 2016, la Fiscalía crea la Unidad de Víctimas y Testigos con el cometido de atender a todas las víctimas de los delitos, desde un copamiento, un hurto, hasta situaciones de violencia de género. Realiza un acompañamiento a las víctimas, a la hora de pasar por un proceso penal. El rol de esta unidad es el de trabajar con otros organismos del Estado en la atención y protección de las víctimas expuestas a distintas vulnerabilidades.

### ***Ministerio del Interior***

Cuenta con una División de Políticas de Género y un Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad que, entre muchos otros datos, releva los datos de homicidios de mujeres ocasionados por sus parejas o exparejas. Es de acceso público.

Con relación a la Ley No. 17.514 sobre violencia doméstica, aprobó en ese marco a nivel ministerial, el Decreto No. 317/2010 que reglamenta la Ley No.18.315 de Procedimiento Policial en todo lo relativo a la Violencia Doméstica y de Género.

Con relación a la Ley No.18.561 sobre acoso sexual en el ámbito laboral y educativo, el Ministerio creó un protocolo de actuación para situaciones de acoso sexual en funcionarios y funcionarias y personal del Ministerio del Interior. Se creó, además, la Comisión Permanente de Atención para Situaciones de Acoso Sexual en Funcionarios y Funcionarias y Personal del Ministerio del Interior.

Este ministerio aprobó, mediante Decreto No. 111/2015, el Protocolo de Actuación en materia de Violencia Doméstica y/o Género para el Funcionariado Policial.

### ***Ministerio de Salud Pública***

Este ministerio, desde el año 2005, cuenta con el Programa Mujer y Género, y en el presente, con el Programa Violencia y Salud del Área de Salud Sexual y Reproductiva. Desde estos programas, se han estado llevando adelante acciones para detectar situaciones de violencia doméstica, para medir su prevalencia y garantizar equipos de referencia de atención de violencia doméstica en todas las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios que conforman el sistema.

### ***Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica***<sup>96</sup>

Desde el punto de vista institucional, es interesante destacar un órgano de constitución interinstitucional creado por la Ley No. 17.514 del año 2002: el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD). Es un órgano intersectorial, responsable de asesorar al Poder

---

96 Véase: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/18258/consejo-nacional-consultivo-de-lucha-contra-la-violencia-domestica>

Ejecutivo, coordinar, integrar y dar seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en la materia. Se destaca el cometido de diseñar, organizar y dar seguimiento a los Planes Nacionales que permitan articular la política.

Actualmente, el Consejo Nacional Consultivo está integrado por los siguientes organismos: Ministerio de Desarrollo Social; Instituto Nacional de las Mujeres, órgano que lo preside; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio del Interior; Ministerio de Salud; Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay; Poder Judicial; Fiscalía General de la Nación; Administración Nacional de Educación Pública; Congreso de Intendentes; Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual en representación de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

Además, participan en calidad de invitados: Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Banco de Previsión Social; Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

#### Líneas de acción definidas por el CNCLVD para el quinquenio 2015-2019

- I. Articulación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica con otros espacios interinstitucionales.
- II. Territorialización de la política pública en violencia basada en género.
- III. Elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Basada en Género.
- IV. Elaboración del ante proyecto de Ley Integral de Violencia basada en Género.
- V. Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional de Respuesta a la Violencia Basada en Género.
- VI. Sistema de Información.
- VII. Estrategia comunicacional.

Este Consejo elaboró el Plan de Acción 2016-2019 “Por una vida libre de violencia de género con una mirada generacional”.

***Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) (2004)***<sup>97</sup>

Es un espacio donde se elaboran Políticas Públicas y un Plan Nacional de Acción referidos a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El Comité fue creado en octubre de 2004 a efectos de implementar acciones concretas para combatir la explotación sexual de niños y adolescentes.

Las funciones del CONAPEES son:

- Planificar y proponer una política de carácter público en relación con la explotación sexual de niños y adolescentes.
- Elaborar y proponer el Plan Nacional de Acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial de niños y adolescentes.
- Fortalecer la coordinación entre instituciones relacionadas con la infancia, a efectos de determinar estrategias para prevenir las situaciones que favorecen la explotación sexual, y que contemple la recuperación y rehabilitación de las víctimas.
- Generar instancias a nivel departamental y local, fomentando el compromiso y la participación ciudadana con los objetivos propuestos.
- Gestionar las prestaciones que brinde el Plan en sus programas y componentes.
- Supervisar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción.

Está integrado por INAU (quien lo preside), Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Administración Nacional de la Educación Pública. Tres Organizaciones representantes de la Asociación

---

97 Véase: <https://www.inau.gub.uy/conapees>



Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), un representante del Instituto Interamericano del Niño (IIN) y otro del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), como organismos asesores.

***Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres***

Fue creado por la Ley No. 19.580 de fecha 22 de diciembre de 2017 y sustituye al Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, creado por la Ley No. 17.514, de 2 de julio de 2002.

El Consejo tiene competencia nacional y sus fines son:

- Asesorar al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia.
- Velar por el cumplimiento de la ley y su reglamentación.
- Diseñar y elevar a consideración del Poder Ejecutivo el Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia la Mujeres, así como otros planes específicos, programas y acciones para la implementación de la ley.
- Supervisar y monitorear el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres.
- Articular la implementación de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia basada en género hacia las mujeres.
- Crear, apoyar y fortalecer las Comisiones Departamentales y Municipales para una Vida Libre de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, estableciendo las directivas y lineamiento para su funcionamiento y cumplimiento de la ley.
- Ser consultado preceptivamente en la elaboración de los informes que el Estado debe efectuar en el marco de las Convenciones Internacionales ratificadas por el país relacionadas con los temas de violencia basada en género a que refiere la ley de creación.
- Opinar preceptivamente sobre los proyectos de ley y programas que tengan como objeto la violencia basada en género hacia las mujeres.
- Emitir opinión respecto a acciones o situaciones relativas a la violencia contra las mujeres basada en género de las que tome conocimiento.

- Emitir opinión respecto a acciones o situaciones relativas a la violencia contra las mujeres basada en género de las que tome conocimiento, comunicándolo a las autoridades competentes.
- Elaborar un informe anual acerca del cumplimiento de sus cometidos y sobre la situación de violencia basada en género en el país.

Este Consejo está integrado por un representante del Instituto Nacional de la Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, que lo presidirá, así como un representante de los ministerios de Defensa Nacional; de Educación y Cultura; del Ministerio del Interior, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República; del Ministerio de Salud Pública; del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; del Poder Judicial; de la Fiscalía General de la Nación, de la Administración Nacional de Educación Pública; del Banco de Previsión Social; del Congreso de Intendentes, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, así como tres representantes de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

La misma ley crea Comisiones Departamentales “Por una vida libre de violencia de género hacia las mujeres” en cada departamento, integradas por las mismas instituciones que integran el Consejo Nacional Consultivo.

