MANUAL DE PLANES DE ACCIÓN NACIONALES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner FIN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.

Copyright © ONU Mujeres 2012

MANUAL DE PLANES DE ACCIÓN NACIONALES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ONU MUJERES
NUEVA YORK, 2012

RECONOCIMIENTOS

El presente Manual está basado en los resultados de una reunión de un grupo de expertos dedicada a las buenas prácticas en materia de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres. La reunión fue convocada por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres[1], en cooperación con la Sede Subregional para el Caribe de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Puerto España (Trinidad y Tobago), en septiembre de 2010.

ONU Mujeres reconoce con satisfacción la labor llevada a cabo por los participantes en la reunión del grupo de expertos de septiembre de 2010, a saber: Zarizana Abdul Aziz (Malasia); Marta Becerra Amate (España); Chris Bradley (Canadá); Susana Chiarotti (Argentina); Colette De Troy (Bélgica); Afaf Jabiri (Jordania); Lara Fergus (Australia); Shireen Huq (Bangladesh); Loveness Jambaya-Nyakujarah (Zimbabwe); Ketevan Khutsishvili (Georgia); Debra J. Lewis (Canadá/Belice); Mubarak Mabuya (Uganda); Line Benedikte Nersnæs (Noruega); María Fernanda Porras Serrano (Ecuador); Nicola Popovic (Alemania); Emmeline L. Verzosa (Filipinas); y Jude Watson (Reino Unido). Los siguientes representantes de entidades de las Naciones Unidas y órganos intergubernamentales también participaron en la reunión: Diane Alméras (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)); Janette Amer (ONU Mujeres); Karen Bart-Alexander (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)); Suki Beavers (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)); Roberta Clarke (ONU Mujeres); Dina Deligiorgis (ONU Mujeres); Amanda Flores (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); María Herminia Graterol-Garrido (ONU Mujeres); Angelica Hunt (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas); y Rosina Wiltshire (Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM)).

ONU Mujeres desea agradecer muy en especial a la Sra. Lara Fergus, Relatora y asesora, en quien recayó la responsabilidad primaria de elaborar y finalizar el modelo de marco surgido de la reunión, con la asistencia de las Sras. Rachael Green y Erin Richardson.

Para más información referente a la reunión del grupo de expertos, sírvase visitar el siguiente sitio web: http://www.unwomen.org/evaw_egm_nap2010.

1 El 2 de julio de 2010, por resolución 64/289, la Asamblea General estableció la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), consolidando así la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Instituto Internacional de las Naciones Unidas de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer. ONU Mujeres empezó a funcionar el 1 de enero de 2011. La reunión del grupo de expertos fue convocada por la antigua División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer.

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN 1

2 MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO INTERNACIONAL Y REGIONAL 3

2.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS INTERNACIONALES 4

2.1.1 Tratados internacionales de derechos humanos 4

2.1.2 Instrumentos de política internacional y recomendaciones en la materia 5

2.2 MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS REGIONALES 6

3 MARCO MODELO PARA LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES 8

3.1 PRINCIPIOS RECTORES 9

3.1.1 Un enfoque basado en los derechos humanos 9

3.1.2 La violencia contra las mujeres como forma de discriminación sexual 10

3.1.3 Diferentes formas de violencia contra las mujeres 11

3.1.4 Causas fundamentales, prevalencia y efectos de la violencia contra la mujer 12

3.1.5 Las múltiples formas interrelacionadas de la discriminación y las privaciones 13

3.2 ELABORACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN NACIONALES 15

3.2.1 Fundamentación y principios rectores 15

3.2.2 Un programa de actividades coherente e integral 16

3.2.3 Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados 17

3.2.4 Estructuras de gobernanza 17

3.3 ESTRUCTURAS Y MEDIDAS INTERSECTORIALES 18

3.3.1 Fundamentación y principios rectores 18

3.3.2 Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados 18

3.3.3 Estructuras de gobernanza 20

3.3.3.1 Liderazgo, supervisión, apoyo y participación políticos 20

3.3.3.2 Institución ejecutora principal para todo el gobierno 21

3.3.3.3 Apoyo a las organizaciones y redes locales 23

3.3.4 Exámenes de la legislación y las políticas 24

3.3.4.1 Exámenes de la legislación 24

3.3.4.2 Exámenes de las políticas 25

3.3.5 Fomento de la capacidad de las fuerzas de trabajo y las organizaciones 26

3.3.6 Mejoramiento de la investigación y los datos 27

3.3.6.1 Reunión de datos 27

3.3.6.2 Investigación independiente 28

3.4 PREVENCIÓN PRIMARIA 29

3.4.1 Fundamentación y principios rectores 29

3.4.2 Elementos fundamentales de una estrategia de prevención primaria 30

3.4.3 Normas sociales y culturales 32

3.4.3.1 Campañas de concienciación 32

3.4.3.2 Sensibilización de los medios de difusión 33

3.4.4 Entornos clave 35

3.4.4.1 Enseñanza general y educación no académica ... 35
3.4.4.2 Contextos institucionales ... 36
3.4.4.3 Movilización de la comunidad y planificación urbana ... 37
3.4.5 Grupos específicos ... 38
3.4.5.1 Hombres y niños ... 38
3.4.5.2 Los padres ... 39
3.4.5.3 Niños y jóvenes en situación de riesgo ... 40
3.4.6 Atención de factores conexos ... 41
3.5 SISTEMA DE RESPUESTA ... 42
3.5.1 Fundamentación y principios rectores ... 42
3.5.2 Elementos clave de un sistema de respuesta eficaz e integrado ... 43
3.5.3 Atención, apoyo y empoderamiento de las víctimas y supervivientes ... 44
3.5.3.1 Atención sanitaria física y mental de emergencia ... 44
3.5.3.2 Alojamiento seguro ... 46
3.5.3.3 Servicios de asesoramiento y apoyo ... 47
3.5.3.4 Servicios jurídicos y de promoción ... 48
3.5.3.5 Apoyo y atención a hijos acompañantes ... 49
3.5.3.6 Empoderamiento de la víctimas y supervivientes a más largo plazo ... 50
3.5.4 Protección y justicia ... 51
3.5.4.1 Prácticas policiales y en materia de enjuiciamiento ... 51
3.5.4.2 Órdenes de protección ... 53
3.5.4.3 Procesos jurídicos ... 54
3.5.4.4 Sistemas de tribunales especializados ... 55
3.5.4.5 Programas de intervención para agresores ... 56
3.5.5 Coordinación e integración del sistema ... 58
3.5.5.1 Normas, directrices y códigos de prácticas comunes ... 58
3.5.5.2 Evaluación y gestión de riesgos ... 59
3.5.5.3 Sistemas de datos sobre casos ... 61
3.5.5.4 Participación de la comunidad en la respuesta ... 62
3.6 EJECUCIÓN ... 63
3.6.1 Metas, medidas, plazos y entidades ejecutoras ... 63
3.6.2 Estructuras de gobernanza ... 65
3.6.3 Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados ... 65
3.6.4 Vínculos con el mecanismo y política de igualdad entre los géneros ... 66
3.6.5 Presupuesto ... 67
3.7 EVALUACIÓN, SUPERVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES ... 68
3.7.1 Fundamentación y elementos clave ... 68
3.7.2 Indicadores y metas ... 68
3.7.3 Mecanismos institucionales encargados de supervisar la ejecución ... 69
3.7.4 Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados ... 70
3.7.5 Evaluación de prácticas y sistemas ... 71
3.7.6 Procedimientos responsables para la presentación de informes ... 72

1

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Los Estados tienen la obligación claramente definida en virtud del derecho internacional de hacer frente a la violencia contra las mujeres. Los Estados están obligados a obrar con la debida diligencia para prevenir los actos de violencia contra las mujeres; a investigar esos actos y procesar y sancionar a los autores; y a proporcionar reparación y socorro a las víctimas. La exigencia de que se aprueben y se apliquen planes de acción nacionales destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres está expresada en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los documentos de política. La aprobación y ejecución de planes de acción nacionales multisectoriales para hacer frente a la violencia contra las mujeres es uno de los cinco resultados principales que se propone alcanzar la campaña "Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres" en todos los países para el año 2015[2].

Numerosos Estados han reconocido la necesidad de un enfoque coordinado y sostenido para hacer frente a un problema tan grave, frecuente y profundamente arraigado como la violencia contra las mujeres. Los programas de actividad estratégicos y a largo plazo –en que se abordan las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres y el robustecimiento de los sistemas que responden a esa violencia– son una característica de la política reciente en esa esfera, a diferencia del enfoque más bien reactivo típico de la labor anterior. Los planes de acción nacionales son esenciales a este fin, pues constituyen programas de acción integrales, multisectoriales y sostenidos "para poner fin a la violencia contra las mujeres"[3]. Esos planes permiten que todos los sectores interesados coordinen y sistematicen sus actividades, evaluando y capitalizando las iniciativas de manera que los enfoques sigan adaptándose y respondiendo a las necesidades que surjan en años venideros.

La investigación y las pruebas de las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres han evolucionado considerablemente en el último decenio. Ahora es evidente que la mayoría de las formas de violencia contra las mujeres[4] ocurren a manos de alguien que la mujer conoce, y muchas de esas formas pasan inadvertidas como parte de la vida familiar o privada o de la cultura. La violencia contra las mujeres abarca la violencia en la pareja –la forma más común en todo el mundo, que comprende los actos sexual, sicológica y físicamente coercitivos perpetrados por el actual o ex marido o novio– así como el femicidio, la violencia sexual fuera de la pareja, el acoso sexual, la trata, la explotación sexual y las prácticas tradicionales nocivas, como la violencia relacionada con la práctica de la dote, el matrimonio precoz, la mutilación y ablación genital femenina, los delitos cometidos en nombre del "honor", el infanticidio femenino y la selección prenatal del sexo y el maltrato de la mujer. Muchas de esas formas de violencia afectan también (o en particular) a las niñas, al tiempo que la violencia en la pareja afecta a los niños de ambos sexos[5].

Las formas de violencia contra las mujeres varían según los contextos sociales, históricos, económicos, culturales y políticos de los distintos países, contextos a los que debe responder la conceptualización de la política. Las manifestaciones de violencia contra las mujeres suelen ser múltiples, estar relacionadas entre sí y ser recurrentes. Las mujeres pueden padecer la violencia en la familia, en la comunidad o a manos del Estado, mientras que algunas formas de violencia (como la trata y la que ocurre en situaciones de conflicto armado) se extienden a otros entornos. La experiencia de las mujeres en relación con la violencia se ve determinada por normas culturales y el contexto social, económico y político en que viven. También influirán en las formas y la naturaleza de la violencia que padecen las mujeres factores como su raza, origen étnico, casta, clase, condición de migrante o refugiada, edad, religión, orientación sexual, estado civil, discapacidad o estado en relación con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

El contexto social, político y económico en que ocurre la violencia, y en el cual se elabora y se aplica la política, repercute de manera notable en la formulación de los planes de acción nacionales. Los Estados que se encuentran en situaciones de conflicto o que salen de un conflicto reciente ven la prevención de la violencia contra las mujeres y la respuesta a dicha violencia de manera distinta, por ejemplo, que los que no han tenido conflictos recientes. La prevalencia y naturaleza relativas de las diferentes formas de violencia contra las mujeres también pueden evolucionar a medida que los países van experimentando cambios demográficos, económicos, sociales o culturales, razón por la cual la política necesita

2 Para consultar información relativa a los planes de acción nacionales que se han aprobado, sírvase visitar la base de datos del Secretario General sobre la violencia contra las mujeres disponible en Internet en: http://www.un.org/esa/vawdatabase.

3 Véanse las resoluciones 61/143, párr. 8; 63/155, párr. 16; y 65/187, párr. 16, sobre la intensificación de los esfuerzos por eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres.

4 Una nota sobre la terminología: el término "violencia contra las mujeres" se emplea en el presente marco modelo a fin de reconocer la naturaleza específica, y los efectos desproporcionados, de la violencia de género contra la mujer. Tiene la intención de incluir la violencia de género contra la niña. La terminología alternativa de "violencia de género" se emplea en ocasiones en los planes de acción nacionales, formulación que se repite en el presente Manual cuando se hace referencia directa a esos planes. El término "violencia de género" es más amplio desde el punto de vista técnico, ya que los hombres también pueden ser víctimas de la violencia de género (por ejemplo, la castración como forma de tortura o de "depuración étnica").

5 Véase Naciones Unidas (2006) *Poner fin a la violencia contra las mujeres: de las palabras a los hechos, Informe a fondo del Secretario General* (A/61/122/Add.1 y Corr.1).

seguir de cerca esa evolución y ser receptiva a ella. Los Estados necesitarán formular planes de modo tal que respondan con la mayor eficacia posible a las formas particulares de violencia que se ejercen contra la mujer en sus territorios y en sus contextos nacionales particulares. Los Estados más pequeños, o los que cuentan con una limitada base de recursos, se verán en la necesidad de dar prioridad a la infraestructura existente, llevar a cabo acciones partiendo de esa infraestructura y potenciar al máximo las oportunidades de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales.

Las buenas políticas no sólo se encuentran en los documentos normativos mismos, sino también en la voluntad política; la labor de promoción, investigación y práctica de la sociedad civil; y las aportaciones de los expertos en políticas que hacen que sean posibles. Una parte considerable de las prácticas en esta esfera ha sido impulsada históricamente por las organizaciones de la sociedad civil, y habida cuenta de la duración de los ciclos normativos y presupuestarios, podrían pasar varios años antes de que las buenas prácticas se vean incorporadas plenamente en los documentos normativos. La inmensa mayoría de las recomendaciones que figuran en el presente Manual se reflejan directamente en los planes existentes mientras que otras se refieren a aspectos de la formulación de políticas que no han sido documentados o dados a la publicidad que, no obstante, en opinión de la reunión del grupo de expertos, son esenciales para el éxito de los planes de acción nacionales.

En el presente Manual se recogen los conocimientos actuales sobre la política eficaz para prevenir la violencia contra las mujeres, y para responder a ella, y se muestra concretamente cómo los Estados han elaborado y aplicado esa política en sus propios contextos. El documento no es un plan modelo en sí, sino que en él se exponen directrices para ayudar a que los encargados de formular políticas y los promotores elaboren planes eficaces. El presente Manual está basado en las buenas prácticas que figuran en los planes de los Estados y en el asesoramiento de expertos procedentes de distintos países y regiones. Si bien los principios que en él se propugnan han sido formulados para ser aplicados independientemente del contexto, el tamaño o la base de recursos de cualquier Estado, el método de aplicación puede variar.

En el Manual se reseña ante todo el marco jurídico y normativo internacional y regional que faculta a los Estados a aprobar y poner en práctica planes de acción nacionales destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres. Luego se presenta un marco modelo de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres en el que se formulan recomendaciones, acompañadas de observaciones explicativas y ejemplos de buenas prácticas en las siguientes esferas:

- Capítulo 3.1: Principios rectores para definir el problema y llegar a un entendimiento común de la violencia contra las mujeres;
- Capítulo 3.2: Procesos de elaboración de planes de acción nacionales;
- Capítulo 3.3: Estructuras y medidas intersectoriales encaminadas a asegurar que el potencial a largo plazo del plan logre producir cambios, en particular la gobernanza, la participación de la sociedad civil, los exámenes de la legislación y políticas, los programas de desarrollo de la fuerzas laboral y los regímenes de financiación permanentes;
- Capítulo 3.4: Estrategias de prevención primaria de la violencia contra las mujeres mediante cambios de actitud, de índole institucional y culturales;
- Capítulo 3.5: Estrategias para establecer un sistema coordinado e integrado de respuesta, en particular la atención, apoyo y empoderamiento de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres, y hacer rendir cuentas a los autores de esos actos;
- Capítulo 3.6: La ejecución de los planes de acción nacionales; y
- Capítulo 3.7: Estrategias de evaluación, supervisión y presentación de informes a fin de velar por el mejoramiento continuo del sistema y recopilar datos empíricos para futuras acciones.

Se espera que el Manual resulte útil para los Estados Miembros y demás interesados en perfeccionar los actuales planes de acción, y en elaborar planes de acción nuevos e integrales, sobre la violencia contra las mujeres.

Un documento que debe leerse y utilizarse conjuntamente con el presente Manual es el *Manual de legislación sobre la violencia contra las mujeres* y su *Suplemento sobre "prácticas perjudiciales" contra la mujer*, publicado por ONU Mujeres, que ofrece orientación sobre la extensa legislación que existe en materia de violencia contra las mujeres. El *Manual* y su *Suplemento* pueden consultarse en: http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw.

2

MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO INTERNACIONAL Y REGIONAL

La exigencia de que se aprueben y se apliquen planes de acción nacionales para hacer frente a la violencia contra las mujeres está expresada en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de política.

2.1

INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS INTERNACIONALES

2.1.1

Tratados internacionales de derechos humanos

Los órganos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos, encargados de supervisar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, piden periódicamente a los Estados partes que elaboren, apliquen y supervisen los planes de acción nacionales destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado a un elevado número de Estados partes que elaboren, aprueben y apliquen planes de acción nacionales integrales y multisectoriales para combatir la violencia contra las mujeres y que establezcan un mecanismo institucional encargado de coordinar, supervisar y evaluar la eficacia de las medidas adoptadas[6]. El Comité ha recomendado la aprobación de un plan de ese tipo sobre las diferentes formas de violencia contra las mujeres, como la violencia doméstica[7]. Ese Comité también ha insistido en la necesidad de que se asignen suficientes recursos[8]. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado que los Estados partes apliquen planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres[9], incluidas la trata de personas y la violencia doméstica[10]. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado que los Estados partes apliquen planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres[11], al tiempo que el Comité de los Derechos del Niño ha pedido a los Estados partes que velen por la ejecución de planes de acción nacionales de lucha contra la mutilación genital femenina[12]. El Comité contra la Tortura ha recomendado que los Estados consideren la posibilidad de aprobar un plan de acción nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y los niños y luchar contra la trata de personas[13]. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha acogido con satisfacción los planes de acción nacionales sobre la trata y ha alentado su ejecución eficaz[14].