### ***Observatorio sobre la Violencia Basada en Género hacia las Mujeres***

Creado por la Ley No. 19.580 del año 2017, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres, estará integrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de la Mujeres y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Tiene como cometidos, recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática sobre violencia basada en género hacia las mujeres, teniendo en cuenta la diversidad sexual, racial, de edad y condición socio económica, situación de discapacidad, entre otros aspectos que intersectan con el género. Además, deberá realizar estudios e investigaciones sobre la evaluación, prevalencia, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, sus consecuencias y efectos, identificando aquellos factores sociales, culturales económicos y políticos que estén asociados o puedan constituir causal de violencia. Aún no ha empezado a funcionar.

### ***Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas***

Creado por la Ley No. 19.643 de Prevención y Combate a la Trata de Personas. Funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y está integrado por un representante del Ministerio de Desarrollo Social, quien lo presidirá a través del Instituto Nacional de las Mujeres; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; un representante del Ministerio de Defensa Nacional; un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; un representante del Ministerio de Salud Pública; un representante del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay; un representante de la Fiscalía General de la Nación; un representante del Poder Judicial, y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia, que serán propuestos al Poder Ejecutivo que los designará, a propuesta de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

Tiene como cometidos, entre otros:

- Diseñar y aprobar la política pública y el plan nacional en materia de trata y explotación de personas, el que debe incluir las medidas necesarias para lograr el buen cumplimiento de esta ley, la eficaz persecución de tratantes y explotadores, así como la debida protección, atención y reparación de las víctimas.
- Monitorear el buen cumplimiento de la política pública y el plan correspondiente, evaluar su ejecución y rendir cuenta de su cumplimiento, a través de estudios e informes periodísticos. Al menos una vez al año debe informar en forma pública los resultados del cumplimiento de sus cometidos.
- Articular y coordinar las acciones de los diversos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para el cumplimiento de esta ley, de la política pública en la materia y del plan que se encuentre vigente.
- Fortalecer y facilitar la participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales en la prevención y combate a la trata y a la explotación de personas, así como la atención y protección integrales de las víctimas.

Quienes representen a los organismos del Estado deberán ser de las más altas jerarquías.

El Consejo procurará el asesoramiento permanente de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, podrá invitar a participar en sus sesiones a aquellas instituciones o personas que considere oportuno. Los integrantes del Consejo cumplirán sus funciones en forma honoraria.

Esta ley también crea un Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas. Tendrá que ser integral, interinstitucional e interdisciplinario y descentralizado territorialmente. Deberá incluir, por lo menos: acciones de prevención, servicios de atención, asesoramiento y patrocinio jurídico a las víctimas, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas. Aún no ha empezado a funcionar.

### ***Sistemas de respuesta a la violencia basada en género***<sup>98</sup>

Funciona en la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y cuenta con diferentes dispositivos de atención.

Las mujeres mayores de 18 años obtienen diferentes respuestas dependiendo del momento del proceso en que se encuentren.

La Red de Servicios “Por una vida libre de violencia de género” cuenta con:

- 19 Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia de Género con equipos psicosociales y legales de atención directa y personalizada y equipos de prevención y promoción de derechos;
- 18 Dispositivos de Articulación Territorial (DAT);
- 6 Equipos de Atención a varones que ejercen o han ejercido violencia hacia sus parejas o ex parejas;
- 1 Servicio de Atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, con cobertura nacional;

---

<sup>98</sup> Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Sistema de Respuesta a la Violencia basada en Género*, Montevideo, 2017. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/750>

- 1 Equipo itinerante con alcance nacional;
- Alternativas Habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de Violencia Doméstica, con cobertura nacional, en convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA);
- 1 Casa de Breve Estadía para mujeres en riesgo de vida por Violencia Doméstica, con cobertura nacional; y
- 1 Centro de Medio Camino y Capacitación para el Empleo en Convenio con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Entre enero y setiembre 2016, se brindó atención a 1.645 mujeres desde estos Servicios de Atención (4) a nivel nacional y se ofreció protección en la Casa de Breve Estadía a 107 personas (40 mujeres y 67 niñas, niños y adolescentes).

En el ámbito departamental, la Intendencia de Montevideo cuenta con el Programa ComunaMujer que brinda servicios de atención psicosocial y asesoramiento jurídico gratuito a mujeres mayores de 18 años que transitan o han transitado por situaciones de violencia basada en género. El servicio tiene asesoría jurídica y psicosocial, y asiste en la denuncia, orientación y acompañamiento en las decisiones y estrategias para salir de la situación de violencia.

El servicio de atención a hombres que deciden dejar de ejercer violencia tiene por objetivo erradicar la violencia intrafamiliar masculina basada en género, con énfasis en la violencia sexual y física. Dicho servicio es gratuito.

La Intendencia de Montevideo tiene un Servicio Telefónico de alcance nacional, gratuito, confidencial y anónimo de orientación y apoyo a mujeres en situación de violencia doméstica (0800 4141 o \*4141 desde celulares). En el año 2017, este servicio recibió en total 5.479 llamadas, de las cuales 4.168 fueron de Montevideo y 1.311 del resto del país.

En cuanto a lo que refiere a niños, niñas y adolescentes, en el marco del Plan de Acción 2016-2019: “Por una vida libre de violencia de género con mirada generacional”, se diseñó un plan de apoyo con UNICEF, con cuatro áreas estratégicas: Atención y Protección, Promoción de Derechos y Prevención, Generación de Conocimiento, Capacitación y Fortalecimiento Institucional. Se llevaron a cabo varias acciones: creación de pautas y guías para la detección, atención y reparación en situaciones de violencia; ampliación de proyectos de

atención en violencia basada en género y generaciones; capacitación de funcionarios y fortalecimiento de los acuerdos interinstitucionales. El Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SIPIAV) elaboró un documento referido a los sistemas de protección y junto al Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD) se efectuó la valoración de alto riesgo en violencia basada en género y generaciones.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) cuenta con 5 albergues donde se recibe a mujeres víctimas de violencia con sus hijos e hijas y se lleva adelante un proceso de protección y fortalecimiento de las mujeres.

## **Una política pública que aborda la violencia basada en género desde una visión integral. Plan de Acción 2016-2019 “Por una vida libre de violencia de género con una mirada generacional”<sup>99</sup>**

El Plan “Por una vida libre de violencia de género con una mirada generacional” tiene como finalidad contribuir a que mujeres y varones de todas las edades puedan gozar de una vida libre de violencia de género, a partir de la modificación de aquellas pautas culturales discriminatorias que no permiten la igualdad y el goce efectivo de este derecho humano, así como mediante la atención integral de las personas en situación de vulnerabilidad por razones de violencia de género.

El objetivo principal del Plan de Acción 2016-2019 es consolidar una política nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género, en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de su implementación.

Se aprobó por Decreto No. 306/2015 de fecha 16 de noviembre de 2015 y está en proceso de ejecución. Fue elaborado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES).

---

99 Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), *Plan de Acción 2016-2019: “Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional”*, Montevideo, 2015. Disponible en: [http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Plan\\_de\\_Accion\\_Uruguay.pdf](http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Plan_de_Accion_Uruguay.pdf)

El INMUJERES, como ya se ha expresado, es el órgano rector de las Políticas de Género del país, preside el Concejo Nacional de Género y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Este último fijó como objetivo general para el presente período de gestión (2015-2019), contribuir a la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Basada en Género, en articulación con el Concejo Nacional de Género, bajo la consigna de su Eje 1 de trabajo: “Derecho a una vida libre de Violencia de Género”.

### ***Líneas de acción***

- Sistema interinstitucional de respuesta integral: incluye lo que refiere a promoción de derechos, Red de servicios de asistencia mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores, en situación de violencia basada en género, resocialización de varones agresores; acceso al sistema de justicia y protección y aspectos normativos y legales.
- Formación, capacitación y sensibilización a operadores.
- Sistema de Información: implica la generación de un espacio de articulación y coordinación interinstitucional para diseñar y definir el sistema de información.
- Fortalecimiento intra e interinstitucional del CNCLVD.
- Monitoreo y Evaluación del Plan: monitoreo y evaluación, rendición de cuentas.

### ***Principales características del Plan***

Contiene importantes avances: presenta una interpretación de la violencia basada en género, más compleja y comprometida, centrándose en las desigualdades de poder por razones de género.

Se amplían los ámbitos donde se ejercen las violencias, trascendiendo el ámbito doméstico e integrando una mirada interseccional de la violencia en función de la condición socioeconómica, edad, origen étnico racial, identidad de género, discapacidad.

Se define de manera integral al sistema interinstitucional de respuesta que integra la promoción y prevención, la red de servicios de asistencia, el acceso a la justicia, el seguimiento y la reparación de las víctimas, así como la resocialización de los varones agresores.

El plan define como ejes estratégicos: la territorialización, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; reconociendo un rol activo de las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica como actores locales de referencia.

Incorpora la promulgación de una Ley Integral contra la Violencia de Género que incluya la prevención y promoción de derechos, la atención y reparación; declare los derechos y garantías para las mujeres; defina procesos de protección, investigación y penalización, y determine los procesos en los ámbitos administrativos, civiles y penales. Esta ley se aprobó en el año 2017, es la Ley No. 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

Los organismos vinculados a la implementación y seguimiento del Plan se dividen en dos grandes bloques, según su grado de responsabilidad. Por una parte, aquellos organismos del Estado que integran el Consejo Nacional Consultivo, que se definen como responsables de acciones concretas, lo cual implica la ejecución y financiación (sea interna o externa). Por otra parte, aquellos organismos asociados, que podrán ser o no integrantes del Consejo Nacional Consultivo, cuya responsabilidad de llevar adelante las acciones implica su asociación y compromiso; pero no tienen la responsabilidad última de ejecutarlas. Los compromisos asumidos por los diversos organismos del Estado se exponen con metas cuantificables e indicadores específicos, de manera que el seguimiento de estos sea posible.

Por su parte, el Ministerio del Interior, desde la División de Políticas de Género, realiza planes operativos anuales con las líneas de acción, a efectos de implementarlas durante el año donde se incluyen los temas de violencia basada en género.

En cuanto a la Fiscalía General de la Nación, estableció en su Plan Estratégico elaborado en 2015, el objetivo estratégico de “contribuir al diseño de una política pública de erradicación de la violencia de género y generacional e intervenir judicialmente para la protección de las víctimas”.



***Una acción que ha sido una buena práctica para el combate de la violencia basada en género. Uso de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas***

Está destinada a casos de alto riesgo de violencia doméstica fundamentalmente. Se protege la vida y la integridad de las personas.

Para el mejor cumplimiento de las medidas cautelares que el Poder Judicial disponía, y cuyo porcentaje de cumplimiento era bajo, se conformó una Comisión Asesora en el Poder Judicial y se priorizaron dos aspectos del problema: a) la identificación de las posibles situaciones destinatarias de los dispositivos, y b) el establecimiento de los procedimientos y mecanismos legales y reglamentarios para su implementación.

La Comisión aprobó un documento que, habiendo analizado los aspectos legales y procedimentales, entendió pertinente y oportuna la utilización de tecnologías de verificación de presencia y localización diseñadas para monitorear personas, que permitieran controlar el cumplimiento de las medidas de protección que los Juzgados disponen en los casos en que se evalúa por parte de la justicia competente, alto riesgo de sufrir una agresión de violencia de género.

Estos dispositivos electrónicos, comúnmente llamados “pulseras”, son un modo de supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares que el Juzgado imponga al agresor en el caso de violencia de género y en ningún caso sustituye la sanción personal o pecuniaria correspondiente para el caso de incumplimiento de la medida de protección.

Para su imposición el Juzgado deberá tener en cuenta indicadores que por sí mismos evidencian una situación de alto riesgo, tales como:

- Incumplimiento de las medidas de protección relativas al no acercamiento que impuso la justicia, ya sea en forma personal, por teléfono o por otro medio.
- Antecedentes penales de condena o proceso penal en curso por delitos contra la personalidad física.
- Oposición, resistencia u obstaculización al normal desarrollo del proceso y demás actuaciones.

- También existen indicadores de riesgo que, vinculados a otros, pueden configurar situaciones de alto riesgo, tales como:
- Amenazas graves y reiteradas de muerte o de ejercer violencia física, y quien las realiza tiene acceso y conocimiento en el uso de armas propias o impropias y/o trabaja con ellas y/o la víctima considera que el agresor es capaz de matarla.
- Aumento y gravedad de la violencia.
- Acoso, control y amedrentamiento sistemático de la víctima.
- Necesidad de atención de salud a la víctima como consecuencia de las agresiones físicas y/o psicológicas.
- Antecedentes de denuncias de violencia doméstica.
- Antecedentes de sustracción o destrucción de objetos, pertenencia y/o herramientas personales de la víctima.
- Consumo abusivo o conflictivo de sustancias legales e ilegales.
- Trastornos psiquiátricos y/o psicológicos con descontrol de impulsos que producen comportamientos violentos.