6 Por ejemplo, A/57/38 (Supp) (CEDAW, 2002), párr. 332; CEDAW/C/AUT/CO/6, párr. 24; CEDAW/C/LUX/CO/5, párr. 20; CEDAW/C/FIN/CO/6, párr. 16; y CEDAW/C/RWA/CO/6, párr. 26.

7 Por ejemplo, CEDAW/C/EST/CO/4, párr. 17, y CEDAW/C/TLS/CO/1, párr. 30.

8 CEDAW/C/SWE/CO/7, párr. 29.

9 E/C.12/KHM/CO/1, párr. 20, E/C.12/AUS/CO/4, párr. 22.

10 E/C.12/1/Add.83, párr. 36, E/C.12/1/Add.108, párr. 52, E/C.12/HUN/CO/3, párr. 43.

11 CCPR/C/AUS/CO/5, párr. 17, CCPR/C/SDN/CO/3, párr. 14.

12 CRC/C/CMR/CO/2, párr. 60.

13 CAT/C/BDI/CO/1, párr. 18, CAT/C/SRB/CO/1, párr. 21, CAT/C/LVA/CO/2, párr. 20.

14 CERD/C/AZE/CO/6.

2.1.2

Instrumentos de política internacional y recomendaciones en la materia

En un número considerable de instrumentos normativos se pide que se aprueben planes de acción nacionales para combatir la violencia contra las mujeres.

En la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995, se insta a formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra las mujeres[15]. En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres de 1993, aprobada por la Asamblea General, se exhorta a los Estados a considerar "la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuanta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra las mujeres" (artículo 4 e))[16].

En años recientes la Asamblea General ha pedido habitualmente a los Estados Miembros que aprueben y fortalezcan los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, en su resolución 61/143, de 19 de diciembre de 2006, sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, la Asamblea General insta a los Estados que establezcan o fortalezcan planes de acción nacionales específicos sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, con la dotación necesaria de recursos humanos, económicos y técnicos, con previsiones sobre el logro de objetivos en plazos concretos, y aceleren la ejecución de los planes de acción nacionales existentes, supervisados y actualizados periódicamente por los gobiernos, teniendo en cuenta las aportaciones de la sociedad civil, en particular de las organizaciones y redes de mujeres y de otros interesados[17]. En su resolución 63/155, de 18 de diciembre de 2008, sobre el mismo tema, la Asamblea insta a los Estados a establecer, "en colaboración con todos los actores interesados, un plan nacional integrado y amplio destinado a combatir la violencia contra las mujeres en todos sus aspectos, que incluya tareas de recopilación y análisis de datos, medidas de prevención y protección y campañas nacionales de información"; a establecer mecanismos nacionales adecuados para vigilar y evaluar la ejecución de planes de acción nacionales con objeto de eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, incluso mediante el empleo de indicadores nacionales; y a prestar suficiente apoyo financiero a la ejecución de esos planes de acción nacionales[18].

En su resolución 54/7 de marzo de 2010 relativa a la erradicación de la mutilación genital femenina, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer subraya la importancia de que se aprueben planes de acción nacionales integrales y multidisciplinarios sobre la erradicación de la mutilación genital femenina con objetivos e indicadores claros de vigilancia, evaluación de los efectos y coordinación en el plano nacional, y de que se asignen recursos suficientes para su ejecución[19]. En las conclusiones convenidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña aprobadas por la Comisión en 2007 se insta a los Estados Miembros a que pongan en práctica planes de acción nacionales eficaces, mientras que en sus conclusiones convenidas sobre la violencia contra las mujeres de 1998 se pide a los gobiernos que formulen "planes, programas o estrategias amplios, multidisciplinarios y coordinados" con "objetivos, plazos de ejecución y procedimientos eficaces de aplicación a nivel nacional por los mecanismos de supervisión, con la participación de todas las partes interesadas, incluidas las consultas con organizaciones de mujeres"[20].

En su resolución 14/12, de 18 de junio de 2010, sobre la necesidad de acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres: garantizar la diligencia debida en la prevención, el Consejo de Derechos Humanos insta a los Estados a establecer, o reforzar, planes de acción para eliminar la violencia contra las mujeres y la niña que determinen claramente las responsabilidades del gobierno en lo que respecta a la prevención y estén respaldados por los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, con inclusión, cuando sea el caso, de metas mensurables y sujetas a plazos ... y acelerar la ejecución de los planes de acción ya existentes. La antigua Comisión de Derechos Humanos también exhortó a los Estados a que "formulen, apliquen y promuevan en todos los niveles apropiados planes de acción,

15 Párrafo 124 j).

16 A/RES/48/104.

17 Resolución 61/143 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 8 p).

18 Resolución 63/155 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrs. 16 a), f) y g). Véase también la resolución 65/187 de la Asamblea General, párr. 16.

19 Resolución 54/7 de 2010 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, párrs. 8 y 17. Véase también la resolución 51/2 de 2007 de la Comisión.

20 Véase http://www.unwomen.org/csw/agreedconclusions.

estableciendo objetivos mensurables y sujetos a plazos... para eliminar la violencia contra las mujeres y la niña"[21]. En 2005, en el noveno informe del Grupo de Trabajo sobre las Prácticas Tradicionales que Afectan la Salud de la Mujer y el Niño de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos se toma nota de que "los planes de acción nacionales siguen siendo instrumentos importantes de acción global para combatir la violencia contra las mujeres"[22].

La Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres ha incluido en sus informes indicadores para medir la eficacia de la ejecución de los planes de acción[23]. En su informe de 2002 sobre prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra las mujeres, la Relatora Especial recomienda que los Estados elaboren "planes nacionales de acción para erradicar la violencia en la familia, particularmente la violencia relacionada con prácticas culturales"[24].

21 Resolución 2005/41 de 2005 de la antigua Comisión de Derechos Humanos sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, párr. 17 l); véase también la resolución 2003/45 de 2003 sobre el mismo tema.

22 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2005), Noveno y último informe sobre la evolución de la situación relativa a la eliminación de las prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y las niñas, E/CN.4/Sub.2/2005/36 (11 de julio de 2005), párr. 87.

23 Véase A/HRC/7/6.

24 E/CN.4/2002/83, párr. 126.

2.2

MARCOS JURÍDICOS Y NORMATIVOS REGIONALES

El marco jurídico y normativo internacional ha sido complementado a lo largo del tiempo por la adopción de marcos jurídicos y normativos en el plano regional.

En el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África*, aprobado por la Unión Africana en 2003, se exige que los Estados partes adopten y apliquen medidas apropiadas para asegurar la protección del derecho de cada mujer a que se respete su dignidad y la protección de la mujer contra todas las formas de violencia, particularmente la violencia sexual y verbal (artículo 3). En el artículo 4 se exige que los Estados partes adopten medidas apropiadas y eficaces a fin de adoptar otras medidas legislativas, administrativas, sociales y económicas que sean necesarias para asegurar la prevención, el castigo y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres. En la *Carta Africana de los Jóvenes* se pide a los Estados que elaboren programas de acción que ofrezcan apoyo jurídico, físico y psicológico a las niñas y mujeres jóvenes que han sido objeto de violencia y malos tratos de manera que puedan reintegrarse plenamente en la vida social y económica (artículo 23 m)). En la Conferencia de Ministros de Salud de la Unión Africana de 2007 se aprobó un plan de acción sobre la prevención de la violencia en África en que las mujeres y las niñas son consideradas las personas más afectadas por la violencia. Se esbozan medidas que deben adoptarse en esferas clave, como la prevención, la promoción de la igualdad entre los géneros, el apoyo a las víctimas y la investigación, al tiempo que el plan de acción se dirige no sólo a los Estados miembros, sino también a los órganos intergubernamentales regionales y a los asociados para el desarrollo. Este también contiene directrices para la elaboración de planes de acción nacionales.

En las Américas la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres* (Convención de Belem do Pará), aprobada en 1994, exige que los Estados Partes adopten, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Los expertos del Mecanismo para dar seguimiento a la Convención de Belem do Pará han aprobado un conjunto de indicadores relativos a los planes de acción nacionales para la aplicación del artículo 8 del tratado[25]. En su Informe hemisférico aprobado en 2008 figura una sinopsis y análisis de los planes de acción nacionales aprobados por los Estados Partes en aplicación de la Convención[26]. En el Plan de Acción, aprobado en la Tercera Cumbre de las Américas en 2001, los Estados se comprometieron a elaborar nuevas políticas y prácticas para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica[27].

Se han adoptado varias medidas a nivel europeo. En la Recomendación (2002) 5 del Comité de Ministros del Consejo

25 En virtud del artículo 8, los Estados Partes convienen en adoptar una gama de medidas específicas, inclusive programas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

26 OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/doc.16/08 rev. 1, 18 de julio de 2008.

27 http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/plan-e.pdf.

de Europa a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia, se pide a los gobiernos que tomen diversas medidas y consideren la posibilidad de crear un plan nacional de acción para combatir la violencia contra las mujeres (artículo VIII). En su resolución 1512 (2006) titulada "Parlamentos unidos para combatir la violencia diaria contra la mujer", la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recomienda que los parlamentos nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa adopten planes nacionales para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer[28]. En 2009 la Asamblea aprobó la resolución 1681 sobre la necesidad urgente de combatir los llamados "delitos de honor", en la que se pide a los Estados miembros del Consejo de Europa que elaboren y pongan en práctica planes de acción nacionales para combatir la violencia contra las mujeres, incluidos los actos de violencia cometidos en nombre del denominado "honor". La campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica, tiene como objetivos promover la aplicación de medidas eficaces para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, mediante la promulgación de leyes y la elaboración de planes de acción nacionales, y seguir de cerca periódicamente los progresos realizados[29].

En su resolución de 26 de noviembre de 2009 sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres, el Parlamento Europeo de la Unión Europea insta a los Estados miembros a que mejoren sus leyes y políticas nacionales para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres, en particular mediante la elaboración de planes de acción nacionales amplios para combatir la violencia contra las mujeres, y a que incluyan medidas concretas para prevenir la violencia por parte del hombre, proteger a las víctimas y enjuiciar a los responsables (artículo 1). En marzo de 2009 el parlamento Europeo aprobó la resolución 2008/2071 (INI) sobre la lucha contra la mutilación genital femenina en la Unión Europea, en la que exhortaron a los Estados miembros a que adoptaran planes de acción nacionales destinados a prohibir la mutilación genital femenina en la Unión Europea. El Comité Económico y Social, órgano consultivo de la Unión Europea, publicó una Opinión sobre la violencia doméstica contra la mujer en 2006, en la que recomendaban que cada Estado miembro adoptara un plan de acción nacional para combatir la violencia doméstica[30]. Más recientemente, el Convenio para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica del Consejo de Europa (2011, pendiente de entrada en vigor) insta a los Estados parte a "adoptar y ejecutar políticas aplicables a todo el Estado, eficaces, exhaustivas y coordinadas que cubran todas las medidas relevantes para prevenir y combatir... y que ofrezcan una respuesta holística a la violencia contra las mujeres" (artículo 7).

En Asia sudoriental en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las mujeres en la Región de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) se alienta a los Estados a que eliminen todas las formas de violencia contra las mujeres mediante políticas y programas.

28 Véase también la Recomendación 1582 (2002) de la Asamblea sobre la violencia doméstica contra la mujer.

29 Además, en el informe final sobre sus actividades, el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para combatir la violencia contra las mujeres, en particular la violencia en el hogar, incluyó varias recomendaciones sobre los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres, como la necesidad de que los hombre participen en el proceso y se asigne un presupuesto específico y adecuado (véase EG-TFV (2008) 5 rev 1).

30 Opinión del Comité Económico y Social Europeo sobre la violencia en el hogar contra la mujer (por iniciativa propia), SOC/218-CESE 416/2006 DE/SL AZ/AS/nk/um/ds-AZ/nk, Bruselas, 16 de marzo de 2006, párr. 1.4).

3

MARCO MODELO PARA LOS PLANES DE ACCIÓN NACIONALES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

3.1

PRINCIPIOS RECTORES

3.1.1

Un enfoque basado en los derechos humanos

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Reconocer que la violencia contra las mujeres es una violación de los derechos humanos;
- Definir la violencia contra las mujeres de acuerdo con las normas internacionales; y
- Responder explícitamente a las obligaciones de los Estados en virtud de los tratados pertinentes de derecho humanos.

Observación

El reconocimiento y definición explícitos de la violencia contra las mujeres de acuerdo con las normas en materia de derechos humanos en los planes ofrecen un marco sólido y coherente para promover la cooperación entre los interesados del gobierno y la sociedad civil. Ello no excluye otros enfoques para prevenir y eliminar la violencia, como las actividades de educación, salud, desarrollo y justicia penal, sino todo lo contrario, alienta la elaboración de una respuesta indivisible, integral y multisectorial. También sitúan las actividades nacionales en el contexto más amplio de la labor que se lleva a cabo en los planos regional e internacional para eliminar la violencia contra las mujeres, con lo cual se fortalece el potencial de colaboración y cooperación a ese nivel. En los planes de acción nacionales de Túnez, Jordania, Liberia, Lesotho, Suecia, Belice, Guyana, Sri Lanka y Fiji (para sólo mencionar algunos países) la violencia contra las mujeres se considera sin ambages una violación de los derechos humanos.

La formulación explícita de una definición de la violencia contra las mujeres que se basa en los instrumentos internacionales y regionales dota a los planes de un punto de referencia reconocido internacionalmente que permite llegar a un entendimiento compartido en diferentes sectores del fenómeno de la violencia contra las mujeres, y establecer su esfera de acción. Tales definiciones suelen ser amplias para seguir siendo pertinentes de cara a la acumulación creciente de nuevas pruebas sobre la naturaleza, las causas fundamentales y las consecuencias de esa violencia (véase la sección 3.1.4). Por ejemplo, en la *Ley del Plan de acción de apoyo a la prevención de la violencia doméstica* de Sri Lanka de 2007 se emplea la definición de violencia contra las mujeres que figura en el artículo 1 de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres* de 1993, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

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

En el *Plan nacional sobre la violencia contra las mujeres (2006-2011)* de Haití se emplea la definición de violencia contra las mujeres que figura en el artículo 1 de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres* (Convención de Belem do Pará):

> *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.*

Al vincularse los planes de acción nacionales a los tratados de derechos humanos se reconoce con ello que los llamamientos para que se garanticen los derechos, incluido el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, no representan "nuevas demandas", sino reivindicaciones justas al amparo de las obligaciones que impone el derecho internacional a los Estados. Los planes de acción nacionales brindan una oportunidad para que los Estados no sólo formulen una respuesta eficaz, integral

y nacionalmente pertinente, sino también para demuestren esa respuesta, y con ello ayuden al proceso de elaboración de informes destinados a los órganos internacionales. El plan se convierte en una expresión de la rendición de cuentas de los gobiernos a las mujeres mismas, a todos sus ciudadanos y a la comunidad internacional. Los tratados, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), y sus textos conexos, también pueden servir de orientación en determinadas esferas de acción relacionadas con la prevención de la violencia contra las mujeres y la respuesta a esa violencia.

En el proceso de elaboración, ejecución y supervisión del plan deberán tenerse en cuenta las obligaciones y principios en materia de derechos humanos. En Túnez la *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* se señalan las obligaciones contraídas por Túnez en virtud de la CEDAW, muy en especial en relación con las inquietudes planteadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) en su más reciente informe periódico, y ubica las medidas previstas en la estrategia en el contexto de la respuesta general del Gobierno de Túnez a esas inquietudes. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se señala que los programas y las políticas contra la violencia de género deberán respetar los derechos, las necesidades, la confidencialidad y la seguridad de las supervivientes; ser éticos, tener en cuenta consideraciones culturales y de género, servir de medio para rendir cuentas, ser participativos y ser sostenibles; estar comprometidos con el principio de la buena gobernanza, la paz y la seguridad; y propiciar la colaboración entre las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias.

3.1.2

La violencia contra las mujeres como forma de discriminación sexual

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Reconocer que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

Observación

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer define la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, por lo que la eficacia de los planes de acción nacionales dependerá de que en ellos se reconozca el profundo carácter de género de la dinámica de la violencia. Por lo tanto, los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres no deberán quedar englobados en los planes para hacer frente a la violencia de forma más general, ya que tanto la prevención de la violencia contra las mujeres como la respuesta que debe darse a ella serán necesariamente distintas de otras formas de violencia.

En el *Plan estratégico para combatir la violencia contra las mujeres (2011-2015)* de la Autoridad Nacional Palestina se señala que la violencia contra las mujeres es una cuestión de predominio masculino y poder desigual y que el "poder y el control se determinan mediante la cultura, las tradiciones y las costumbres [...] reflejadas en las leyes, los reglamentos y las instituciones de la comunidad". En el *Plan de acción para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño (2001-2015)* de Tanzanía se caracteriza la violencia contra las mujeres como "un resultado de la desigualdad de condición y relaciones de poder entre mujeres y hombres en la familia y la sociedad [...] sostenida por un sistema jurídico, el proceso de socialización y las diferencias en el acceso a los recursos y en el control sobre estos" y se incluye un objetivo de igualdad sostenible y de igualdad de mujeres y hombres.

El *Plan de acción sobre la violencia contra las mujeres y el niño (1999-2008)* de Fiji forma parte de un conjunto de planes de acción dedicados a cuestiones como la incorporación de la problemática de la mujer y de la perspectiva de género; la

mujer y el derecho; el desarrollo de las microempresas; y el equilibrio entre los géneros en la adopción de decisiones. En el *Plan de acción* se señala que "la igualdad entre los géneros permea todos los aspectos de la vida, incluida una aceptación tácita de la violencia contra las mujeres y el niño en el hogar". El *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas incluye en su visión el concepto de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer: "Una sociedad fundada en la equidad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer que protege a su población, especialmente a las mujeres y los niños, contra toda forma de violencia y explotación". El *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México aspira a eliminar todas las formas de discriminación y transformar las pautas socioeconómicas a fin de asegurar la autonomía y el empoderamiento de la mujer. La violencia contra las mujeres es combatida por conducto de la *Estrategia nacional para las mujeres jordanas 2006-2010* de Jordania, que tiene por objeto "inducir una transformación tangible en la situación de las mujeres a fin de eliminar todas las formas de discriminación contra ellas y lograr su participación efectiva y en condiciones de igualdad con los hombres en todas las facetas de la vida política, económica, social y cultural".

Muchos planes prevén estrategias para el empoderamiento económico, social y político de las mujeres como un elemento de los planes contra la violencia contra las mujeres. Las mujeres están empoderadas cuando poseen la fuerza social, cultural y política para disfrutar plenamente sus derechos y la capacidad para tomar decisiones reales que afectan sus vidas. En el *Plan nacional para combatir la violencia de género (2006)* de Cabo Verde se dispone la creación y el mejoramiento de los mecanismos para aumentar el acceso de la mujer a los recursos, incluso facilitando su acceso al crédito y a otras formas de apoyo con el fin de integrarla al mercado de trabajo, medida que, según se prevé, contribuirá a su empoderamiento económico. El *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género (2008)* de Lesotho prevé el objetivo estratégico de propiciar cambios sociales, económicos, culturales y políticos mediante el cuestionamiento de las normas y prácticas socioculturales que perpetúan la violencia de género, mejorando la situación económica de las mujeres y las niñas y promoviendo la participación en pie de igualdad de mujeres y hombres en las relaciones de poder, la política y el proceso de adopción de decisiones.

3.1.3

Diferentes formas de violencia contra las mujeres

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Reconocer y atender las múltiples formas interrelacionadas de violencia contra las mujeres.

Observación

La violencia contra las mujeres se manifiesta en un continuo de formas múltiples, interrelacionadas y a veces recurrentes. Puede tratarse de maltrato y explotación físicos, sexuales, sicológicos y emocionales y económicos; puede experimentarse en una gama de situaciones tanto del ámbito privado como del público; y en ocasiones puede trascender las fronteras nacionales. Esas formas de violencia incluyen, entre otras, la violencia doméstica, la violencia sexual, la violación marital, el acecho, el acoso sexual, la trata y la explotación sexual, el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina y las prácticas nocivas que constituyen violencia contra las mujeres, o contribuyen a ella. La mujer también experimenta la violencia a lo largo de su vida de diferentes maneras y en diferentes contextos y muchas de las formas de violencia contra las mujeres también las experimenta la niña. En los planes de acción nacionales (ya sea mediante un documento estratégico único o múltiples documentos estratégicos) se deben especificar por su nombre y abordar las diferentes formas y manifestaciones de violencia contra las mujeres, de manera que la política pueda tener en cuenta las características que les son comunes y las superposiciones entre ellos.

Algunos Estados aspiran a abordar todas las formas de violencia contra las mujeres en un plan único, lo que tiene la ventaja de permitir que se reconozcan las interrelaciones entre las diferentes formas de violencia de modo que las medidas puedan conceptualizarse en consecuencia. Por ejemplo, en el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan*

multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011), la violencia de género se define de una manera amplia para incluir la violencia doméstica, la violación, el abuso sexual de niñas y otros tipos de violencia y explotación sexuales, la trata de mujeres, la mutilación genital femenina, el matrimonio precoz y forzado, el levirato y la denegación de la educación a las niñas y las mujeres.

Otros Estados acometen una sola forma de violencia en su plan, o adoptan un conjunto de planes cada uno de ellos dedicado a tratar diferentes formas de violencia (por ejemplo, la violencia en la pareja, la violencia sexual o la trata), o a tratar las distintas situaciones en que puede ocurrir la violencia (por ejemplo, en el hogar, la comunidad o el lugar de trabajo). La ventaja de esos planes de "tema único" es que pueden abordar las especificidades de las formas de violencia, o las particularidades operativas de las situaciones o los sistemas, de una manera más concreta. En ellos también puede especificarse la prioridad que debe asignarse a las medidas según las necesidades de cada país. Sin embargo, los planes que tratan de una sola forma de violencia pueden dificultar la comprensión del continuo de violencia contra las mujeres y la interrelación de sus diferentes formas. En esos casos es necesario esclarecer los vínculos que existen con otras formas de violencia y cómo se tratarán en la política. Por ejemplo, en el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se aclara la relación que existe entre ese plan de acción y otro sobre los matrimonios forzados, concertados y semiconcertados. El *Plan de acción sobre la prevención de la violencia doméstica y la protección de las víctimas de la violencia (2009-2010)* de Georgia va acompañado de un *Plan de acción para combatir la trata (2003-2005)*, con un organismo ejecutor conjunto.

En muchos planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se hace especial hincapié en la violencia doméstica por ser una de las manifestaciones más corrientes de la violencia contra las mujeres, y con ello se atienden las necesidades de los niños que han sido expuestos a la violencia doméstica, o que corren el riesgo de serlo. En Túnez en la *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* se tienen en cuenta específicamente estas cuestiones, al igual que en el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido, en el que se apunta que la violencia "puede afectar a familias enteras, incluidos los niños". El *Plan de acción sobre la prevención de la violencia doméstica y la protección de las víctimas de la violencia (2009-2010)* de Georgia se plantea atender las necesidades de todos los miembros de la familia afectados por la violencia doméstica, incluidos los niños y las personas de edad.

3.1.4

Causas fundamentales, prevalencia y efectos de la violencia contra la mujer

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Aprovechar e incluir los resultados de la investigación internacional de las causas fundamentales, la naturaleza y los efectos de la violencia contra las mujeres en todo el mundo;
- Cotejar y comunicar los datos e investigaciones sobre la naturaleza, prevalencia y efectos de las diferentes formas de violencia contra las mujeres en el país de que se trata y poner de relieve las deficiencias con miras al trabajo futuro (véase también la sección 3.3.6 sobre el mejoramiento de la investigación y los datos).

Observación

La mayoría de los planes comienzan por lo que se sabe en términos estadísticos y cualitativos acerca de las causas fundamentales, naturaleza, prevalencia y efectos de la violencia contra las mujeres no sólo para demostrar las diferentes formas e interrelaciones de este fenómeno en un país particular, sino también para permitir determinar las lagunas de conocimientos y trazar una estrategia adecuada, y además fijar un parámetro de referencia para medir los

progresos realizados. Los planes de acción nacionales deberán aprovechar el acervo creciente a nivel mundial de datos empíricos sobre buenas prácticas y nuevos enfoques a fin de representar con exactitud las cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres. La colaboración con las universidades, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales permite ampliar al máximo las posibilidades de obtener datos y reducir a un mínimo los gastos de esa labor. En la *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* de Túnez se citan numerosos estudios internacionales y nacionales sobre las causas de la violencia de género, sus formas más extendidas y los problemas que encara la mujer para lograr acceder a las medidas de apoyo o para escapar a la violencia, como una forma de determinar deficiencias que deberá tener en cuenta la estrategia.

En algunos planes se cotejan datos nacionales, regionales y locales sobre cuestiones como la prevalencia, naturaleza, victimización, comisión y denuncia de actos de violencia contra las mujeres, así como sobre las actitudes y prácticas que contribuyen a fomentar esos actos, a fin de ofrecer un "cuadro" de datos de referencia. Esto también puede facilitar la medición de los progresos realizados en la consecución de los objetivos del plan y ayudar a asignar prioridad a las esferas de acción. Las auditorías de los datos y las prácticas de investigación en los planos nacional, regional y local pueden ayudar además a precisar los criterios de avanzada que son pertinentes al contexto nacional en las esferas de acción sustantivas de la prevención, prestación y protección e investigación y enjuiciamiento. Por ejemplo, en el *Plan nacional sobre la violencia contra las mujeres (2006-2011)* de Haití figura una evaluación comparativa de año en año de los casos de violación denunciados a diferentes organismos, cuyo desglose demuestra un aumento del número de violaciones en grupo y de violaciones por pandillas de delincuentes. Tanto en el *Plan nacional para la erradicación de la violencia de género contra niños, adolescentes y mujeres (2008)* del Ecuador como en el *Plan nacional contra la violencia hacia la mujer (2009-2015)* del Perú figuran secciones sustanciales dedicadas al ámbito, conceptos, formas y manifestaciones de la violencia contra las mujeres, en particular varios gráficos y cuadros que ilustran cuestiones como las tasas de prevalencia de las diferentes formas de violencia, los grupos de edades y los cambios registrados a lo largo del tiempo.

El *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se fundamentó en una serie de evaluaciones de las necesidades, en particular los estudios de la prevalencia y de los recursos de los establecimientos de la salud llevados a cabo en 2004-2005 por el Gobierno, con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género (2008)* de Lesotho figura el compromiso de establecer datos de referencia en esferas clave de la violencia de género en las etapas iniciales de la ejecución del plan y de elaborar medidas para determinar si disminuye o no la violencia de género. Ello incluye un estudio de referencia de las actitudes ante la violencia que permitirá medir los progresos realizados.

En los planes también se podrán incorporar las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de planes y políticas anteriores en esta esfera, o, de no existir evaluaciones formales, se podrá realizar un examen crítico de esas políticas a fin de evaluar la eficacia del proceso, los resultados obtenidos y las deficiencias que quedan por subsanar. Por ejemplo, en el proceso de elaboración del *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)*, segundo plan nacional de Belice, se pusieron de relieve los elementos positivos y negativos del primer plan nacional (2007-2009) con miras a subsanar las deficiencias y aprovechar los éxitos.

3.1.5

Las múltiples formas interrelacionadas de la discriminación y de las privaciones

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Reconocer que la experiencia de la mujer en relación con la violencia está determinada por factores como su raza, color, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, estado civil, orientación sexual, estado en relación con el VIH/SIDA, condición de migrante o refugiada, edad o discapacidad;

- Ajustar las estrategias y medidas a los problemas concretos a que hacen frente los diferentes grupos de mujeres, a fin de lograr la igualdad de resultados para todas ellas.

Observación

Si bien la violencia contra las mujeres es, ante todo, una forma de discriminación por razón de sexo, otras formas de discriminación y de privaciones pueden contribuir a aumentar el riesgo que corre la mujer de ser víctima de la violencia o a dificultar su acceso a los sistemas de apoyo y de justicia. Determinados grupos de mujeres son especialmente vulnerables a la violencia, en particular las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas y las refugiadas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad avanzada y las mujeres en situaciones de conflicto armado. Esos grupos tienen menos posibilidades de beneficiarse de las estrategias generalizadas, tienen limitado acceso a los servicios o a los entornos favorables, o tienen necesidades específicas que no se tienen en cuenta en las estrategias generalizadas. Por ejemplo, las refugiadas e inmigrantes pueden enfrentar barreras culturales o de idioma para acceder a los servicios o a las estrategias. La mujer con discapacidad experimenta la violencia en un grado considerablemente más alto, y en formas diferentes, que las demás mujeres, y tienen mayores dificultades para acceder a los servicios de apoyo.

La violencia contra las mujeres puede dar lugar a una enfermedad o incapacidad, lo que contribuye a reforzar y a exacerbar las privaciones. Las mujeres que han experimentado la violencia física y sexual registran tasas más altas del VIH y demás infecciones de transmisión sexual, al tiempo que el temor a ser objeto de violencia puede impedir que muchas de ellas negocien prácticas sexuales seguras (como, por ejemplo, el uso de un condón) o procuren recibir tratamiento contra las enfermedades de transmisión sexual o cualquier otra lesión (por ejemplo, un trauma genital).

Los planes de acción nacionales deberán abordar la interrelación de factores de desigualdad y discriminación en el caso de esos grupos mediante la formulación de estrategias especializadas o especialmente adaptadas. Por ejemplo, en las actividades basadas en la prevención, las medidas no sólo deberán promover las relaciones de respeto y de igualdad entre los géneros, sino también cuestionar la discriminación y los estereotipos basados en otros rasgos de identidad. En las actividades relacionadas con la respuesta, las respuestas que atañen a la prestación de servicios y la justicia penal han de tener en cuenta las necesidades particulares de los diferentes grupos, y las medidas elaborarse en consecuencia. Además, deberá velarse por que los distintos grupos estén representados en las estructuras de gestión y coordinación del plan (véase la sección 3.3.3), al tiempo que la supervisión y evaluación de la política y los programas deberán incluir datos desagregados para permitir la medición de sus efectos en los grupos diversos y marginados (véase la sección 3.1.5).

Por ejemplo, en la *Estrategia de protección contra la violencia doméstica y otras formas de violencia de género en la Provincia Autónoma de Voivodina, 2008-2012* (República de Serbia) se ha reconocido la necesidad de prestar servicios especializados a las víctimas de la violencia contra las mujeres a los que puedan acceder específicamente las mujeres romaníes; las personas con discapacidad, enfermedades crónicas y trastornos sicológicos; las mujeres de las zonas rurales, las refugiadas y mujeres desplazadas; y las mujeres de orientación sexual distinta. La elaboración por especialistas de respuestas destinadas específicamente a cada uno de los diversos grupos de mujeres es imprescindible para facilitar un acceso equitativo a los servicios. En el *Plan de Acción de apoyo a la prevención de la violencia doméstica (2007)* de Sri Lanka se prevén estrategias de educación y prevención a nivel de la comunidad orientadas específicamente a "los grupos vulnerables y de riesgo, en particular las personas desplazadas internas, las mujeres migrantes y sus hijas adolescentes, las mujeres de edad y de edad avanzada, las mujeres con discapacidad y las mujeres que trabajan en el sector de las plantaciones". En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se prevén numerosas medidas encaminadas a hacer frente a la incidencia de la discriminación en las vidas de las víctimas y supervivientes de la violencia. Por ejemplo, como parte de una medida destinada a reforzar el conocimiento que posee el personal de los refugios de los problemas que encaran las mujeres y niños pertenecientes a minorías étnicas figura la elevación de la calificación de ese personal en la materia. Otra medida trata de la creación de cinco cortometrajes en diferentes idiomas de la comunidad destinados a "mostrarles a las mujeres pertenecientes a minorías étnicas lo que sucede cuando llegan a un refugio o cuando se ponen en contacto con las autoridades locales, las autoridades regionales, un abogado y la policía".

3.2

ELABORACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

3.2.1

Fundamentación y principios rectores

Para poner fin a la violencia contra las mujeres se precisan cambios en todos los planos –desde los sistemas y las leyes del Estado hasta las relaciones y conductas personales, pasando por organizaciones como las escuelas, los centros de trabajo y los servicios de apoyo. El problema que presenta la elaboración de planes de acción nacionales radica en cómo traducir esta necesidad imperiosa en una pauta programática –en que se determinen y se coordinen las formas más eficaces de proceder a corto, mediano y largo plazos y se asigne prioridad a ese fin.

Habida cuenta de que los planes de acción nacionales son de carácter multisectorial y a menudo interjurisdiccional, su elaboración no es cuestión meramente de elaborar proyectos de medidas, sino de establecer las estructuras y propiciar la participación de los interesados necesarios para su ejecución eficaz. Los contactos, la promoción y la cooperación, entre departamentos gubernamentales, entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales, y entre personas y las comunidades son esenciales para coordinar y sostener las acciones que se prevén en el documento. Las estructuras de coordinación, de intercambio de información y de establecimiento de redes de contactos, así como de comunicación y promoción permanentes de los mensajes del plan, son tan importantes como el propio plan.

La fase de elaboración de los planes de acción nacionales es un período fundamental en el que hay que establecer o fortalecer estas estructuras de modo de garantizar la formulación y, más tarde, la implementación de un programa de actividades coherente, integral y sostenido.

3.2.2

Un programa de actividades coherente, integral y sostenido

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Reseñar un programa de actividades coherente, integral y sostenido que permita acumular datos empíricos y prácticas a lo largo del tiempo, en que se prevean los siguientes elementos:
  - Medidas intersectoriales encaminadas a establecer estructuras de gobernanza, asegurar la participación de la sociedad civil, robustecer la legislación y las políticas, fomentar la capacidad de las fuerzas de trabajo y las organizaciones, y además mejorar los datos empíricos, en todos los aspectos del plan (véase el capítulo 3.3);
  - Una estrategia coordinada para la prevención primaria de la violencia contra las mujeres (véase el capítulo 3.4);
  - La formulación y el perfeccionamiento sistemático de una respuesta a la violencia contra las mujeres que abarque la prestación de servicios de apoyo, la labor policial y la intervención del sistema judicial (véase el capítulo 3.5);
  - Una descripción de cómo se aplicará el plan, incluida la formulación de objetivos, medidas y plazos concretos y las entidades ejecutoras; enlaces con el mecanismo y la política de igualdad entre los géneros; las fuentes de financiación designadas (véase el capítulo 3.6); y

La evaluación, supervisión y presentación de informes de todo lo antes mencionado (véase el capítulo 3.7).

Observación

En los últimos decenios la labor que han llevado a cabo los gobiernos para hacer frente a la violencia contra las mujeres se ha desarrollado considerablemente. Gran parte de ese esfuerzo, si bien valioso, no ha sido sistemático y se ha limitado a responder a casos aislados. Los planes de acción nacionales son un medio para superar un enfoque reactivo y fragmentado. Dichos planes ofrecen un marco para aplicar un enfoque integral y sistemático con miras a lograr cambios sustanciales y duraderos.

El proceso de elaboración de los planes deberá tener por objeto estructurar un programa de actividades de carácter estratégico y a largo plazo que permite acumular datos empíricos y prácticas. Deberá elaborarse un conjunto estratégico de medidas que abarquen todos los ámbitos de la prevención de la violencia contra las mujeres y la respuesta a ella. También resulta necesario otro conjunto de medidas y estructuras intersectoriales destinado a reforzar los sistemas que impulsan los cambios positivos. Los planes de acción nacionales también deberán prever una estrategia integral de evaluación y supervisión, a fin de asegurar que las citadas medidas sean eficaces y contribuyan a mejorar la práctica continuamente.

Los planes de acción nacionales, como los de Belice, Liberia, el Perú, Francia, Australia y España, entre muchos otros países, incluyen programas de actividades integrales y coherentes que comprenden todas las esferas.

3.2.3

Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados

RECOMENDACIÓN

El proceso de elaboración de planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberá prever:

- La participación directa y significativa de la sociedad civil y otros interesados.

Observación

En la sección 3.3.2 figuran recomendaciones, ejemplos y observaciones relacionadas con la participación significativa de la sociedad civil y otros interesados en la elaboración, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales.

3.2.4

Estructuras de gobernanza

RECOMENDACIÓN

El proceso de elaboración de los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberá incluir:

- El establecimiento de estructuras de gobernanza eficaces y responsables.