### Funcionamiento

Estos dispositivos son colocados en forma obligatoria a los agresores y a las víctimas de violencia doméstica. Dispuesta la medida de su uso, el Juzgado debe comunicar al Centro de Monitoreo del Ministerio del Interior para que se haga efectiva la medida. El agresor permanece a disposición del Juzgado hasta su colocación. Colocado el dispositivo, se deberá seguir el Protocolo de Gestión del Centro de Monitoreo.

El dispositivo rastrea, monitorea y localiza a la persona en su domicilio y fuera de él. Crea una zona de protección de la víctima que es de exclusión para el agresor, que incluye anillos de advertencia al Centro de Monitoreo sobre la cercanía del agresor a la víctima. Pero, además, existe una comunicación bidireccional del Centro de Monitoreo tanto con la víctima como con el agresor.

Ante una situación de emergencia, la víctima puede presionar el botón de pánico y generar una llamada saliente a un número de emergencia predefinida, en general el del Centro de Monitoreo.

El dispositivo fijado al cuerpo puede detectar manipulaciones. Rastrea constantemente los movimientos y ubicación del agresor en todo el territorio del país. Las zonas de exclusión respecto a la víctima tienen anillos que van reportando al Centro de Monitoreo la proximidad del agresor a dichas zonas.

La monitorización, seguimiento y control se realiza por operadores y operadoras las 24 horas del día, durante los 365 días del año.

Las prioridades a las que se debe atender inmediatamente son las de presión del botón de pánico por parte de la víctima; entrada del agresor en zona de exclusión; aproximación de la víctima a la zona de exclusión; un hecho que afecte a cualquier componente del sistema de localización.

Al finalizar el año 2016, se habían conectado 380 tobilleras, sumando un total para el período 2013-2016 de 941 tobilleras colocadas.

La evaluación de estos dispositivos por parte de las víctimas, del Poder Judicial y de las organizaciones de mujeres ha sido positiva.

## **Reflexiones finales**

Ha sido un avance importante la sanción de la Ley No. 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, para poder abordar este problema en su integralidad y hacerlo, a su vez, con respuestas integrales. Para su efectiva implementación, se necesitará un presupuesto acorde, lo que aún no está definido.

En cuanto a la violencia intrafamiliar y doméstica, el sistema de tecnologías de verificación de presencia y localización ha sido evaluado positivamente, sobre todo, por la sociedad civil organizada que lucha contra la violencia de género.

Es altamente positiva también la sanción de la Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata de Personas, ley que vendrá a complementar la anteriormente destacada en la lucha contra la violencia de género.

La creación de la Unidad de Víctimas y Testigos en el ámbito de la Fiscalía General de la Nación es otro hecho positivo, sobretodo porque las víctimas de

violencia de género podrán ser atendidas por dicha dependencia. También en el ámbito de la Fiscalía, la creación de la Unidad Especializada de Género es una buena noticia, ya que se encarga de sensibilizar y capacitar a fiscales en temas de violencia de género.

También el Programa Violencia y Salud del área de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud es un avance importante.

Sin embargo, existen temas que aún necesitan un mayor impulso y concientización por parte de los actores implicados, como por ejemplo la violencia obstétrica, de difícil aceptación por la comunidad médica. De todas formas, se están produciendo procesos incipientes que parecen alentadores, sobretudo el proyecto de Humanización del Parto.

Un tema aún no resuelto es la reforma del Código Penal y en ella la eliminación de contenidos que contradicen los estándares internacionales de derechos humanos, en la medida en que no cuentan con perspectiva de género, se sustentan en estereotipos patriarcales y son, en algunos casos, altamente discriminatorios para las mujeres. La nueva Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género incorpora nuevos delitos al Código, pero tiene que incorporarse en un cuerpo normativo que esté en sintonía con las convenciones internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres.

Por último, a la fecha, a pesar de las políticas y medidas descriptas en este trabajo, ya son más de veinte las mujeres asesinadas en el año por sus parejas o exparejas en Uruguay. Parece requerirse, además de medidas preventivas y sancionatorias, un cambio cultural que modifique patrones culturales conservadores arraigados en la sociedad y que impulse la igualdad de género en todos los ámbitos. El sistema educativo y los medios de comunicación tienen en esto un rol fundamental.

---

## **TERCERA PARTE**

### **Avances y desafíos para las políticas públicas**





# Consideraciones finales

## Una agenda regional

En la última década, se han desarrollado múltiples acciones tendientes a enfrentar el tema de la muerte violenta de mujeres por razones de género a través de políticas públicas específicas. En este sentido, desde diversos ámbitos se ha planteado la necesidad de desarrollar guías para la documentación y la investigación de las muertes motivadas por género, que eviten la impunidad y aseguren la no repetición. De igual manera, se ha alentado el intercambio de prácticas positivas, la aprobación de modelos de protocolos y manuales y las adecuaciones normativas e institucionales que comprendan la prevención, la investigación y el enjuiciamiento, así como la revisión de aspectos procesales, probatorios, penales y reparatorios.

La existencia de deficiencias en relación con las respuestas estatales tradicionales se encuentra ampliamente documentada, en especial en relación con las investigaciones y los procesos judiciales. En efecto, si bien los Estados de la región han contraído obligaciones en la materia, es necesario desarrollar acciones específicas tendientes a combatir la existencia de prejuicios, estereotipos y prácticas institucionales revictimizantes y negligentes. Los países de la región han realizado grandes esfuerzos en materia normativa, de institucionalidad y en políticas públicas específicas para abordar el problema. Sin embargo, aún los retos son múltiples y, por tanto, es necesario desarrollar una respuesta estatal eficaz para dar cumplimiento a los deberes de debida diligencia reforzada que impone el derecho internacional de los derechos humanos.

Este estudio presenta las acciones implementadas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para afrontar el fenómeno de las muertes violentas de mujeres por razones de género, y ofrece un panorama de la normativa, la institucionalidad y las políticas públicas que se han implementado. La prevención,

asistencia, reparación a las víctimas y la sanción a los responsables son temas prioritarios en las agendas de los países de la región.

En el ámbito regional, esa prioridad se materializó con la creación en 1995 del Foro de Mujeres del MERCOSUR. Esta instancia fue un antecedente clave para que en la primera etapa del proceso de integración regional del MERCOSUR (1998), se creara la Reunión Especializada de la Mujer (REM), bajo la consideración de que era conveniente “establecer un ámbito de análisis de la situación de la mujer respecto a la legislación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR, en lo que se refiere al concepto de igualdad de oportunidades”<sup>100</sup>. El trabajo articulado permitió consolidar la importancia de la perspectiva de género en el MERCOSUR, como elemento esencial para profundizar la democracia, eliminar las desigualdades de género y la discriminación hacia las mujeres. Asimismo, acompañó un proceso de fortalecimiento de los mecanismos institucionales nacionales de los Estados Partes.