Observación

En la sección 3.3.3 figuran recomendaciones, ejemplos y observaciones sobre las estructuras de gobernanza que deben establecerse en relación con la elaboración y ejecución de los planes de acción nacionales.

3.3

ESTRUCTURAS Y MEDIDAS INTERSECTORIALES

3.3.1

Fundamentación y principios rectores

La participación significativa de la sociedad civil y otros interesados, así como las estructuras de gobernanza que aseguren el liderazgo, el apoyo y la participación políticos a los más altos niveles y en todas las instancias de gobierno, en todas las etapas de los planes de acción nacionales, revisten una importancia decisiva para la sostenibilidad de estos.

No podrán ponerse en marcha estrategias para prevenir la violencia contra las mujeres y responder a ella sin el apoyo de marcos legislativos y normativos, una fuerza de trabajo adecuada y capacidad de organización, o sin una base de datos empíricos exhaustiva y cada vez más nutrida. Para que todas las medidas previstas en los planes puedan aplicarse con eficacia, es preciso que estos sistemas se guíen por el principio de establecer un entendimiento común de lo que es la violencia contra las mujeres y facilitar un enfoque profesional y coherente de cómo prevenirla y responder a ella.

3.3.2

Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- La participación directa y significativa de la sociedad civil y otros interesados en todo el proceso de su elaboración y ejecución y en la supervisión de la marcha de las medidas y estrategias.

Observación

Los representantes de la sociedad civil y otros interesados poseen una base de conocimientos singular y una experiencia inapreciable para la elaboración, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales. La sociedad civil y otros interesados abarcan, entre otros, a los siguientes actores:

- Las mujeres víctimas y supervivientes;
- Las organizaciones no gubernamentales con experiencia en la lucha contra la violencia contra las mujeres;
- Las organizaciones locales de mujeres de la comunidad;
- Las mujeres y hombres pertenecientes a grupos marginados;
- Los proveedores de servicios;
- La policía y los fiscales;
- El personal de asistencia letrada;
- La judicatura;
- Los medios de difusión públicos y comerciales;
- El sector de la salud;
- Los programas de prevención y respuesta en materia de VIH/SIDA;
- El sector de la educación;
- El sector privado;
- Las organizaciones internacionales y regionales.

Si se logra que estos grupos participen de una manera significativa, se podría aprovechar sus conocimientos y experiencia y también fomentar asociaciones, promover una comprensión común de las cuestiones y crear una amplia capacidad para la aplicación de las medidas previstas en los planes. Las voces de las víctimas y supervivientes y de los diferentes grupos de mujeres son cruciales para este proceso.

Las consultas con las organizaciones de la sociedad civil durante la elaboración de los planes de acción nacionales son un requisito mínimo para asegurar que las medidas y estrategias se deriven de los conocimientos especializados existentes y la experiencia práctica y también para fomentar un sentido de identificación con el proceso de formulación de políticas y el plan resultante. En los procesos de elaboración de la *Estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (2002)* de Marruecos participó activamente una amplia gama diversa de interesados a fin de crear consenso entre todos y lograr un amplio apoyo para el plan de parte de todos los interesados, en particular los dirigentes políticos y religiosos, los médicos, los académicos, los profesionales de los medios de difusión y otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Los procesos de elaboración de la *Estrategia nacional en materia de violencia doméstica, sexual y de género (2010-2014)* de Irlanda, el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010)* de Filipinas y la *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* de Túnez contaron con una serie de consultas participativas con representantes de diferentes sectores. Los participantes intervinieron en la elaboración y modificación de las medidas y estrategias de los planes a fin de llegar a un consenso sobre las recomendaciones y esferas de acción prioritarias. El *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica se elaboró de manera similar sobre la base de consultas amplias con una muestra representativa de expertos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre ellos representantes de la organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones radicadas en la comunidad, las organizaciones religiosas, la comunidad de artistas y deportistas, dirigentes tradicionales, los medios de difusión, el sector privado, los donantes y las Naciones Unidas. En la elaboración de los planes de acción nacionales en Haití, Lesotho, Mauricio, Marruecos, Rwanda y otros países hubo cooperación con las organizaciones internacionales y regionales.

Dada la naturaleza cooperativa y a largo plazo de los planes de acción nacionales, los Estados han considerado conveniente establecer estructuras y asociaciones formales permanentes, más allá de las consultas iniciales, integradas por sectores clave dotados de funciones específicas en la ejecución y supervisión de los planes. En esta labor resulta particularmente importante y beneficioso fomentar la confianza y transparencia en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, lo que a menudo precisa medidas concretas o un esfuerzo concertado. Para lograr la participación plena y significativa de los interesados por conducto de esas estructuras es necesario que los mecanismos estén dotados de las facultades y los recursos necesarios para influir en la orientación de los trabajos y la adopción de decisiones, sin perder de vista la necesidad de que las organizaciones de la sociedad civil conserven su independencia y capacidad de pedir cuentas al gobierno. Por ejemplo, un equipo de tareas integrado por representantes de las entidades participantes en la labor de elaboración, apoyado por un grupo gubernamental de gestión de programas de cuatro miembros con funciones de secretaría, guía la ejecución del plan de Sudáfrica.

Muchas organizaciones de la sociedad civil, muy en especial organizaciones de mujeres, participan en diversas actividades relacionadas con la ejecución de los planes de acción nacionales, como actividades de concienciación, iniciativas de creación de capacidad y la prestación de servicios. Las organizaciones comunitarias de mujeres y las que trabajan por eliminar la violencia contra las mujeres o prestan servicios a las supervivientes suelen carecer de los recursos necesarios y hacen frente a las presiones de tiempo y a la pérdida de personal agobiado por la sobrecarga de trabajo. Muchas de las buenas prácticas son iniciativas personales y corren el riesgo de pasar inadvertidas o de perderse cuando los trabajadores se van o se agotan los fondos.

Uno de los objetivos de los planes de acción nacionales deberá ser trabajar en la solución de esos problemas fomentando activamente la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil competentes, no sólo mediante la facilitación de recursos (véase la sección 3.6.5), sino también apoyando las estructuras que permiten coordinar las actividades e intercambiar información y buenas prácticas. Por ejemplo, en la *Ley del Plan de Acción de apoyo a la prevención de la violencia doméstica* (2005) de Sri Lanka se plasma el compromiso no sólo de constituir grupos de trabajo a nivel local integrados por organizaciones gubernamentales, sino también de robustecer las estructuras de apoyo para permitir la participación en ellas de las organizaciones comunitarias y mejorar con ello las intervenciones a nivel de la comunidad. La iniciativa *Juntos podemos poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2009)* del Reino Unido apunta al papel decisivo de las organizaciones no gubernamentales para la ejecución del plan y se compromete a robustecer los mecanismos de financiación para apoyarlas en ese empeño.

3.3.3

Estructuras de gobernanza

3.3.3.1

Liderazgo, supervisión, apoyo y participación políticos

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever:

- Estructuras que aseguren el liderazgo, la supervisión, el apoyo y la participación a los más altos niveles políticos y en todas las instancias de gobierno en todos los aspectos del plan.

Observación

Los planes de acción nacionales que fomentan un liderazgo, supervisión y participación políticos robustos están en mejores condiciones de recibir apoyo, prioridad y recursos sobre una base sistemática que los que no lo hacen. En muchos de los planes se esboza una estructura de gobernanza, incluida la supervisión de un ministro, secretario principal o funcionario titular de un alto cargo. El perfil y jerarquía políticos de ese alto dirigente afectan considerablemente su capacidad de influir en los cambios legislativos o normativos a menudo significativos que se precisan para prevenir la violencia contra las mujeres, y responder a ella, y de garantizar que las instituciones y estructuras encargadas de la ejecución del plan cuenten con los recursos y el mandato necesarios. Los planes de acción nacionales más eficaces vienen acompañados de un mecanismo de igualdad de género robusto, que incluye la cartera de asuntos de la mujer en el gabinete que ejerce una influencia significativa en el gobierno. Sin embargo, cuando la cartera de asuntos de la mujer constituye un puesto subalterno, en dicho caso un titular de un alto cargo en el gabinete que desempeñe una cartera de mayor rango (como la de justicia o salud) podría estar en mejores condiciones de dirigir el plan.

El *Plan de acción para combatir la trata (2003-2005)* de Georgia está bajo la supervisión de un Consejo interinstitucional permanente encargado de aplicar medidas contra la trata de personas, presidido por el Ministro de Justicia junto a viceministros de otros importantes ministerios. El éxito del plan se ha atribuido en parte al liderazgo ejercido en el Consejo por el influyente Ministro, que fue nombrado para ocupar el cargo por el Presidente de Georgia. El Consejo se reúne trimestralmente o según sea necesario, al tiempo que estos ministros delegan las tareas al nivel departamental. El *Plan nacional para la erradicación de la violencia de género contra los niños, adolescentes y mujeres (2008)* del Ecuador fue establecido por decreto presidencial que dispone las estructuras de gobernanza del *Plan*, en particular una Comisión interinstitucional integrada por ministros o secretarios de Estado encargados de asuntos del gobierno y policía; la educación; la salud pública, la inclusión social y económica; la justicia y los derechos humanos; la mujer; y la infancia y adolescencia. Otro plan instituido por decreto presidencial y supervisado por ministros es la *Estrategia nacional de desarrollo de la mujer (2006-2015)* del Yemen, que incluye la violencia contra las mujeres como esfera estratégica clave.

La naturaleza a largo plazo de la lucha por poner fin a la violencia contra las mujeres significa que el marco, visión y objetivos generales de los planes de acción nacionales deberán establecerse de modo tal que reciban un amplio apoyo de los principales partidos políticos y las distintas instancias de gobierno y puedan sobrevivir a los cambios de gobierno o de orientación política. El Grupo Parlamentario asociado sobre la mujer, la paz y la seguridad, creado en el marco del plan nacional sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, sostiene intercambios periódicos entre parlamentarios de todas las afiliaciones políticas, funcionarios de los ministerios que encabezan la ejecución del plan, y organizaciones de la sociedad civil. En el proceso de elaboración de la *Estrategia nacional en materia de violencia doméstica, sexual y de género (2010-2014)* de Irlanda se celebraron una conferencia y un Foro del Presidente, lo que propició la participación del Jefe de Estado en ese proceso. La puesta en marcha de la *Estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (2002)* de Marruecos contó con la asistencia del Primer Ministro, miembros del gabinete y representantes de instituciones internacionales. El hecho

de que los planes se aprueben por conducto del gabinete en calidad de "políticas que comprenden la totalidad del Gobierno" también contribuye a reforzar su potencia política. El *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)* de Belice fue aprobado por el gabinete.

La gobernanza política de los planes de acción nacionales deberá asegurar el apoyo y respaldo a la orientación y estrategias del plan en todas las instancias de gobierno, especialmente en los sistemas descentralizados. Los comités intersectoriales o los consejos ministeriales integrados por miembros de todos los estados, provincias y distritos pueden valerse de mecanismos como los acuerdos de financiación conjunta o los memorandos de entendimiento para armonizar y coordinar las acciones entre diversas jurisdicciones. El *Plan nacional de reducción de la violencia contra las mujeres y sus hijos (2011-2022)* de Australia propicia la participación de funcionarios públicos y electos de los gobiernos estaduales y federal por conducto de una estructura existente –el Consejo de Gobiernos de Australia– y funciona como iniciativa de ese Consejo, más que del Gobierno central exclusivamente. Se estableció un Grupo de trabajo de funcionarios encargado de elaborar el *Plan*, con representantes de organismos de asuntos de la mujer, de administración de justicia y otros organismos gubernamentales de nueve jurisdicciones, encabezado por un alto ejecutivo del departamento federal encargado de los asuntos de la mujer. En el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España tres ministerios centrales (de Administración Pública, del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales) aseguran la coordinación interjurisdiccional mediante una instrucción conjunta a fin de que los delegados gubernamentales en las Comunidades Autónomas puedan garantizar el seguimiento y la coordinación de las iniciativas en la esfera de la violencia contra las mujeres que se llevan a cabo en sus respectivas esferas territoriales.

Otros Estados propician la participación de las municipalidades locales en la respuesta a las víctimas y supervivientes, esfera en que están obligadas por ley a prestar los servicios pertinentes. Uno de los objetivos del *Plan de acción contra la violencia doméstica (2008-2011)* de Noruega consiste en velar por que se asigne prioridad a los servicios para las víctimas y supervivientes en el programa político municipal.

3.3.3.2

Institución ejecutora principal para todo el gobierno

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá disponer que:

- La ejecución del plan esté a cargo de una junta o comité directivo de alto nivel (institución principal), integrado por funcionarios gubernamentales de alto nivel procedentes de todos los departamentos del gobierno y otros interesados, facultados para:
  - adoptar todas las decisiones de alto nivel relativas a la ejecución del plan;
  - coordinar las actividades de los diferentes interesados e instancias de gobierno que ejecutan el plan.
- Las decisiones de la institución principal las aplique una dependencia del gobierno central, con recursos suficientes y pericia técnica, investida de responsabilidades que atañen a los órganos superiores de la administración, y con potencial estratégico para impulsar la adopción de medidas.

Observación

Se precisa una junta o comité de alto nivel para todo el gobierno a fin de asegurar que las medidas y estrategias del plan se elaboren y se apliquen de una manera integrada y coherente. Ese órgano normalmente respondería al ministro (o los ministros), al secretario (o los secretarios) o a los otros titulares de cargos políticos a que se hace referencia en la subsección 3.3.3.1. Si bien la composición de esos órganos principales varía de un Estado a otro, la eficacia de su labor

dependerá de que estén investidos de facultades para coordinar medidas que atañen a los diversos sectores, a las distintas jurisdicciones y a los órganos superiores de la administración. Su composición incluye por lo general a directivos de categoría superior facultados para adoptar decisiones que atañen a todos los departamentos competentes del gobierno central y, en algunos casos, a interesados clave de la sociedad civil (véase la sección 3.3.2). En los sistemas descentralizados el mecanismo institucional deberá comprender estructuras interjurisdiccionales, o poder vincularse con ellas (véase la subsección 3.3.3.1).

En la *Política nacional contra la violencia doméstica (2009)* de Guyana se prevé que la ejecución de la política esté bajo la supervisión de un Comité nacional encargado de supervisar la lucha contra la violencia doméstica, integrado por altos funcionarios de los ministerios, organismos y organizaciones facultados para hacer frente a la violencia doméstica, así como por particulares que, por razón de su entrega a la causa y su experiencia, han sido invitados a prestar sus servicios en el Comité. En el *Plan nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual (2001-2006)* de Nicaragua el órgano rector está integrado por la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, el Instituto Nicaragüense de la Mujer y un comité técnico. Este órgano está encargado de dirigir la ejecución del plan y de adoptar todas las decisiones de alto nivel relativas a esa ejecución. Los informes sobre la marcha de los trabajos y los efectos de la ejecución de las actividades establecidas en el plan se examinan a este nivel.

En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas se esboza la función del Consejo en la dirección y supervisión del plan. El Consejo está integrado por representantes de los 12 departamentos gubernamentales competentes, que están facultados para:

- Coordinar y sincronizar las actividades en los planos nacional, regional y local con los organismos interesados del gobierno, las organizaciones no gubernamentales, los círculos académicos, los sectores privado y empresarial, las organizaciones religiosas y otros asociados oficiosos;
- Asistir a los organismos gubernamentales nacionales y las dependencias de la administración local en la elaboración de políticas que combaten la violencia contra las mujeres y los niños, que protegen sus derechos y que facilitan su empoderamiento de modo que puedan participar en el desarrollo nacional;
- Establecer vínculos con las dependencias de la administración local, los círculos académicos y los sectores privado y empresarial en lo concerniente a todas las cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres y sus hijos con el fin de promover sus derechos y crear oportunidades para su empoderamiento y desarrollo;
- Acceder a los recursos de los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para la ejecución del plan estratégico.

El mecanismo ejecutor de la *Estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (2002)* de Marruecos es una estructura tripartita, integrada no sólo por ministerios del gobierno, sino también por asociaciones de mujeres y grupos de investigación de las universidades. Un comité rector principal está encargado de la ejecución de los planes de acción anuales, con el apoyo de varios grupos de trabajo temáticos.

Para la aplicación eficaz de las decisiones de la institución principal se necesitan recursos humanos en todos los sectores pertinentes del gobierno, así como la coordinación estratégica de personal experimentado con conocimiento de la política, los sectores y las partes interesadas en materia de violencia contra las mujeres. Las dependencias normativas centrales con capacidad para prestar asesoramiento técnico, impulsar la adopción de medidas en todos los sectores y apoyar a la sociedad civil están en buenas condiciones para llevar a cabo esa labor de coordinación estratégica, razón por la cual en muchos planes se hace referencia a ellas. Por ejemplo, en el segundo plan nacional de Belice, el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)*, la responsabilidad de coordinar el plan en sentido general se delega en el Departamento de Asuntos de la Mujer, en asociación con un órgano consultivo de la sociedad civil y coordinadores en los distintos departamentos como de justicia, policía y salud, con responsabilidad conjunta en la ejecución. En los planes de acción nacionales no sólo debe indicarse por su nombre la dependencia gubernamental central y los coordinadores encargados de la ejecución, sino también disponer las corrientes de recursos requeridas para su funcionamiento eficaz, en particular para la contratación de una cantidad suficiente de expertos, la coordinación normativa estratégica, la prestación de servicios, el servicio de asesoramiento, la programación, el apoyo ministerial y las funciones de secretaría para las estructuras de gobernanza.

3.3.3.3

Apoyo a las organizaciones y redes locales

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Apoyar las organizaciones y redes locales para impulsar las actividades a nivel de la comunidad y velar por que las medidas se coordinen entre las distintas localidades geográficas.

Observación

Las organizaciones y redes locales pueden ayudar a impulsar las actividades del plan a nivel de la comunidad y lograr un entendimiento común y una acción coordinada en las distintas localidades geográficas. En la *Política nacional contra la violencia doméstica (2009)* de Guyana se prevé el establecimiento de comités regionales y locales de lucha contra la violencia contra las mujeres encargados de poner en marcha y supervisar las estrategias, actividades y servicios de apoyo y de presentar al Comité nacional encargado de supervisar la lucha contra la violencia doméstica informes sobre la problemática de esa violencia dentro de sus respectivas regiones. Este comité lo integran representantes de la Fuerza de Policía de Guyana, las organizaciones no gubernamentales, las clínicas de la salud, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas, funcionarios de las administraciones regionales y locales, agentes de libertad vigilada y funcionarios de los servicios de bienestar social, y otros órganos o particulares interesados y competentes. En el *Plan de acción nacional para combatir la violencia contra las mujeres (2007-2010)* de Turquía se dispone igualmente el establecimiento de comités de coordinación locales con la participación de las gobernaciones, las fuerzas de seguridad locales, la gendarmería, las municipalidades, las universidades, las organizaciones profesionales y la oficina del muftí, y representantes de las organizaciones no gubernamentales, encargados de trabajar en la prevención de la violencia contra las mujeres, con el apoyo del Ministerio del Interior.

3.3.4

Exámenes de la legislación y las políticas

3.3.4.1

Exámenes de la legislación

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever:

- El examen y la revisión de:
  - la legislación vigente que guarde relación directa con las diferentes formas de violencia contra las mujeres, a fin de adecuarla al derecho internacional y las buenas prácticas;
  - la legislación conexa, como la ley de la familia, de inmigración y de protección de la infancia, a fin de asegurar que la aplicación de esas leyes protege en efecto a las mujeres y los niños contra la violencia y adecuarlas al derecho internacional y las buenas prácticas.
- Un proceso en los sistemas descentralizados de armonización de leyes, políticas y procedimientos a nivel de buenas prácticas entre las jurisdicciones, incluida la formulación de directrices para los profesionales de la justicia consuetudinaria tradicional, religiosa y no formal.

Observación

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán lograr que la violencia contra las mujeres se enfoque de manera coherente, integral y sistemática en las leyes y por conducta de estas.

En la *Iniciativa de lucha contra la violencia en la familia* del Canadá se incluyen exámenes legislativos sistemáticos en su esfera de resultados de "Una mejor respuesta normativa, programática y legislativa a la violencia en la familia". En el Informe sobre la marcha de la *Iniciativa* se detallan las modificaciones introducidas durante ese período en el *Código Penal* y la *Ley de pruebas* del Canadá con el fin de mejorar la legislación para hacer frente a la violencia en la familia.

En los sistemas descentralizados los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán procurar ante todo establecer definiciones, disposiciones y procedimientos legislativos en materia de buenas prácticas y después tratar de armonizarlos en todas las jurisdicciones. En el proceso de elaboración del *Plan nacional de reducción de la violencia contra las mujeres y sus hijos (2011)* de Australia se determinó que la Comisión de Reforma Legislativa de Australia realizara una investigación de la interacción de las distintas leyes jurisdiccionales sobre la violencia en la familia y doméstica y sobre la protección de la infancia y la Ley federal sobre la familia. Por conducto del plan se encomendó otra investigación de los efectos de las leyes federales en las personas que padecían violencia en la familia en lo que respecta a la ley de la asistencia a la familia, la ley de inmigración, la ley del empleo, la ley de seguridad social, la ley de pensión de jubilación y las disposiciones sobre privacidad.

En los países que cuentan con sistemas de justicia oficiosos paralelos que permiten la aplicación del derecho consuetudinario tradicional y religioso, como los tribunales presididos por caciques o los tribunales de aldea, es esencial que se tengan en cuenta las formas en que, a diferencia de otros delitos, la violencia contra las mujeres se suele justificar o se excusa por motivos culturales o religiosos. Los sistemas de justicia oficiosos, como los oficiales, deben funcionar de conformidad con las normas de la igualdad entre los géneros, defender el derecho de la mujer a una vida libre de violencia

y garantizar que se haga rendir cuenta a los responsables de actos de violencia contra las mujeres. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea a los tribunales de aldea se les permite aplicar el derecho consuetudinario de la zona, salvo cuando una costumbre específica entra en conflicto con la Constitución nacional o un estatuto. Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deben lograr que en los exámenes y procesos legislativos con miras a armonizar las leyes se aclare la relación entre el derecho consuetudinario o religioso y el sistema de justicia oficial, y que se garantice que la tramitación de un caso ante un sistema no formal sea óbice para que sea iniciado ante un sistema oficial. En el proceso deben tomar parte los profesionales y líderes en los sistemas oficiosos, conjuntamente con las organizaciones de mujeres, con vistas a elaborar directrices o protocolos que deberán cumplir los profesionales de la justicia consuetudinaria tradicional, religiosa y no formal y su interacción con el sistema oficial y los servicios a las víctimas y supervivientes.

3.3.4.2

Exámenes de las políticas

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- El examen y la revisión de otros ámbitos de la política nacional a fin de contar con un marco coherente en todas las instancias de gobierno que promueva los derechos humanos de la mujer y la igualdad entre los géneros, además de la eliminación de la violencia contra las mujeres;
- La armonización, en los sistemas descentralizados, de las principales orientaciones normativas sobre la violencia contra las mujeres en todas las jurisdicciones a fin de coordinar sistemas y medidas.

Observación

La coherencia y sistematicidad en toda la legislación deberán corresponderse en las diferentes esferas de política del gobierno. Los exámenes pueden plantearse establecer o robustecer activamente la complementariedad entre el planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres y las políticas y prácticas vigentes en todo el gobierno (e instancias del gobierno), lo que podrá contribuir a su vez a promover la elaboración y ejecución del plan. Deberá someterse a revisión todo ámbito de la política vigente que contradiga el plan, al tiempo que las cuestiones pertinentes a la violencia contra las mujeres podrán incorporarse en cualquier política destinada a combatir los fenómenos más amplios de la discriminación, las privaciones y el maltrato. Este proceso también puede servir para forjar o fortalecer los vínculos entre los departamentos gubernamentales dedicados a la política en materia de salud, VIH/SIDA, educación o fuerza de trabajo a fin de asegurar que la violencia contra las mujeres se trate como un componente clave de su labor y que la igualdad entre los géneros sea un principio fundamental no negociable en esas políticas y programas.

Los planes de Filipinas, Rwanda y Sri Lanka incluyen todos medidas encaminadas a revisar la política nacional a la luz de los objetivos del plan. En la *Política nacional para hacer frente a la violencia contra las mujeres (2008)* del Brasil se señalan específicamente por su nombre las distintas entidades de la administración pública que han de trabajar en conjunto durante un período de cuatro años en la consolidación de los objetivos en materia de políticas.

3.3.5

Fomento de la capacidad de las fuerzas de trabajo y las organizaciones

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Disponer que se imparta a todos los profesionales pertinentes de todos los sectores y jurisdicciones que respondan a la violencia contra las mujeres capacitación uniforme, acreditada e integral, previa a la prestación de servicios y durante esta, en cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres, sus causas y sus consecuencias.

Observación

Numerosos Estados han empleado sus planes de acción nacionales para robustecer y normalizar la capacitación acreditada en los diversos sectores y jurisdicciones de todos los profesionales que trabajan en la prevención de la violencia contra las mujeres, o en la respuesta a ella. Deberán preverse estrategias de capacitación previa a la prestación de servicios, así como programas de desarrollo profesional e institucional durante la prestación de servicios, en toda la gama de profesiones de que se trata, así como con dirigentes de la comunidad y el sector de voluntarios. Entre los que trabajan directamente con las víctimas y supervivientes se cuentan los proveedores de servicios sociales, comunitarios y de salud; la policía; las fiscalías; la judicatura; y otros miembros de la profesión letrada. Entre los que pueden verse participando en iniciativas de prevención figuran los maestros y otros personal escolar, los dirigentes religiosos y de la comunidad, los funcionarios locales, los planificadores urbanos y los trabajadores de profesiones relacionadas con los medios de difusión, los recursos humanos, la primera infancia y la crianza de los hijos.

Todos los cursos previos a la prestación de servicios necesitan incluir capacitación específica en cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres que cumpla las normas de buenas prácticas. La buena práctica en la capacitación va más allá del desarrollo de habilidades para prestar servicios directos. Tras señalar la naturaleza de la violencia de género profundamente enraizada en las actitudes y conductas de las personas, en el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)* de Belice se hace hincapié en la necesidad de que la capacitación no sólo se centre en procesos y procedimientos, sino también en el desarrollo de una comprensión común de las causas, consecuencias y naturaleza de la violencia contra las mujeres, a fin de cuestionar los prejuicios que pueden socavar un sistema de respuestas eficaces. El *Plan* prevé la participación del personal de categoría superior y el personal directivo clave en la labor de capacitación y además la evaluación de los efectos de la capacitación en la prestación de servicios. En el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España se prevé la introducción de una asignatura fundamental que incluye formación concreta en violencia de género en los planes de estudios de los cursos de formación profesional, las carreras universitarias, los cursos de posgrado y los programas de especialización para todos los profesionales que intervienen directamente en la prevención, atención, represión y sanción de la violencia de género. El mismo plan incluye la iniciativa de prevención más amplia de introducir la formación en igualdad entre los géneros en los planes de estudios de todas las carreras universitarios y de posgrado.

Varios Estados han utilizado sus planes de acción nacionales para fomentar la capacidad de las fuerzas de trabajo y las organizaciones para prestar servicios más eficientes o responder mejor de otra forma a la violencia contra las mujeres, o incluso prevenirla. El *Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010)* del Uruguay incluye medidas para aumentar el número de profesionales forenses especializados en la violencia doméstica, quienes están familiarizados con la ley sobre la violencia doméstica y su incorporación a la fuerza de trabajo, y apoyar los programas permanentes de creación de capacidad en materia de lucha contra la violencia doméstica para los que trabajan en instituciones públicas y privadas dedicadas a esta cuestión. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se dispone la capacitación de los agentes del orden público, los miembros de la judicatura, el personal de los centros de rehabilitación y los interesados de la comunidad en las normas internacionales de derechos humanos y las leyes nacionales aplicables.

Se reconoce cada vez más la necesidad de lograr la formación y el desarrollo profesional adecuados de los funcionarios judiciales y otros profesionales que trabajan en el sistema jurídico. Además de la capacitación previa a la prestación de servicios y durante esta, los parámetros modelo son un mecanismo que puede dar realce a la aplicación de la ley mediante el aporte de un análisis del contexto social y la jurisprudencia pertinente. Como parte de su iniciativa nacional en curso contra la violencia en la familia, el Canadá ha instituido un Manual de consulta electrónico, elaborado por el Instituto Judicial Nacional en consulta con un equipo de examen por pares integrado por 24 jueces y académicos del derecho.

Los funcionarios competentes procedentes de municipalidades locales y diferentes esferas del gobierno tal vez necesiten destrezas que cubran la gama entera de actividades, desde la prevención hasta la respuesta, y deberán recibir una capacitación apropiada. La *Estrategia nacional para las mujeres jordanas 2006-2010* de Jordania incluye una estrategia de desarrollo institucional, en particular la elaboración de políticas y programas, la preparación de presupuestos, la preparación de datos e informes estadísticos y la facilitación de suficientes recursos financieros y administrativos, como medio de hacer frente a la discriminación contra la mujer.

Cuando las comunidades, los dirigentes tradicionales y religiosos y otros asociados oficiosos participan en la prevención de la violencia contra las mujeres, o en la respuesta a ella, los planes de acción nacionales deberán disponer que ellos reciban una formación de alta calidad similar a la que se imparte en el sistema oficial.

3.3.6

Mejoramiento de la investigación y los datos

3.3.6.1

Reunión de datos

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán requerir:

- **La reunión, comunicación y análisis periódicos de datos estadísticos y cualitativos integrales, disgregados por sexo, raza, edad, etnicidad y otras características relevantes, sobre la naturaleza, prevalencia y efectos de todas las formas de violencia contra las mujeres.**

Observación

La elaboración, aplicación y evaluación de las estrategias y medidas de los planes de acción nacionales deberán emprenderse empleando un enfoque que se base en datos empíricos, y que a la vez genere datos empíricos, para una mejora continua del sistema. La reunión de datos estadísticos precisos y exhaustivos y las aportaciones cualitativas son fundamentales para este empeño. Las encuestas de población en gran escala se consideran generalmente el mejor método de que se dispone para obtener datos sobre prevalencia y frecuencia, además de información cuantificable sobre la naturaleza y los efectos de las diferentes formas de violencia contra las mujeres. Los sistemas de datos administrativos o de datos sobre casos como los antecedentes policiales, los registros hospitalarios o los expedientes judiciales también pueden contribuir a la base de datos empíricos, por lo que se examinan en mayor profundidad en la subsección 3.5.5.3).

El *Segundo Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (2006-2016)* de la República Dominicana establece que la Secretaría de la Mujer se encargará de coordinar la producción de datos e información sobre la violencia contra las mujeres y todas las otras esferas abarcadas en el plan con las entidades gubernamentales responsables de generar esa información. En el *Plan nacional sobre la violencia contra las mujeres (2006-2011)* de Haití se pide el establecimiento de una estructura nacional permanente encargada de reunir, registrar y analizar datos sobre la violencia contra las mujeres, apoyada por una Comisión Técnica encargada de conceptualizar, desarrollar y supervisar la reunión de datos, con un conjunto de actividades operacionales en cada departamento gubernamental pertinente. Uno de los objetivos del *Plan de acción nacional*

contra la violencia de género (2010-2013) de Belice consiste en atender específicamente las cuestiones relativas a la reunión de datos (y su seguimiento y evaluación). El *Plan* prevé un mecanismo permanente para medir la incidencia, frecuencia y gravedad de los actos de violencia de género en Belice (por conducto del Instituto de Estadística de Belice). En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas se exhorta a la reunión de datos sobre la prevalencia de la violencia contra las mujeres, en colaboración con el Grupo interinstitucional sobre estadísticas de género, a fin de incorporar un "módulo sobre seguridad de la mujer" en la Encuesta Nacional de Salud y Demografía de 2008 (llevada a cabo por la Oficina Nacional de Estadística), con miras a obtener datos sobre el maltrato físico y abuso sexual de las niñas y mujeres de 15 a 49 años de edad.

En el *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se establece una estrategia para lograr la continuidad, desarrollo ulterior y análisis a fondo de la información y los datos sobre la violencia contra las mujeres. Se pide el establecimiento de un Comité técnico de estadísticas sobre la violencia contra las mujeres; la promoción de encuestas nacionales periódicas sobre la violencia contra las mujeres; y la elaboración de directrices metodológicas a fin de que los diferentes diagnósticos y estudios dedicados a las formas y prevalencia de la violencia contra las mujeres en determinadas regiones del país se consideren una fuente primaria para definir, ajustar y supervisar la marcha del programa nacional para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

3.3.6.2

Investigación independiente

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir:

- Medidas de apoyo a las investigación independiente de nuevas cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres.

Observación

Las investigaciones cualitativas como los estudios de casos de víctimas y supervivientes de actos de violencia y los sistemas para responder a la violencia pueden arrojar luz sobre dónde debe dirigirse la atención normativa y programática. Los planes de acción nacionales deben incluir medidas para fomentar la investigación independiente y cualitativa de la violencia contra las mujeres en todas las esferas estratégicas de la prevención, los servicios, la policía y la justicia. En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas se reseñan varios proyectos de investigación que el país se compromete llevar a cabo, en particular sobre la naturaleza y causas fundamentales de la violencia contra las mujeres y los niños, el "síndrome de mujer maltratada", la violencia en las relaciones homosexuales, y las buenas prácticas encaminadas a responder a la violencia contra las mujeres y a eliminarla. Los proyectos se realizarán en colaboración con las instituciones académicas y de investigación, los medios de difusión y otros asociados no tradicionales. En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se encarga un estudio del vínculo entre la violencia contra las mujeres y la exclusión del mercado de trabajo y otro sobre la violencia entre los jóvenes, a fin de que sirvan de fundamentación para las medidas de prevención.

El *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España confiere a varias autoridades el mandato de realizar una variedad de actividades de investigación interdisciplinarias a fin de analizar las causas y consecuencias de la violencia de género (por ejemplo, un estudio sobre la discapacidad como consecuencia de la violencia de género). El *Plan* de España también confiere al Observatorio Estatal de Violencia contra las mujeres varias funciones relacionadas con la reunión de datos empíricos y prácticas de apoyo, incluida la definición de un conjunto común de indicadores para analizar la magnitud y evolución de la violencia contra las mujeres, la elaboración de una base de datos nacional y la definición de criterios de calidad comunes para los facilitadores de la capacitación.

3.4

PREVENCIÓN PRIMARIA

3.4.1

Fundamentación y principios rectores

La prevención primaria[31] consiste en atender las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres y evitar que ocurra. Los planes de acción nacionales deben centrar la atención específicamente en la "prevención primaria", con estrategias dirigidas a poblaciones enteras para transformar actitudes, prácticas y conductas que apoyan la discriminación y la violencia contra las mujeres. Si bien ello contribuirá, en última instancia, a aligerar la carga de trabajo de los servicios de apoyo, la policía y el sistema de justicia, la prevención primaria deberá financiarse con cargo a fuentes propias, y no con cargo a presupuestos para actividades de respuesta ante situaciones de emergencia que deberán ser permanentes hasta tanto los niveles de violencia se hayan reducido sustancialmente (y también será necesario poder contar con esos servicios y que estén suficientemente financiados para responder a las mujeres y niñas que reconocen la existencia de violencia en sus propias vidas a raíz de la labor de prevención).

Las investigaciones arrojan una relación directa entre los niveles de desigualdad entre los géneros, la persistencia de estereotipos de género y la prevalencia de la violencia contra las mujeres. Las sociedades que valoran la participación y representación de la mujer, y en las que existe un menor número de disparidades económicas, sociales o políticas en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, registran niveles inferiores de violencia. De modo similar, las personas que proyectan actitudes discriminatorias o estereotipos de género –como los que apoyan el predominio y la preponderancia de los derechos del hombre– también suelen ser tolerantes de la violencia contra las mujeres.

Por consiguiente, los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán sustentarse en una estrategia sostenida para transformar las culturas, actitudes y conductas discriminatorias por razón de sexo y los estereotipos de género. Ello supone la adopción de medidas que abarquen los diferentes entornos y que estén dirigidas a una gama de grupos, en particular las comunidades locales, los lugares de trabajo, las escuelas y las instituciones religiosas, así como el trabajo con particulares o familias. De una base de datos empíricos cada vez más nutrida se desprende que estas estrategias pueden contribuir, y de hecho contribuyen, a reducir las tasas de violencia contra las mujeres a nivel de la comunidad.