En 2011, por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) No. 24/2011, se fortalece la institucionalidad regional en temas de mujeres. La REM es reemplazada por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM), un espacio de coordinación intergubernamental sobre políticas públicas referidas a temas de género y trata, que reúne a las principales autoridades de los Mecanismos Nacionales de la Mujer de los Estados Partes, así como a organismos internacionales, representantes de la sociedad civil y académicos. Es una instancia de diálogo entre las máximas autoridades dentro de la estructura institucional del MERCOSUR. La RMAAM fue creada con el objetivo de “asesorar y proponer al CMC medidas, políticas y acciones en materia de género”.

Así, la perspectiva de género se fue fortaleciendo en los distintos espacios especializados del MERCOSUR y en especial en el ámbito de la RAADH. En el año 2007, durante la REM, se propuso la creación de un Grupo de Trabajo para la Promoción y Protección de los Derechos de la Mujer, dentro de la RAADH. En esa misma resolución se solicita que la REM participe formalmente en la RAADH<sup>101</sup>. En el año 2011, se estableció el Grupo de Trabajo Género y Derechos Humanos de las Mujeres, que tiene como objetivo la integración

---

100 Resolución No. 20/1998 del Grupo Mercado Común (GMC), emitida el 22 de julio de 1998.

101 MERCOSUR/REM/ACTA No.1/2007.

de la temática de género como una cuestión transversal en el trabajo de todas las instancias. En octubre de 2017, el Grupo de Trabajo fue constituido como Comisión Permanente de la RAADH<sup>102</sup>. También, cabe mencionar el trabajo articulado entre la RAADH y la Reunión Especializada de Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO), en temas de género y derechos humanos.

La existencia de espacios de articulación y coordinación estuvo acompañada por una serie de decisiones orientadas a la incorporación del enfoque de género. En forma específica el CMC ha adoptado instrumentos, recomendaciones, decisiones y directrices contra la violencia de género. En particular, se mencionan las siguientes: Recomendación No. 04/2019 sobre Reconocimiento Regional Mutuo de Medidas de Protección para Mujeres en Situación de Violencia basada en Género, que impulsa el establecimiento de un mecanismo de reconocimiento e implementación de las órdenes de protección; la Recomendación No. 01/2018 sobre Políticas contra la Violencia de Género en el Medio Rural; la Recomendación No. 04/2017 sobre Reconocimiento Regional Mutuo de Medidas de Protección para Mujeres en Situación de Violencia basada en Género; la Recomendación No. 05/2015 Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio); la Decisión No. 13/2014 que aprueba las Directrices de la Política de Igualdad de Género, y la Recomendación No. 04/2014 referida a las Mujeres Migrantes en Contextos de Violencia Doméstica.

El objetivo fundamental de la política de género del MERCOSUR es “contribuir, desde el enfoque del Feminismo y de los Derechos Humanos, a sentar las bases para la igualdad y no discriminación de las mujeres en la región, a través de la transversalización del enfoque de género en las políticas, acciones y proyectos regionales, así como en la gestión organizacional y la definición de políticas específicas dirigidas a la equidad de género y las relaciones igualitarias entre mujeres y hombres en todo el MERCOSUR”<sup>103</sup>.

En 2015, cuando es aprobada la Recomendación No. 05/2015 sobre Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio) se señala que resulta necesario atender a las circunstancias y características específicas en que se dan las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/

---

102 Véase: <http://www.raadh.mercosur.int/comisiones/genero-y-derechos-humanos-de-las-mujeres/>

103 Decisión CMC No. 13/2014 que aprueba las Directrices de la Política de Igualdad de Género.



feminicidio) y que la perspectiva de género no se encuentra presente en los procedimientos de investigación, procesamiento y juzgamiento en estos casos. En ese marco, fueron identificados cuatro aspectos especialmente relevantes para la agenda futura de los países. Así, fue recomendado en forma específica:

1. intercambiar experiencias sobre los avances en el enfrentamiento de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios) en la prevención, en la garantía en el acceso a la justicia y en la reparación de estos crímenes;
2. avanzar en la producción de datos nacionales sobre las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidios/feminicidios), a través de los órganos responsables y en coordinación con el mecanismo para la igualdad de género nacional correspondiente. El objetivo buscado es mapear el contexto en que ocurren, así como el perfil de los agresores y de las víctimas;
3. seguir las recomendaciones pertinentes del mecanismo para la igualdad de género nacional, teniendo en cuenta los modelos de protocolos existentes, para mejorar los procedimientos de investigación, juicio y sanción de los casos de muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). El objetivo de esto es combatir los prejuicios y estereotipos de género, así como la práctica de culpabilizar a las mujeres; y
4. garantizar los derechos a la verdad, a la justicia y a la memoria de las víctimas directas e indirectas.

Tal como se ha expresado en la primera parte de este estudio, esta compilación pretende contribuir a este proceso y al trabajo desarrollado en el marco de las Reuniones de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM).

## Avances y desafíos

En materia de institucionalidad, normativa y políticas públicas, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han logrado avances relevantes en la temática de este estudio. Cabe señalar que los cuatro países han ratificado tanto la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como la Convención de Belém do Pará. También, los países del MERCOSUR han participado activamente en la elaboración del *Modelo de*

*protocolo latinoamericano para investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio)*, que es una herramienta práctica destinada a funcionarios y funcionarias responsables de llevar adelante la investigación y persecución penal de esos hechos.

En esta misma línea, los países han sancionado leyes específicas para combatir la violencia contra la mujer. En base a lo reseñado en los capítulos de experiencias nacionales, se puede mencionar en Argentina la Ley No. 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus Relaciones Interpersonales, sancionada en el año 2009 que modificó sustancialmente el abordaje estatal de la violencia de género. Así también, la tipificación del delito de femicidio, mediante Ley No. 26.791, como un agravante del homicidio (Art. 80 inc. 11) en el Código Penal.

En Brasil, la Ley No.11.340, del 7 de agosto de 2006, conocida como “Ley Maria da Penha”, que tipifica la violencia contra la mujer como crimen y considera cualquier forma de violencia, sea física, psicológica, moral, patrimonial o sexual, como violación de derechos humanos. La Ley del Femicidio No. 13.104 de 2015, que altera el artículo 121 del Decreto-Ley No. 2.848/1940 del Código Penal, que califica el feminicidio como crimen de homicidio y lo incluye en el rol de los crímenes hediondos en los casos de violencia doméstica y familiar (Art .1º de la Ley No. 8.072/1990).