31 El tema principal de esta sección es la "prevención primaria", que significa evitar de entrada que ocurra la violencia. La sección también incluye algunas estrategias de "intervención temprana" con grupos de población en riesgo (a veces denominada "prevención secundaria"), como complemento de la actividad de prevención primaria.

3.4.2

Elementos fundamentales de una estrategia de prevención primaria

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Incluir, como se describe en detalle más adelante en las secciones 3.4.3 a 3.4.6, medidas para prevenir la violencia contra las mujeres:
  - Que hagan frente a las normas sociales y culturales, en particular estrategias de concienciación y de sensibilización de los medios de difusión;
  - Que abarquen entornos educacionales, institucionales y comunitarios clave;
  - Que estén dirigidas a grupos específicos, como los hombres y los niños, los padres y los jóvenes, y propicien la participación de esos grupos;
  - Que hagan frente a factores conexos que pueden exacerbar o intensificar la violencia contra las mujeres.

Observación

La forma en que los padres moldean las relaciones con sus hijos, la manera en que los medios de difusión informan sobre los incidentes de violencia o presentan las funciones relacionadas con el género, y la forma en que los lugares de trabajo, las organizaciones religiosas o los clubes deportivos promueven (o dejan de promover) la igualdad, el respeto y la no discriminación influyen sin excepción en la aceptabilidad cultural y de otro tipo de la violencia contra las mujeres. La experiencia demuestra que, para ser eficaces y sostenibles, las estrategias de prevención primarias necesitan:Dirigirse a diferentes grupos de personas en los diversos entornos donde viven y trabajan;

- Ser reforzadas en toda una gama de entornos (como las escuelas, los lugares de trabajo y los medios de difusión);
- Propiciar la participación de diferentes grupos de la población (como los hombres y los niños, los padres y los hijos) en los planos personal, institucional, comunitario y de la sociedad.

Si bien un programa educativo impartido en una escuela, por ejemplo, podría ser eficaz en un sentido inmediato y para el grupo de jóvenes que lo recibe, es poco probable que se logre modificar, de manera sostenible y generalizada, las actitudes y conductas que toleran la violencia contra las mujeres a menos que se refuerce el programa con estrategias al margen de los centros escolares, como en las comunidades locales, en los medios de difusión y en los hogares.

Numerosos planes incluyen elementos de la prevención primaria, al tiempo que aumenta la variedad de las actividades de prevención. Los Estados vienen reconociendo que para prevenir la violencia contra las mujeres no basta con simplemente crear conciencia, sino que es necesario trabajar por múltiples vías para modificar las actitudes personales y las prácticas institucionales, sociales y culturales que permitan de entrada que ello ocurra. En varios planes de acción nacionales figuran ejemplos de este enfoque amplio, como en el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya, que aspira a acometer "las complejas y múltiples causas fundamentales de la violencia contra las mujeres", entre ellas la desigualdad entre el hombre y la mujer, las construcciones sociales marcadas por las diferencias entre los géneros y las deficiencias de la educación. El plan tiene por objeto "transformar la aceptación pasiva de la violencia en una nueva norma social que declare sin ambages que la violencia es inaceptable y no inevitable".

En el contexto de su responsabilidad jurisdiccional en virtud del Plan nacional de Australia, el *Plan del estado de Victoria de prevención de la violencia contra las mujeres: Un derecho que debe respetarse (2010-2020)* constituye un marco multisectorial a largo plazo de prevención primaria. Una base de datos empíricos, cuya elaboración fue encargada específicamente por la Fundación de Victoria para la Promoción de la Salud (VicHealth), sirvió de fundamentación para la elaboración

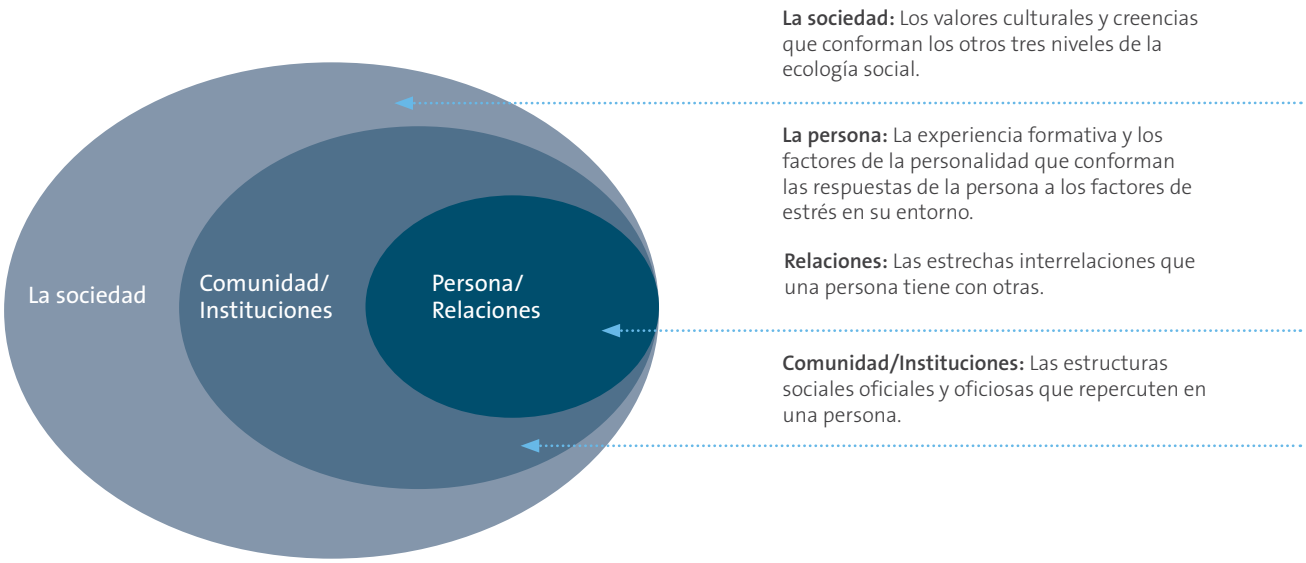

Figura 1: *El Plan del estado de Victoria de prevención de la violencia contra las mujeres: Un derecho que debe respetarse (2010-2020)* (Australia) – diagrama que presenta el enfoque ecológico para comprender la violencia[32].

del *Plan* partiendo de un modelo socioecológico de promoción de la salud y prevención de la violencia. En el *Plan* se proponen entornos y grupos de la población para la adopción de medidas y se incluyen estrategias que se refuerzan mutuamente en los planos de la sociedad, la comunidad e instituciones y las personas y relaciones interpersonales.

En el tercer *Plan nacional contra la violencia doméstica, 2007-2010,* de Portugal se señala que la prevención de la violencia doméstica exige la promoción de los valores de igualdad y ciudadanía que contribuyen a reducir la tolerancia social y la aceptación de una cultura de violencia. El *Plan* tiene por objeto principal lograr la eliminación de los estereotipos y mitos y modificar las formas en que se representan los géneros y los valores que han perpetuado la existencia de relaciones de desigualdad en la familia, la escuela y el entorno social. En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica se expresa el compromiso de finalizar la elaboración de un plan de acción detallado con especial hincapié en la labor de prevención, mediante el establecimiento de relaciones de colaboración eficaces con todos los interesados, en particular las escuelas, los padres, las asociaciones, las organizaciones radicadas en la comunidad, los medios de difusión, la administración local, los dirigentes tradicionales y religiosos y el sector privado.

32 Adaptado de VicHealth (2007) Preventing Violence before it Occurs: A Framework and Background Paper to Guide the Primary Prevention of Violence against Women in Victoria (Prevenir la violencia antes de que ocurra: marco y documento de antecedentes para guiar la prevención primaria de la violencia contra las mujeres en Victoria), VicHealth, Melbourne, basado en fuentes anteriores.

3.4.3

Normas sociales y culturales

3.4.3.1

Campañas de concienciación

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Disponer que se preste apoyo y financiación a las campañas de concienciación que acometen las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres, y que abarcan todo el territorio del país, incluidas:
  - Campañas de concienciación específicas destinadas a robustecer el conocimiento de las leyes promulgadas para hacer frente a la violencia contra las mujeres y los recursos que ellas prevén, así como los servicios de que disponen las víctimas y supervivientes de actos de violencia contra las mujeres; y
- Campañas destinadas a modificar las actitudes, que promueven la masculinidad positiva, respetuosa y no violenta; que cuestionan los estereotipos de género; que crean conciencia sobre la inaceptabilidad de la violencia contra las mujeres; y sensibilizan la comunidad sobre la violencia contra las mujeres como manifestación de la desigualdad y una violación de los derechos humanos de la mujer.

Observación

Las campañas de concienciación revisten una importancia decisiva para prevenir la violencia contra las mujeres, no sólo porque sensibilizan a la población sobre lo que constituye la violencia y su inaceptabilidad, sino también porque cuestionan las actitudes y conductas que les sirven de sostén.

Las campañas para crear conciencia sobre la violencia contra las mujeres y las leyes conexas son un importante primer paso en la prevención. Uno de los objetivos estratégicos del *Plan de acción nacional de prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres (2008-2012)* de Mozambique se centra en la promoción, información y concienciación como medio para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, en particular la amplia distribución del plan e información sobre la legislación vigente para la promoción de los derechos de la mujer. El *Plan de acción nacional para combatir la violencia contra las mujeres (2007-2010)* de Turquía incluye una medida para distribuir material de concienciación sobre la igualdad entre los géneros, la violencia doméstica y la salud reproductiva a las parejas que solicitan la licencia para contraer matrimonio. En el *Plan nacional de género y Plan sobre el VIH y el SIDA (2006-2010)* de Papua Nueva Guinea una de las principales estrategias se centra en la creación de conciencia sobre los vínculos entre la violencia de género y el VIH.

Además de crear conciencia, las campañas deberán aspirar a modificar las suposiciones acerca de las relaciones, el sexo y el género que sirven de apoyo a la violencia contra las mujeres. Varios Estados han venido colaborando con grupos de mujeres, servicios para situaciones de crisis y profesionales creadores con miras a elaborar mensajes y campañas eficaces que reflejan con precisión la naturaleza y dinámica de la violencia contra las mujeres. El primer objetivo estratégico del *Plan nacional para la erradicación de la violencia de género contra niños, adolescentes y mujeres (2008)* del Ecuador consiste en modificar los estereotipos y pautas sociales que tratan la violencia contra las mujeres como un "fenómeno natural". En una de las esferas de acción prioritarias en virtud del plan se dispone la organización

de campañas de comunicaciones dirigidas a la población en general y también a grupos destinatarios específicos como los maestros y los trabajadores del sector de la salud. Todas las instituciones gubernamentales que participan en la elaboración del plan invirtieron recursos a fin de apoyar la campaña "Machismo es Violencia" en todas las provincias.

Si bien las campañas de concienciación sobre la violencia contra las mujeres comprenden iniciativas de comercialización social a gran escala, las acciones locales a nivel de la comunidad también son importantes y pueden hacerse coincidir con sucesos o fechas especiales. En el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya una de las actividades principales es la organización de campañas públicas a nivel de comuna y de distrito, en los medios de difusión y en reuniones, que se valen de mensajes clave y afiches, narración de cuentos y libros ilustrados dirigidos a diferentes grupos destinatarios, como los niños, los estudiantes y el público en general. Otras actividades previstas en el *Plan* son la distribución de información sobre las leyes que prohíben la violencia contra las mujeres y los niños a todos los interesados y las campañas de información sobre los derechos de las víctimas y supervivientes y los servicios de que disponen. El *Tercer Plan nacional contra la violencia doméstica (2007-2010)* de Portugal se dirige a una amplia audiencia mediante campañas contra la violencia doméstica en los partidos de fútbol.

Por último, es esencial que en las campañas se incluyan diversos grupos y que no contribuyan a reforzar, por ejemplo, los estereotipos de raza o de clase social. En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se prevé una campaña de información dirigida a las mujeres pertenecientes a minorías étnicas –en su propio idioma– y se dispone la producción de cinco cortometrajes en varios idiomas destinados a informarles de la existencia de refugios para mujeres y servicios de asesoramiento letrado y sobre el procedimiento que debe seguirse cuando se contacta a la policía o a las autoridades.

3.4.3.2

Sensibilización de los medios de difusión

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Alentar la sensibilización de los periodistas y otros profesionales de los medios de difusión sobre la violencia contra las mujeres, por ejemplo, mediante la capacitación, la elaboración de directrices y la concesión de premios;
- Robustecer los marcos reglamentarios respecto de los medios de difusión, las imágenes publicitarias, los textos, los juegos y otros medios de la cultura popular que proyectan una imagen discriminatoria, degradante o estereotipada de la mujer o que glorifican la violencia del sexo masculino;
- Brindar apoyo a las víctimas y supervivientes de la violencia, a hombres comprometidos con la no violencia y a personalidades destacadas para que respondan a las preguntas de periodistas, intervengan en encuentros sobre cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres y promuevan mensajes de la igualdad de género y la no violencia.

Observación

Los medios de difusión, los medios publicitarios y la cultura popular pueden desempeñar un papel importante bien reforzando o cuestionando las actitudes y las normas que contribuyen a la violencia contra las mujeres. Los Estados pueden trabajar en colaboración con los medios de difusión y las agencias publicitarias para robustecer la capacidad de sus profesionales para impedir la difusión de mensajes que apoyen la violencia y promover la igualdad entre los géneros y la no discriminación.

Varios Estados se han comprometido a impartir capacitación a los profesionales de los medios de difusión y publicidad por conducto de sus planes de acción nacionales. En el *Plan de acción para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño (2001-2015)* de Tanzanía se dispone una gama de medidas encaminadas a lograr que los reportajes que se publican con denuncias de casos de violencia contra las mujeres sean sensibles al género y se abstengan de perpetuar los estereotipos de género, en particular la formación del personal de los medios de difusión en cuestiones de los derechos humanos de la mujer y la violencia contra las mujeres.

Entre los planes que contienen otras medidas destinadas a apoyar y alentar los buenos reportajes sobre la violencia contra las mujeres y la promoción de la no violencia y la igualdad entre los géneros se cuenta el *Plan de acción nacional sobre la violencia doméstica, 2004-2007*, de Bélgica, que prevé:

- La creación del Instituto para la igualdad entre mujeres y hombres encargado de trabajar con los medios de difusión a fin de que se publique un número de teléfono de emergencia al final de todos los artículos y comunicados de prensa que se refieran a la violencia doméstica;
- El establecimiento de un Grupo de Trabajo de representantes de los medios de difusión encargado de elaborar un Código de Conducta para la denuncia de casos de violencia doméstica;
- El establecimiento de un premio a la prensa que se confiera al órgano que lleve a cabo las iniciativas más significativas relativas a la denuncia de casos de violencia doméstica y proyecte las imágenes menos estereotipadas del hombre y la mujer.

Además de sus medidas de formación que acaban de describirse, en el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España se prevén medidas para promover y distribuir directrices de mejores prácticas en materia de reportajes de prensa y premios a las buenas prácticas en materia publicitaria. En el *Plan* también se detallan estrategias para establecer sólidas asociaciones de colaboración entre el gobierno y los sectores de la prensa y la publicidad, particularmente para fortalecer la autorreglamentación, entre ellas:

- La creación de una Comisión consultiva sobre la imagen de la mujer, encargada de analizar el tratamiento que recibe la mujer en la publicidad;
- La ampliación de los acuerdos de autorreglamentación en la publicidad;
- La concertación de acuerdos con los medios de difusión privados con el fin de promover contenidos no sexistas y la activa participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida;
- La concertación de un pacto de autorreglamentación que garantice que los despachos noticiosos reciban un tratamiento objetivo y que en ellos se transmitan los valores de la igualdad y rechace este tipo de violencia;
- La ampliación del Acuerdo de autorreglamentación para las teledifusoras sobre el tema de la protección de menores a fin de incluir la violencia de género y la discriminación por razones de sexo;
- La concertación de convenios con las autoridades encargadas de la reglamentación del sector audiovisual a fin de establecer procedimientos de colaboración que permitan erradicar de la programación y la publicidad todo aliento directo e indirecto de la violencia de género.

El *Plan nacional para combatir la violencia de género (2006)* de Cabo Verde se compromete igualmente a firmar acuerdos con las instituciones de comunicación en los sectores privado y público relativos a la imagen que se proyecta de la mujer y la denuncia de la violencia de género. En el *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se incluye el robustecimiento de las asociaciones de colaboración con las organizaciones de prensa y privadas centradas en los medios de difusión con miras a: i) Promover su contribución a fin de inhibir y eliminar los contenidos que pudieran dar lugar a la repetición, exacerbación y promoción de actitudes, conductas y estereotipos de género que discriminan y subordinan a la mujer; ii) Elaborar contenidos basados en el respeto, la dignidad, la igualdad y el rechazo de todas las formas y manifestaciones de violencia contra las mujeres; y iii) Organizar campañas de información y concienciación sobre la cuestión.

Entre los planes que prevén medidas para apoyar a los promotores para que respondan a las preguntas de los periodistas e intervengan en los encuentros sobre la violencia contra las mujeres, y para que promuevan mensajes de igualdad entre los géneros y la no violencia, se cuenta el *Plan de acción nacional sobre la violencia doméstica, 2004-2007*, de Bélgica, que se compromete a prestar apoyo a los coordinadores regionales para la violencia doméstica para que trabajen con la prensa local, elaborando y distribuyendo información sobre la naturaleza y consecuencias de la violencia doméstica.

3.4.4

Entornos clave

3.4.4.1

Enseñanza general y educación no académica

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever:

- Una enseñanza obligatoria que promueva los derechos humanos y la igualdad entre los géneros; cuestione los estereotipos de género, la discriminación y la violencia contra las mujeres; y fortalezca la capacidad para establecer relaciones basadas en la igualdad y el respeto y resuelva los conflictos pacíficamente, a todos los niveles de la enseñanza, desde el preescolar hasta el nivel terciario, y en contextos de enseñanza no académica;
- La revisión del material docente y didáctico para apoyar lo arriba expuesto;
- La elaboración de planes de estudios y material didáctico pertinentes en colaboración con especialistas en violencia contra las mujeres, velando por que esa enseñanza sea sensible al género, integral y plenamente integrada y por que incluya medidas de evaluación y presentación de informes;
- La impartición de formación especializada y la facilitación de recursos al personal docente y apoyo para producir los planes de estudios arriba mencionados y apoyar los estudiantes que pudieran denunciar actos de violencia;
- La elaboración de estrategias de creación de capacidad en las escuelas que les permita promover culturas más amplias a nivel de toda la escuela de igualdad, no violencia y respeto, mediante la participación de los dirigentes de escuelas, la promoción de políticas y prácticas pertinentes, la organización de reuniones y actividades extracurriculares y la participación de los padres y la comunidad.