En Paraguay, la sanción de la Ley No. 5.777/2016 de Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia, que establece políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado. Junto a esta ley pervive la Ley No. 1.600/2000 Contra la Violencia Doméstica, que establece medidas de protección civil a toda persona, sin distinción de sexo o edad, que: “sufra lesiones, maltratos físicos, síquicos o sexuales por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar, originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos e hijas sean o no comunes; se ubique en el ámbito doméstico, sin vinculación familiar”(Art. 1 de la Ley No. 1600/2016).

En Uruguay, la sanción en el año 2017 de la Ley No. 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género es destacada en el capítulo sobre experiencias

nacionales como “un avance legislativo muy importante en el país, que reconoce las diferentes dimensiones de la violencia de género, y comprende a mujeres de todas las edades, mujeres de diversas orientaciones sexuales, mujeres trans, de diversa condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencias, origen cultural y étnico-racial, mujeres mayores, niñas y adolescentes y con discapacidad, que se encuentren en situación de violencia”. La ley incorpora mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación. Uruguay incorporó al Código Penal el delito de violencia doméstica a través del artículo 321 bis. Un poco antes, y en el mismo año, se había aprobado la Ley No. 19.538, referida a actos de discriminación y femicidio, que modificaba los artículos 311 y 312 del Código Penal.

En esta misma línea, se crearon instituciones rectoras de la materia, organismos gubernamentales, otros interinstitucionales, consultivos, observatorios, centros de denuncia y el tema fue incluido en las agendas de política pública de la región. Los países han adoptado, de diversa forma, planes de acción y estrategias nacionales. Al tiempo de modificar su normativa interna, han desarrollado campañas de difusión, así como intervenciones a nivel de la comunidad y en el ámbito educativo.

En el presente libro solamente son abordados algunos de los caminos que han sido transitados por los países de la región para afrontar el problema. Tal como se ha expresado, se trata de un tema que se encuentra entre los más relevantes y uno de los que mayor movilización ha generado en el ámbito de la sociedad civil y, especialmente, entre las organizaciones de mujeres.

Pese a la existencia de avances, los desafíos señalados en los capítulos son múltiples. Se mencionan a continuación algunos de especial importancia:

- Superar barreras culturales y lograr un cambio cultural que modifique patrones e impulse la igualdad de género en todos los ámbitos;
- Trabajar de manera intersectorial e integrada entre los servicios y áreas;
- Alcanzar la integración de los servicios especializados de gobiernos locales/federales;

- Incluir a quienes se alejan del sujeto hegemónico del cis-hetero-patriarcado, como las personas LGBT+, personas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad desde una perspectiva interseccional;
- Proveer servicios estatales de calidad y respetuosos de los derechos humanos, comprendiendo la complejidad de las situaciones de desigualdad que atraviesan las víctimas y sus comunidades;
- Capacitar a las comunidades para intervenir y estrechar lazos en la defensa de los derechos humanos;
- Desarrollar acciones de política pública teniendo en cuenta que se trata del cumplimiento de un deber de garantía de derechos y de diligencia debida;
- Capacitar los recursos humanos que forman parte de las instancias prestadoras de los servicios;
- En los casos que resulte necesario, adecuar la normativa en la materia y eliminar contenidos que contradigan los estándares internacionales de derechos humanos, en la medida en que no cuentan con perspectiva de género, se sustentan en estereotipos patriarcales y son, en algunos casos, altamente discriminatorios para las mujeres;
- Contar con sistemas de información eficaces;
- Fortalecer las distintas estructuras institucionales existentes;
- Contar con un presupuesto acorde a la planificación.

La obligación de prevenir y proteger exige la adopción de medidas amplias para hacer frente a las causas fundamentales y a los factores de riesgo de la violencia contra la mujer. No se limita a la adopción de marcos normativos e institucionales, ni al establecimiento de recursos judiciales, las respuestas deben ser integrales, idóneas, inmediatas, oportunas, exhaustivas, serias e imparciales<sup>104</sup>.

---

104 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 296.

El limitado acceso a la justicia es un obstáculo importante para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar de manera eficaz las muertes violentas de mujeres por razones de género. Los desafíos señalados respecto del trabajo de las Defensorías Públicas Oficiales del MERCOSUR son especialmente relevantes. La ausencia de especialización; la existencia de dificultades para la incorporación de la perspectiva de género; la ausencia de diversidad de estrategias de defensa penal para mujeres que hayan cometido un delito en íntima conexión con la violencia sufrida; y la carencia de elaboración de estadísticas e informes, entre otras falencias, constituyen desafíos relevantes a afrontar en la agenda de trabajo.

Es importante reiterar la trascendencia de la recopilación de datos confiables sobre la magnitud y la naturaleza del problema. Este tipo de datos no sólo permite reconocer y dimensionar el problema, sino que además es necesario para la indispensable revisión y debate sobre las políticas públicas y estrategias puestas en marcha.

La definición política de las autoridades de abordar esta temática desde una perspectiva regional, materializada en la aprobación de numerosas decisiones y recomendaciones en estos últimos años, así como en la elaboración conjunta de este estudio compilatorio, tiene un significado importante. En especial porque, además de plantear la necesidad de desarrollar políticas que vayan más allá de las fronteras nacionales, posibilita el desarrollo de un aprendizaje práctico y el intercambio de experiencias. En definitiva, posibilita el desarrollo de herramientas de política pública que permitan transformar la realidad.



# Bibliografía

## Primera parte

Argentina, Defensoría General de la Nación, *Informe 2016: Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género Comisión sobre Temáticas de Género*, Defensoría General de la Nación, Buenos Aires, 2016. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%202016.pdf>.

\_\_\_\_\_*Informe 2017: Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género Comisión sobre Temáticas de Género, Defensoría General de la Nación*, Buenos Aires, 2017. Disponible en: [http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202017\\_genero.pdf](http://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202017_genero.pdf)

\_\_\_\_\_*Informe 2018: Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Gratuitos a Víctimas de Violencia de Género Comisión sobre Temáticas de Género*, Defensoría General de la Nación. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/IA%20Genero%202018%20Final.pdf>

Chile, Defensoría Penal Pública, *Informes estadísticos*, Departamento de Informática y Estadísticas, Chile. Disponible en: <http://www.dpp.cl/pag/116/45/estadisticas>

Chinkin, Christine, “Acceso a la justicia, género y derechos humanos”, en: *Violencia de Género Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación Argentina, 2012.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG)*, Comunicado de Prensa, 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-al-menos-2795-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-23-paises-america-latina-caribe>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

\_\_\_\_\_*Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos. Desarrollo y aplicación*, 2011.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observación General No. 22 relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva, 2 de mayo de 2016.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), Recomendación General No. 19, La violencia contra la mujer, 29 de enero de 1992.

\_\_\_\_\_*“A. T. vs. Hungría”*, Comunicado No. 2/2003, 26 de enero de 2005.

\_\_\_\_\_*Recomendación General No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 16 de diciembre de 2010.

\_\_\_\_\_*Recomendación General No. 33, sobre el Acceso de las mujeres a la justicia*, 3 de agosto de 2015.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 9 de junio de 1994.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso González y otras “Campo Algodonero” vs. México*, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 13/2014 del Consejo del Mercado Común (CMC) sobre Directrices de la Política de Igualdad de Género.

- Declaración sobre el Femicidio, Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI), 15 de agosto de 2008, OEA/Ser.L/II.7.10 MESECVI/CEVI/DEC. 1/08.
- Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos, Undécima Reunión del Comité de Expertas/os Violencia (CEVI), Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), Montevideo, Uruguay, 19 de septiembre de 2014, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC.4/14.
- Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, 2018. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Grupo de expertos sobre el asesinato de mujeres y niñas por razones de género, *El asesinato de mujeres y niñas por razones de género: prácticas prometedoras, dificultades y recomendaciones concretas*, Bangkok, 11-13 de noviembre de 2014, UNODC/CCPCJ/EG.8/2014/2.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2018. Gender-related killing of women and girls*, Viena, 2018, p.10. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18\\_Gender-related\\_killing\\_of\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf)
- Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Consejo de Derechos Humanos 20° período de sesiones, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, 2012.



Organización de los Estados Americanos (OEA), Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*, 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>

Paraguay, Ministerio de la Defensa Pública, *Compilación de instrumentos internacionales y promoción y protección de los derechos humanos*, Asunción, 2015.

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 05/2015 del Consejo del Mercado Común (CMC) sobre Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio).

## Segunda parte

### *Argentina*

Argentina, Ley No. 26.061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 2005. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

Argentina, Ley No. 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, 2009. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>

Argentina, Ley No. 27.210 de Creación Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, 2015. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/255672/norma.htm>

Argentina, Ley No. 27.452 de Creación del Régimen de Reparación Económica para las Niñas, Niños y Adolescentes, 2018. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312717/norma.htm>

Rodríguez, María Fernanda *et al.*, *Ley modelo de creación del Equipo Judicial Especializado en Violencia Doméstica, Sexual e Institucional: Hacia un nuevo paradigma*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones SAIJ, 2018. Disponible en: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1815/Ley-modelo-equipo-judicial-especializado-violencia-domestica-sexual-institucional.5.pdf>

## **Brasil**

Andrade, Vera R, “Criminologia e Feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania”, em: Campos, Carmen Hein (org), *Criminologia e Feminismo*, Porto Alegre, Editora Sulina, 1999.

Barbosa, Adilson J. P. y Foscarini, Léia T., “Do atendimento da autoridade policial - artigos 10 a 12”, em: Campos Carmen Hein de (org), *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico – feminista*, Rio de Janeiro, Lumen Iuris, 2011.

Bandeira, Lourdes, “Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006”, *Sociedade e Estado*, v. 24, n. 2, 2009, p. 401–438.

Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4 ed., São Paulo, Saraiva, 1990.

Brasil, Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 08 ago. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) , acesso: 23 agosto de 2018.

Brasil, Lei No. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do Art. 226 da Brasil, Lei No. 13.104, de 09 de março de 2015. Altera o Art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o Art. 1º da Lei No. 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 10 de março de 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm) , acesso: 02 setembro 2018.

- Costa, Bruna Santos, “Feminicídios e patriarcado: produção da verdade em casos de agressores autoridades da segurança e defesa do Estado”, 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- Diniz, Debora, “Feminismo: modos de ver e mover-se”, en: *O que é feminismo?*, Lisboa, Escolar Editora, 2015<sup>a</sup>, pp. 47 - 60.
- Domenach, J.M., “La violencia”, en: *La violencia y sus causas*, París, UNESCO, 1981.
- Koziol-Mclain, Jane *et al*, “Risk factors for femicide-suicide in abusive relationships: results from a multisite case control study”, em: *Violence and victims*, V. 21, No. 1, 2006, p. 3–21.
- Grossi, M. P. “Velhas e Novas Violências Contra a Mulher: 15 Anos de Lutas e Estudos Feministas”, *Revista Estudos Feministas* (UFSC. Impresso), Florianópolis, V. ESP., 1994, p. 473-484.
- \_\_\_\_\_. (1995). “O Significado da Violência Nas Relações de Gênero No Brasil”, en: *Sexualidade, gênero e sociedade*, V. 2, No. 4, Rio de Janeiro, 1995.
- Meneghel, Stela Nazareth, y Portella, Ana Paula, *Feminicídios: conceitos, tipos e cenários*, 2017. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-2209-3077.pdf> . Acesso: 30 de agosto de 2018.
- Organização dos Estados Americanos (OEA), *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher: Convenção de Belém do Pará*, São Paulo, CLADEM/IPÊ, 1996.
- Okin, Susan Moller, “Gênero, o público e o privado”, *Rev. Estud. Fem.*, V. 16, No. 2, Florianópolis, 2008, p. 305-332.
- Osterne, Maria do Socorro Ferreira, *Violência nas Relações de Gênero e Cidadania Feminina*, UECE, Fortaleza, Brasil, 2008.
- Packota, V. *Emotional abuse of women by their intimate partners: A literature review*, Springtide Resources, 2000. Disponível em: <http://www.springtideresources.org/resource/emotional-abuse-women-their-intimatepartners-literature-review> . Acesso 30 de agosto de 2018.