Observación

Las iniciativas de educación dentro del contexto escolar se cuentan entre algunas de las formas mejor evaluadas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, pues no sólo reducen las actitudes y conductos de parte de los estudiantes que contribuyen a la violencia, sino que mejoran la asistencia escolar y el rendimiento académico a raíz de la realización de iniciativas de buenas prácticas. Los programas de promoción de relaciones de respeto y las culturas escolares más amplias pueden repercutir de manera significativa en los niños y los jóvenes en un momento en que sus actitudes hacia las relaciones están en proceso de formación, sobre todo en vista de que no todos los niños y jóvenes están expuestos a modelos de relaciones de respeto en otros entornos de su vida cotidiana. Un enfoque que abarque toda la escuela es decisivo para fomentar entornos escolares seguros y positivos crear capacidad para iniciar y sostener la docencia y el aprendizaje.

En la *Estrategia nacional para las mujeres jordanas 2006-2010* de Jordania figuran medidas de creación de capacidad en las instituciones educacionales para prevenir la violencia contra las mujeres, entre ellas:

- Examinar la violencia y LA discriminación en los planes de estudios, a fin de cuestionar las conductas e ideas basadas en la superioridad de un sexo sobre el otro;

- Ampliar, desde el punto de vista tanto cualitativo como cuantitativo, los programas de enseñanza con el fin de elevar la conciencia de los estudiantes y el personal escolar de las cuestiones relacionadas con la violencia;
- Capacitar a los maestros y demás personal de las instituciones docentes para tratar con casos de violencia contra las mujeres y las niñas y saber remitirlas a los servicios apropiados;
- Alentar a las escuelas a que creen mayor conciencia en sus comunidades locales con el fin de prevenir la violencia contra las mujeres.

En el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España se prevén amplias medidas encaminadas a crear capacidad y modificar las normas en toda la enseñanza, en particular: impartir capacitación y crear mayor conciencia en la comunidad educativa; revisar el material docente a fin de eliminar los estereotipos sexistas y discriminatorios y promover la igualdad entre hombres y mujeres; incorporar la educación sobre cuestiones relacionadas con la igualdad en los contenidos de los planes de estudios; y movilizar la comunidad educativa.

Otra de las prácticas prometedoras es el *Plan nacional de género y Plan sobre el VIH y el SIDA (2006-2010)* de Papua Nueva Guinea, que dispone la adopción de medidas dirigidas a los jóvenes estudiantes y a los jóvenes que no asisten a la escuela de educación sobre prácticas sexuales más seguras que promueven la igualdad entre los géneros, los derechos humanos y el sexo sin violencia. El plan prevé asimismo iniciativas de concienciación con adultos y jóvenes (de ambos sexos) sobre los riesgos del matrimonio precoz, las combinaciones de edades en las relaciones, la violencia física y sexual contra la mujer, el acoso sexual en las escuelas y los lugares de trabajo, el abuso y la discriminación sexual de niños y el incesto y la poligamia.

3.4.4.2

Contextos institucionales

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Incluir medidas prácticas y suficientemente financiadas para prevenir la violencia contra las mujeres en toda una gama de contextos institucionales, incluidos los lugares de trabajo en los sectores privado y público; las organizaciones deportivas; y las instituciones militares, religiosas y culturales.

Observación

Los lugares de trabajo y otros contextos institucionales pueden contribuir a prevenir la violencia contra las mujeres fomentando entornos y prácticas que promuevan la representación y participación de las mujeres, y oportunidades para ellas, y eliminen la discriminación y las actitudes que apoyan la violencia. En el presente Manual la prevención primaria entraña la reforma de todos los aspectos de la cultura, el entorno de trabajo y la práctica con objeto de aumentar la capacidad de la institución en su conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, tanto fuera de sus paredes como entre ellas.

Las estrategias incluyen la aplicación de leyes y políticas contra la discriminación, el acoso y otras formas de abuso, mediante el fomento del compromiso del liderazgo institucional de prevenir la violencia contra las mujeres, y un desarrollo institucional que genere entornos positivos, respetuosos, equitativos y libres de discriminación. Los incentivos positivos como los premios, los beneficios financieros y los programas de subvenciones para las organizaciones e instituciones demuestren su decisión de prevenir la violencia contra las mujeres pueden ser medios eficaces de fomentar la participación, al tiempo que las sanciones legislativas contras las organizaciones e instituciones que alientan o toleran la discriminación o la violencia también son esenciales.

El *Plan del estado de Victoria de prevención de la violencia contra las mujeres: Un derecho que debe respetarse (2010-2020)* (Australia) prevé varias medidas centradas en la labor de prevención en los diversos contextos institucionales, incluidos los lugares de trabajo y los clubes deportivos. En los lugares de trabajo tanto del sector privado como público, las medidas tienen por objeto alentar a las organizaciones de empleadores a que reconozcan la función que pueden desempeñar en la prevención de la violencia; identificar a los hombres y las mujeres que pueden servir de modelos positivos y embajadores para la labor de prevención en las organizaciones de empleadores; e incorporar la prevención primaria en los programas de desarrollo del lugar de trabajo. En los contextos deportivos y recreativos, las medidas están encaminadas a crear entornos que son seguros e incluyen a las

mujeres; a alentar la participación y el liderazgo de la mujer; y a ayudar a los organismos del deporte y la recreación a que desempeñen un activo papel desarrollando e impartiendo una educación sobre las relaciones de respeto entre los participantes. La política se apoya en la promulgación de la nueva *Ley de igualdad de oportunidades de 2010*, que impone a los empleadores y a otras organizaciones el deber positivo de hacer frente a la discriminación sistémica, al tiempo que empodera a la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades del estado de Victoria a adoptar medidas si se incumpliera esta obligación.

En el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España figuran estrategias para propiciar la participación de las organizaciones "establecidas", como los empleadores, en la labor de prevención de la violencia contra las mujeres y en la respuesta a ella. En el *Plan* se prevén campañas y programas que propician la participación del sector de los empleadores por conducto de una Alianza para combatir la violencia de género y mediante la distribución de octavillas sobre el papel que pueden desempeñar las empresas en la lucha contra la violencia de género. El *Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010)* del Uruguay prevé la elaboración de programas en entornos educativos, deportivos, recreativos y culturales para la prevención de la violencia contra las mujeres. El *Plan de acción contra la violencia doméstica (2008-2011)* de Noruega se compromete a suministrar información destinada a los nuevos reclutas que cumplen el servicio militar sobre cuestiones relativas a la violencia doméstica.

3.4.4.3

Movilización de la comunidad y planificación urbana

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán incluir medidas encaminadas a:

- Alentar a las autoridades locales, las comunidades y las organizaciones comunitarias a que promuevan la igualdad entre los géneros y la no violencia en la comunidad por conducto de sus servicios existentes;
- Asignar prioridad a la prevención de la violencia contra las mujeres en la planificación urbana y municipal;
- Prevenir la violencia contra las mujeres y su acoso en los lugares públicos.

Observación

El liderazgo que ejerzan las autoridades u organizaciones regionales y locales puede contribuir a impulsar la labor de prevención a nivel de la comunidad. Las comunidades locales son particularmente importantes para el éxito de la labor de prevención de la violencia contra las mujeres, ya que son los contextos más inmediatos de la vida cotidiana en que las personas expresan las normas, actitudes y conductas sociales. Las autoridades locales y los organismos de la comunidad pueden desempeñar una función clave en la promoción de la igualdad entre los géneros y la no violencia en su trabajo básico con las comunidades y por conducto de las infraestructuras y programas existentes. Ambos están bien situados para ajustar las actividades de prevención a las necesidades y situación demográfica locales y pueden trabajar directamente con las personas pertenecientes a grupos marginados o que están socialmente aisladas.

En el *Plan del estado de Victoria de prevención de la violencia contra las mujeres: Un derecho que debe respetarse (2010-2020)* (Australia) los "servicios de la administración local, de salud y de la comunidad" son un factor de promoción clave. En el *Plan* se toma nota del amplio alcance y mandato de esos organismos, incluso en varios otros entornos como las escuelas, los lugares de trabajo, los clubes deportivos, las organizaciones de artes y oficios de la comunidad y los programas de la primera infancia y la crianza de los hijos. El *Plan* prevé la financiación de "grupos" de autoridades locales encargados de incorporar la prevención de la violencia contra las mujeres en su planificación municipal e impulsar las actividades de prevención en todos los entornos arriba mencionados, con el fin de crear un "modelo de prevención para toda la comunidad" que pueda adaptarse y hacerse extensivo a las comunidades en todo el estado.

La planificación urbana es una esfera decisiva en la que las autoridades estaduales pueden trabajar en la prevención de la violencia contra las mujeres. Las mujeres y las niñas encaran acoso y violencia a diario en lugares públicos como los autobuses y trenes, las calles, las instalaciones sanitarias públicas, en

camino hacia y desde la escuela y en otros lugares en sus propias comunidades. Entre las medidas eficaces de prevención de la violencia contra las mujeres en los lugares públicos se cuentan el reforzamiento de las leyes y políticas sobre el acoso y la violencia en los lugares públicos; la impartición de capacitación a los planificadores urbanos y agentes de policía; la participación de los grupos de mujeres a nivel local en la planificación y adopción de medidas a ese nivel; la realización de evaluaciones y auditorías a fin de determinar las zonas poco seguras; la organización de actividades con la participación de las comunidades locales, los hombres y los adolescentes de ambos sexos; y los exámenes de los presupuestos del sector público a fin de velar por que se gasten suficientes recursos para logar que los lugares públicos sean seguros para las mujeres y las niñas.

En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género (2008)* de Lesotho se prevé la elaboración de un código de conducta sensible al género para los taxistas a fin de lograr que este medio de transporte sea más seguro para las mujeres, además de elementos físicos como la instalación de medios de iluminación en las calles y lugares públicos. El *Plan de acción para combatir la violencia perpetrada por el hombre contra la mujer, la violencia y opresión por motivos de honor, y la violencia en las relaciones homosexuales (2007)* de Suecia se compromete a mejorar la seguridad de la mujer en los entornos urbanos mediante la elaboración de los planes pertinentes por las autoridades municipales, en colaboración con los servicios técnicos y los administradores de viviendas locales.

En el *Plan de acción para unas comunidades más seguras (2004)* de Nueva Zelandia se dispone igualmente que la atención se centre en el entorno físico en que ocurre la violencia, y en cómo modificarlo. En el *Plan* se propone la adopción del enfoque de la prevención de los delitos mediante el diseño ambiental, y algunas de las actividades propuestas son alentar a las autoridades locales a que incorporen la seguridad de la comunidad en su planificación de los lugares públicos; trabajar con el sector privado para crear incentivos para que se adopten los principios del enfoque de la prevención de los delitos mediante el diseño ambiental; e impartir capacitación a los profesionales de la construcción, el diseño y la planificación (esto es, a los arquitectos, planificadores urbanos y diseñadores).

3.4.5

Grupos específicos

3.4.5.1

Hombres y niños

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever medidas encaminadas a:

- Motivar a los hombres y los niños a que cuestionen los estereotipos de género y la discriminación y promover la masculinidad equitativa y no violenta;
- Integrar las cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros y la violencia contra las mujeres en los programas existentes para los hombres, como los programas de paternidad, salud reproductiva e higiene sexual y VIH/SIDA.

Observación

La necesidad de motivar a los hombres, los adolescentes y los niños para que desempeñen un papel en la prevención de la violencia contra las mujeres ha sido reconocida como un componente indispensable de las actividades de prevención. Los hombres y los niños pueden promover la masculinidad positiva y ayudar a moldear actitudes y conductas respetuosas y más equitativas desde el punto de vista del género entre pares y amigos. Los programas de prevención pueden llevar a los hombres y niños a cuestionar las construcciones de masculinidad que contribuyen a la violencia contra las mujeres, en particular la superioridad masculina o el control de la riqueza en las relaciones; la orientación masculina o la idea de derechos adquiridos; y el débil apoyo a la igualdad entre los géneros. Los programas en los que los hombres son los principales participantes –como los programas de paternidad– pueden ofrecerles la oportunidad de desarrollar la capacidad de entablar relaciones equitativas y de respeto, por lo que deberían incluir contenidos sobre la igualdad entre los géneros y la prevención de la violencia contra las mujeres.

Los hombres que ocupan posiciones de influencia deberían servir, en particular, de "embajadores" para la prevención de la violencia contra las mujeres. Los dirigentes tradicionales o religiosos, el personal directivo de los sectores público o privado, las personalidades destacadas o los atletas pueden ser importantes catalizadores de cambios culturales: sus conductas, decisiones y declaraciones pueden reforzar las actitudes que apoyan la violencia, pero también pueden cuestionar esas actitudes. Ellos deberán participar en un proceso que asegure que cuentan con la capacidad necesaria para transmitir con eficacia mensajes de igualdad y de respeto entre hombres y mujeres en redes sociales, entornos educativos y laborales o en actividades públicas. Deberá proveerse capacitación y apoyo, fundamentados en los conocimientos expertos de los servicios especializados para mujeres. Es imprescindible que los hombres que participen en actividades de prevención no estén simplemente "contra la violencia", sino que estén comprometidos a cuestionar sus causas fundamentales, incluidas los supuestos acerca de la masculinidad y los estereotipos de género. En el *Plan nacional de reducción de la violencia contra las mujeres y sus hijos (2011)* de Australia se incluyen medidas para propiciar la activa participación de los hombres en la promoción de la igualdad entre los géneros; para alentar a los hombres a que se pronuncien en contra de la violencia y promuevan la no violencia; para ampliar los conocimientos y habilidades de los hombres a fin de que puedan entablar relaciones de respeto; y apoyar modelos masculinos de conducta entre la población indígena que resulten apropiados desde el punto de vista cultural. En la documentación que sirve de base al *Plan* se alienta a los hombres que desempeñan un papel protagónico en la comunidad, como los Miembros del Parlamento, los funcionarios públicos, los miembros de los círculos académicos, los dirigentes del mundo empresarial o de la comunidad, a que cuando hagan discursos públicos declaren que rechazan la violencia contra las mujeres y sus hijos en cualquiera de sus manifestaciones.

En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica se dispone el fortalecimiento de la capacidad de los hombres y los niños para reducir la violencia de género mediante la formación en materia de legislación, derechos humanos y capacidad de comunicación y negociación. En el *Plan* también se dispone la celebración de talleres sobre estilos de vida positivos y el cambio de mentalidad, con la participación de hombres y mujeres y representantes de las organizaciones de niños y niñas. En el *Plan nacional para combatir la violencia de género (2006)* de Cabo Verde se prevé la promoción de medidas dirigidas a los niños y los hombres con objeto de ejercer influencia en las normas sociales relativas a las relaciones sexuales con múltiples personas, la violencia doméstica, el matrimonio forzado, la violencia sexual y la maternidad y paternidad precoces. Esas medidas están encaminadas a crear mayor conciencia sobre la salud reproductiva e higiene sexual entre los hombres, las mujeres, los jóvenes, los dirigentes de la comunidad y otros interesados.

El *Plan nacional de género y Plan sobre el VIH y el SIDA (2006-2010)* de Papua Nueva Guinea se propone robustecer las asociaciones de colaboración existentes y establecer nuevas asociaciones sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo en todos los planos. Una de las medidas de este objetivo consiste en identificar y apoyar a dirigentes masculinos apropiados capaces de abogar en favor de la igualdad entre los géneros y la eliminación de la violencia de género. Otras medidas incluyen la promoción de debates entre hombres y mujeres, jóvenes de ambos sexos y niños y niñas sobre la necesidad de transformar las normas de los géneros masculino y femenino y de apoyar una mayor igualdad en las relaciones sexuales.

3.4.5.2
Los padres

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever medidas encaminadas a:

- Promover la crianza positiva y no violenta de los hijos y las relaciones íntimas y familiares respetuosas, no violentas y en pie de igualdad.

Observación

Si bien las escuelas y los entornos comunitarios son importantes contextos para entablar relaciones de respeto, impartir educación y promover otras iniciativas de prevención, los niños y los jóvenes aprenden mucho más acerca de las relaciones de la forma en que estas transcurren en sus propias familias. Muchas actitudes, conductas y creencias se forman en la infancia y adolescencia, razón por la cual este es el momento para educar y desarrollar aptitudes sobre la base de relaciones de respeto. Un alto porcentaje de niños y jóvenes se ven expuestos a la violencia perpetrada contra la madre u

otra persona encargada de cuidar de ellos, o experimentan la violencia en carne propia. En ambos casos, los efectos negativos en su salud, bienestar y desarrollo son profundos y acumulativos. La violencia contra las mujeres puede comenzar o aumentar durante el embarazo y a raíz del nacimiento de un hijo, lo que hace que estos sean momentos clave para llevar a cabo actividades concretas de prevención o de intervención temprana.

Los programas que promueven la crianza positiva y no violenta de los hijos no sólo deberían proponerse prevenir la violencia con los niños, sino también ofrecer modelos de relaciones de respeto e igualdad entre los padres y en todas las relaciones íntimas y familiares. En el *Plan nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual (2001-2006)* de Nicaragua se dispone la elaboración y aplicación de programas destinados a mejorar las relaciones familiares sobre la base de la comunicación, el respeto y el crecimiento personal y a promover la autoestima y los derechos humanos. En el *Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer (2006-2010)* de Honduras se pide la puesta en práctica de nuevas formas de resolución de conflictos en las comunidades, basadas en el respeto de la diversidad y los derechos humanos. En el *Plan* también se pide la creación de escuelas para madres y padres donde se haga hincapié en la violencia contra las mujeres, y el fortalecimiento de los centros ya existentes.