- Saffioti, Heleieth Iara Bongiovani, “Rearticulando gênero e classe social”, em: Costa, Albertina de Olivo; Bruschini, Cristina (Orgs.), *Uma questão de gênero*, Rio de Janeiro, Ed. Rosa dos Tempos, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1992, p. 183-215.
- \_\_\_\_\_. “Violência Doméstica: questão de polícia e da sociedade”, em: Corrêa, M. (org.), *Gênero e Cidadania*. Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/UNICAMP, Coleção Encontros, 2002.
- Senado Federal, *Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais*, No. 1 (2016), Brasília, Senado Federal, Observatório da Mulher contra a Violência, 2016. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/relatorios/BR.pdf>, acesso: 02 setembro de 2018.
- Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, *Diretrizes Nacionais Feminicídio. Investigar, Processar e Julgar. Com perspectiva de Gênero as mortes violentas de Mulheres*, Brasília-DF, 2006. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf>
- Soares, L. E., Soares, B. M. & Carneiro, L. P. , Violência contra a mulher: As DEAMs e os pactos domésticos, em: *Violência e Política no Rio de Janeiro* (L. E. Soares, org.), Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará/ISER, 1996. pp. 65-106.
- Waiselfisz, Julio Jacobo, *Mapa da violência 2016. Homicídio por armas de fogo no Brasil*, FLACSO, 2016. Disponível em: [https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf), acesso: 02 setembro de 2018.
- World Health Organization (WHO), *Violence against Women. The Health Sector Responds*. 2013. Disponível em: <http://www.esteri.it/mae/doc/cug/whoviolenzacontrodonne.pdf>, acesso: 30 de agosto de 2018.
- World Health Organization (WHO), *‘Health consequences’, en: Violence against women*, 1997. Disponível em: <http://www.who.int/gender/violence/v8.pdf>, acesso: 30 de agosto de 2018.

## Paraguay

Buongermini Palumbo, María Mercedes, *Módulos de capacitación de la Ley No. 5777/16 “De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia”*, Secretaría de Género del Poder Judicial de la República del Paraguay, 2018.

Ministerio de la Mujer, Observatorio de la Mujer. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/index.php/observatorio>

Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Oficina Regional para las Américas y el Caribe de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, 2014.

Paraguay, Ley No. 1.600 Contra la Violencia Doméstica, publicada en la Gaceta Oficial No. 193 (BIS), el 9 de octubre de 2000. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1689/contra-la-violencia-domestica>

Paraguay, Ley No. 5.777 de Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia, publicada en la Gaceta Oficial No. 252 de fecha 29 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia>

Poder Judicial, Observatorio de Género. Disponible en: <https://www.pj.gov.py/contenido/537-observatorio-de-genero/537>

## Uruguay

Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), *Plan de Acción 2016-2019: “Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional”*, Montevideo, 2015. Disponible en: [http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Plan\\_de\\_Accion\\_Uruguay.pdf](http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Plan_de_Accion_Uruguay.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad, 2011*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf/cc0282ef-2011-4ed8-a3ff-32372d31e690>

- Instituto Nacional de Estadística (INE) *et al*, *Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones. Informe de Resultados*, 2013. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/981>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Disponible en: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/18258/consejo-nacional-consultivo-de-lucha-contra-la-violencia-domestica> , último acceso 29 de julio de 2019.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030*, Montevideo, Uruguay, 2018.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Sistema de Respuesta a la Violencia basada en Género*, Montevideo, 2017. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/750>
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/conapees>, último acceso 29 de julio de 2019.
- Ministerio del Interior, *Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas*. Montevideo, 2017. Disponible en: [https://www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/Femicidios\\_Uruguay.pdf](https://www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/Femicidios_Uruguay.pdf)
- Ministerio del Interior, Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, *Copamiento, Violencia Doméstica y Otros Delitos Seleccionados 1º Enero al 30 Junio (2016-2017)*, 2017. Disponible en: [https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/observatorio/copamyvd\\_sem2017.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/observatorio/copamyvd_sem2017.pdf)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo*, Montevideo, 2016. Disponible en: [http://200.40.96.180/images/Informe-\\_G%C3%A9nero\\_con\\_foco\\_en\\_violencia.pdf](http://200.40.96.180/images/Informe-_G%C3%A9nero_con_foco_en_violencia.pdf)

- Uruguay, Ley No. 17.514. Violencia Doméstica. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002> , último acceso 29 de julio 2019.
- Uruguay, Ley No. 17.815. Violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004>
- Uruguay, Ley No.17.930. Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2005- 2009. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>
- Uruguay, Ley No.17.938. Extinción de determinados delitos por matrimonio del ofensor con la ofendida. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5603436.htm>
- Uruguay, Ley No.18.104. Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007>
- Uruguay, Ley No.18.476. Declaración de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18476-2009/5>
- Uruguay, Ley No.18.561. Ley de acoso sexual. Prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente alumno. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18561-2009/5>
- Uruguay, Ley No.19.293. Aprobación del Código del Proceso Penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19293-2014> , último acceso 29 de julio de 2019.
- Uruguay, Ley No.19.480. Registro de personas obligadas al pago de pensiones alimenticias con retención de haberes. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19480-2017/4> , último acceso 29 de julio de 2019.
- Uruguay, Ley No.19.538. Actos de Discriminación y femicidio. Modificación de los artículos 311 y 312 del Código Penal. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017>

Uruguay, Ley No. 19.555. Órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos establece la participación equitativa de ambos sexos en su integración. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9844953443117.htm>

Uruguay, Ley No.19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017/12> , último acceso 29 de julio de 2019.

Uruguay, Ley No.19.643 De Prevención y Combate de la Trata de Personas. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>, último acceso 29 de julio de 2019.

### **Tercera Parte**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 296.

Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. No. 13/2014 del Consejo del Mercado Común (CMC) sobre Directrices de la Política de Igualdad de Género.

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 04/2014 referida a las Mujeres migrantes en contextos de violencia doméstica.

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 05/2015 del Consejo del Mercado Común (CMC) sobre Muerte Violenta de Mujeres por Razones de Género (Femicidio/Feminicidio).

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 04/2017 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género.

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 01/2018 sobre Políticas contra la violencia de género en el medio rural.

Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 04/2019 sobre Reconocimiento regional mutuo de medidas de protección para mujeres en situación de violencia basada en género.



Recomendación MERCOSUR/CMC/REC. No. 05/2019 sobre Abordaje integral de la violencia contra las mujeres: violencia simbólica y mediática;

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Secretario General de las Naciones Unidas, *Poner fin a la violencia contra la mujer*, 2006. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/launch/spanish/v.a.w-exeS-use.pdf>

Este libro representa un esfuerzo de coordinación regional, de construcción de un discurso más allá de las barreras nacionales. El resultado de este trabajo permite verificar la existencia de diferentes matices y miradas locales, pero también confirma el compromiso de los diferentes países con la implementación de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y, en particular, la muerte por razones de género en la región.

Este livro representa um esforço de coordenação regional, de construção de um discurso além das barreiras nacionais. O resultado deste trabalho permite verificar a existência de diferentes nuances e visões locais, mas também confirma o compromisso dos diferentes países com a implementação de políticas públicas para prevenir, responsabilizar e erradicar a violência contra as mulheres e, em particular, a morte por razões de gênero na região.