3.4.5.3

Niños y jóvenes en situación de riesgo

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberían prever:

- Programas específicos que combinen el desarrollo de la capacidad para entablar relaciones de respeto y el asesoramiento y apoyo de los niños y jóvenes que han sido expuestos a la violencia;
- Programas intensivos de intervención temprana para niños y jóvenes que muestran actitudes de apoyo a la violencia o que proyectan una conducta violenta.

Observación

Los niños y jóvenes que ya viven en entornos de violencia contra sus madres u otras personas encargadas de cuidar de ellos, o que son ellos mismos víctimas de malos tratos, están expuestos a modelos de relaciones que pueden influir en su propia conducta y limitar su capacidad para concebir alternativas. Los niños y hombres jóvenes en este grupo, en particular, son más susceptibles de cometer actos de violencia en sus propias relaciones íntimas que los que no han sido expuestos a la violencia. Este "ciclo de violencia" no es inevitable, ni mucho menos, pues pueden contribuir a romperlo factores sociales, educativos y sicológicos que refuerzan la capacidad de recuperación de los niños y jóvenes. En ello pueden revestir una importancia decisiva los programas que proporcionan entornos favorables y seguros que facilitan la recuperación de los efectos de la violencia y desarrollan destrezas para establecer relaciones saludables basadas en la igualdad.

Los programas con los niños y jóvenes que mantienen actitudes y conductas que apoyan la violencia también resultan eficaces para reducir la violencia en el futuro. La base de datos empíricos dimanada de la evaluación de esos programas sirve de advertencia contra la estigmatización o patologización de esos jóvenes, sugiriendo en cambio un enfoque integrado basado en estrategias para toda la población en las escuelas u otros contextos.

La *Estrategia nacional sobre la igualdad entre los géneros y la violencia doméstica (2007-2010)* de Albania incluye el compromiso de crear un programa nacional trienal para niños objeto de violencia doméstica centrado en la prestación de servicios de apoyo. En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se prevén varias medidas dirigidas a los niños y jóvenes expuestos a la violencia doméstica, en particular el establecimiento de una red digital que permitirá que los niños y jóvenes que viven en familias sumidas en la violencia se comuniquen con otros en situaciones similares, y la realización de una campaña de información centrada en los jóvenes, el

género y la violencia, destinada a servir de material didáctico para las personas matriculadas en programas educativos para jóvenes. El *Segundo Plan interministerial trienal para combatir la violencia contra las mujeres (2008-2010)* de Francia se plantea el objetivo amplio de hacer frente a los efectos de la violencia doméstica en los niños que viven en esas condiciones. Se prevé realizar una labor de concienciación y una mejor coordinación de las organizaciones que se ocupan de los niños que han sido expuestos a la violencia doméstica y velar por la seguridad de los niños, limitando el contacto con los padres violentos y estableciendo centros seguros cofinanciados por el Gobierno central y las administraciones locales.

3.4.6

Atención de factores conexos

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- El apoyo de iniciativas para hacer frente a los factores que contribuyen a exacerbar o intensificar la violencia contra las mujeres, como parte de una labor de prevención más amplia para atender la desigualdad entre los géneros y los estereotipos de género. Entre esos factores secundarios se cuentan, entre otros:
  - El acceso a las armas de fuego;
  - El consumo indebido de alcohol y drogas;
  - Las privaciones socioeconómicas y el estrés financiero.

Observación

Además de hacer frente a los principales factores determinantes de la violencia contra las mujeres en la desigualdad entre los géneros y los estereotipos de género, esas actividades deben coordinarse con otras iniciativas de política dirigidas a factores como el consumo indebido de alcohol y drogas, el acceso a las armas de fuego o el estrés financiero. Si bien esos factores no contribuyen necesariamente por sí solos a la violencia contra las mujeres, cuando interactúan con los factores determinantes de la desigualdad entre los géneros y los estereotipos de género, pueden contribuir a aumentar la frecuencia o severidad de la violencia. Por consiguiente, es importante reconocer que no podrá prevenirse la violencia solamente haciendo frente a estos factores, esfuerzo que simplemente sirve de apoyo a la labor de prevención en general. En el *Programa de acción de prevención de la violencia doméstica y en la pareja (2004-2007)* de Finlandia se exponen explícitamente sus vínculos de política con los planes y programas que apoyan la prevención de la violencia contra las mujeres, en particular el *Proyecto nacional de atención de la salud*, el *Plan de acción sobre igualdad entre los géneros*, el *Programa sobre el alcohol* y el *Programa nacional de reducción de la violencia*.

Algunos Estados han previsto iniciativas para hacer frente al consumo excesivo de alcohol en el contexto de la prevención de la violencia contra las mujeres. El Gobierno de Guyana se compromete por conducto de su *Política nacional contra la violencia doméstica (2009)* a colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para poner en marcha programas de educación a nivel de la comunidad de prevención del consumo indebido de alcohol y otras sustancias. Los planes de Nueva Zelandia y Noruega también incluyen medidas encaminadas a reducir el consumo dañino de alcohol. En la *Estrategia de protección contra la violencia doméstica y otras formas de violencia de género en la Provincia Autónoma de Voivodina, 2008-2012* (República de Serbia) se dispone que se investigue toda circunstancia que apunte a la posible tenencia ilícita de un arma, como por ejemplo, la existencia de relaciones familiares gravemente perturbadas, la inclinación a la violencia, el alcoholismo o la toxicomanía, entre otras; y que sea obligatorio informar a un cónyuge, ex cónyuge u otro miembro de la familia de que se ha presentado una solicitud para adquirir un arma.

3.5

SISTEMA DE RESPUESTA

3.5.1

Fundamentación y principios rectores

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán velar por que todos los organismos que intervienen en la respuesta a incidentes de violencia contra las mujeres (como los servicios, la policía y los tribunales) trabajen juntos como un sistema integrado. El establecimiento de una respuesta colaborativa y coherente entre todos esos organismos es la única forma de garantizar la seguridad de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres y de crear "un sistema que sea más fuerte que el agresor". Por ejemplo, una buena práctica en la prestación de servicios de ayuda en casos de emergencia no puede garantizar por sí sola la seguridad de una víctima o superviviente a raíz de un incidente de violencia doméstica. Sin embargo, esa posibilidad aumenta considerablemente cuando la respuesta en un caso de emergencia cuenta con el apoyo de una actuación policial efectiva y una comunicación y colaboración eficaces entre los diferentes organismos, así como de un sólido proceso de órdenes de intervención con sanciones penales para el agresor que las incumpla.

Como base para lograr lo expresado anteriormente, los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán exponer y hacer cumplir principios rectores comunes en todos los organismos que intervienen en la respuesta a la violencia contra las mujeres. La seguridad de la mujer y la rendición de cuentas de los agresores deberán ocupar un lugar primordial como una responsabilidad compartida de los organismos policiales, de administración de justicia y de servicios. En los casos de violencia doméstica, es particularmente importante que se asigne prioridad a la seguridad de la mujer por encima de lo que se perciben como intereses sociales o culturales, como la necesidad de conservar el matrimonio o la unidad familiar, y que se brinde un nivel similar de protección y apoyo a todo niño que esté a cargo de mujeres que escapan de la violencia.

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán prever que el sistema de respuesta se extienda a todas las zonas geográficas, incluidas las regiones rurales y remotas, y que todas las mujeres tengan acceso a él. En los Estados donde los sistemas oficiales existentes sean insuficientes o no estén a disposición de toda la población (por ejemplo, en las zonas rurales), los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres podrán disponer que se adopten medidas para robustecer los sistemas oficiosos de apoyo a las víctimas y supervivientes, a fin de complementar los sistemas oficiales mientras estos se fortalecen. Las estrategias deberán asegurar que los sistemas oficiosos funcionen con arreglo a los mismos principios rectores que los sistemas oficiales, y que estén acompañados de un conjunto amplio de medidas encaminadas a establecer un sistema oficial sostenible, accesible y universalmente disponible.

En su labor de planificación y trabajo diario, cada elemento del sistema (es decir, los servicios, la policía, la justicia y los elementos no institucionales) deberá guiarse por los siguientes principios como responsabilidad compartida:

- Todas las mujeres tienen acceso al sistema;
- Se mantienen el carácter confidencial y la privacidad de las víctimas y supervivientes;
- La seguridad, el bienestar y el empoderamiento de la mujer (y los hijos acompañantes) ocupan un lugar primordial;
- Se hace hincapié en la responsabilidad de los agresores y se exige que rindan cuentas por todas las vías apropiadas;
- Las víctimas y supervivientes tienen acceso a respuestas jurídicas eficaces y justas que reconocen los derechos de la mujer y tienen acceso a un apoyo jurídico apropiado;
- El sistema funciona las 24 horas del día los 7 días de la semana y todas las mujeres e hijos acompañantes de todo el país tienen acceso a él;
- Se reconocen el desequilibro en las relaciones de poder y la desigualdad entre los géneros que autoriza la violencia contra las mujeres.

3.5.2

Elementos clave de un sistema de respuesta eficaz e integrado

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Incluir, como se explica a continuación en las secciones 3.5.3 a 3.5.5, medidas para desarrollar, fortalecer, financiar y apoyar una respuesta integrada a nivel de todo el sistema a los incidentes de violencia contra las mujeres que comprenda los siguientes elementos:
  - El cuidado, apoyo y empoderamiento de las víctimas y supervivientes;
  - La protección y la justicia; y
  - La coordinación e integración del sistema.
- Velar por que el sistema abarque todas las zonas geográficas y que todas las mujeres tengan acceso a él.

Observación

La prestación de servicios de apoyo a las mujeres que han sido víctimas de la violencia es un elemento central de los planes de acción nacionales, además de una obligación en materia de derechos humanos. La atención sanitaria física y mental de emergencia, el alojamiento seguro y el asesoramiento jurídico son todos esenciales para permitir que las víctimas y supervivientes escapen de la violencia y se recuperen de sus efectos, al tiempo que las estrategias para brindarles apoyo para que encuentren vivienda y empleo estables son decisivas para su empoderamiento a largo plazo. En los casos de violencia doméstica (y a veces otras formas de violencia), deberá procurarse que la atención, el apoyo y la protección se hagan extensivos asimismo a los niños que acompañan a la víctima o superviviente. Algunos planes prevén la habilitación de centros de servicios integrales, donde las mujeres (y los hijos acompañantes) pueden recibir múltiples formas de apoyo en un local, gracias a las asociaciones de colaboración entre diversos organismos.

En muchos países la ley estipula la habilitación de servicios especializados para situaciones de crisis de respuesta a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres. Esos servicios los prestan por lo general organizaciones de la sociedad civil que cuentan con limitados recursos financieros y una financiación imprevisible, lo que hace que la disponibilidad de dichos servicios sea limitada. En consecuencia, muchas mujeres que han padecido violencia no reciben servicios de apoyo, o reciben servicios insuficientes e incluso dañinos. Sin embargo, si bien a los Estados les corresponde un importante papel en el establecimiento y la financiación de los servicios, a menudo no es el órgano más apropiado para prestarlos. Siempre que sea posible, la administración de los centros especializados para situaciones de crisis de respuesta a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres deberá encomendarse a las organizaciones no gubernamentales de mujeres, de carácter independiente y experimentadas, capaces de brindar a las supervivientes de la violencia un amplio apoyo orientado específicamente a la mujer y a su empoderamiento, con arreglo a los principios esbozados en la presente sección.

Además de prestar apoyo y empoderar a las víctimas y supervivientes de la violencia, los planes de acción nacionales deberán asegurar que la respuesta que dé la justicia a la violencia contra las mujeres como violación de sus derechos humanos sea eficaz, ya sea en el marco de un sistema de justicia penal, civil, tradicional u oficioso. Ello significa garantizar un proceso jurídico y de investigación que ofrezca protección; que sea receptivo y eficaz; y que apoye y dispense un trato digno a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los planes también deberán exigir cuentas a los responsables de esos actos y velar por que no se repitan.

Por último, las medidas encaminadas a lograr que todos los organismos participantes en la respuesta a los incidentes de violencia contra las mujeres trabajen como un sistema integrado suelen ser un tercer componente frecuentemente desatendido de la labor dirigida a dar una mejor respuesta a

la violencia contra las mujeres. El objetivo es crear un sistema integrado, multifacético y cooperativo que evite que las víctimas y supervivientes se vean en la necesidad de buscar los servicios que precisan y reducir las oportunidades de los agresores de evadir la justicia.

Aun cuando los niveles anteriores de inversión, la infraestructura existente y el contexto geográfico y social particular de los diferentes países determinarán la forma en que los distintos Estados elaboren las medidas en esta esfera y la prioridad que se les dé, es imprescindible que se tengan en cuenta todos los elementos arriba mencionados. Varios planes actualmente prevén estrategias que abarcan todos los elementos mencionados como una respuesta integrada a la violencia contra las mujeres, y la mayoría algunos de esos elementos. Por ejemplo, en el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido se asume el compromiso de aportar financiación durante cuatro años a los servicios de apoyo y promoción que prestan especialistas a las víctimas de la violencia y abuso sexuales a lo largo del proceso de justicia penal y después de concluido este. Esos servicios abarcan los centros de remisión para casos de agresión sexual (centros de servicios integrales donde las víctimas de una agresión sexual pueden recibir atención médica y asesoramiento sin demora y que prevén la reunión de pruebas forenses para posibles enjuiciamientos); asesores independientes en violencia doméstica y su formación (especialistas que trabajan con víctimas de alto riesgo, atendiendo sus necesidades en materia de seguridad y ayudándoles a hacer frente a los riesgos que encaran); y conferencias sobre evaluación de riesgos con la participación de múltiples organismos (reuniones de múltiples organismos sobre la seguridad de las víctimas de la violencia doméstica de alto riesgo).

El *Plan nacional contra la violencia hacia la mujer (2009-2015)* del Perú se propone garantizar el acceso a servicios de apoyo, asesoramiento, justicia y salud, entre otros, de buena calidad por parte de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres. El plan es amplio no sólo por el alcance de sus medidas encaminadas a mejorar todos los aspectos del sistema de respuesta, sino también por el compromiso que asume de lograr la cobertura universal del sistema mediante un enfoque por etapas. Se detallan los resultados que se prevén obtener en cada período de dos años, pues se citan las metas porcentuales que deberán alcanzar las zonas, comisarías u organizaciones regionales en una variedad de indicadores de calidad de respuesta a las víctimas y supervivientes con miras a alcanzar la cifra del 100% en cada uno de ellos para el año 2015.

3.5.3

Atención, apoyo y empoderamiento de las víctimas y supervivientes

3.5.3.1

Atención sanitaria física y mental de emergencia

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán prever medidas encaminadas a garantizar que:

- Los sistemas de atención de la salud reciban el apoyo necesario para identificar y responder gratuitamente a las víctimas y supervivientes de todas las formas de violencia contra las mujeres;
- El acceso a los servicios de atención de la salud no tenga como requisito previo que la víctima o superviviente haya denunciado la violación a la policía;
- Se establezcan y se supervisen protocolos oficiales y sistemas de remisión entre el sector de la salud y los servicios de especialistas encargados de responder a la violencia contra las mujeres.

Observación

Muchas víctimas y supervivientes de la violencia recurren a los servicios de atención primaria de la salud en lugar o antes de recurrir a los servicios de especialistas en respuesta a la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, es indispensable que los proveedores de servicios de atención primaria de la salud estén adecuadamente equipados para gestionar las denuncias y responder como es debido a ellas, para reconocer las secuelas para la salud de la violencia contra las mujeres (en particular los efectos sicológicos) y para realizar consultas y exámenes a fin de reducir a un mínimo los traumas secundarios. Es importante que los sistemas de atención sanitaria reconozcan las necesidades específicas de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres que pueden ser mayores que las necesidades de las víctimas de otros tipos de violencia, que los profesionales de la salud estén debidamente capacitados para responder a esas necesidades (véase la sección 3.3.5) y que esos servicios se presten gratuitamente.

En todas sus interacciones con las víctimas y supervivientes, los trabajadores de la salud deberán aspirar a guiarse por los principios rectores expuestos en la sección introductoria de este capítulo, reconociendo que una respuesta apropiada a las víctimas y supervivientes no se limita a tratar lesiones físicas. Los planes de acción nacionales deberán disponer que los proveedores de de servicios de atención sanitaria primaria o de emergencia:

- Establezcan protocolos claros para responder a las necesidades inmediatas en materia de salud física y mental de las mujeres que han padecido violencia doméstica y sexual, en particular la prevención de la infección del VIH, las infecciones con enfermedades de transmisión sexual y los embarazos no deseados tras ser víctima de una agresión sexual;
- Reciban una formación eficaz previa a la prestación de servicios, y durante esta, y una orientación clínica adecuada a cargo de un mentor en protocolos y educación sobre la violencia contra las mujeres (véase la sección 3.3.5);
- Faciliten a personal adiestrado en la reunión de pruebas médicas para un enjuiciamiento en caso de que la víctima o superviviente así lo solicite;
- Incluyan datos sobre la violencia física y sexual desglosados por sexo y grupos de edades en la labor sistemática de recopilación de datos del sistema nacional de información sanitaria (véase la subsección 3.5.5.3);
- Establezcan vías de remisión entre los servicios de atención de la salud, los servicios de respuesta a la violencia contra las mujeres y el personal oficioso encargado de responder a nivel de la comunidad;
- Presten todos esos servicios gratuitamente.

En la *Estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (2002)* de Marruecos se dispone el establecimiento de unidades sanitarias especializadas anexas a los refugios temporales encargadas de prestar apoyo y asesoramiento a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres. La estrategia incluye asimismo la elaboración y ensayo de planes de estudios relacionados con la problemática de género, con componentes relativos a la violencia de género, para los proveedores de servicios de la salud en las clínicas tanto rurales como urbanas. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se incluyen estrategias para robustecer la capacidad del sistema de atención de la salud para responder adecuadamente a la violencia de género. Entre las medidas previstas se cuentan la elaboración de directrices nacionales para la gestión clínica de la violencia de género y el adiestramiento de los trabajadores sanitarios en su aplicación. También se prevé la elevación de la calificación del personal médico, el personal auxiliar y los trabajadores sanitarios de la comunidad, conjuntamente con el fortalecimiento de los mecanismos de remisión entre los centros de la salud, los hospitales de remisión, la policía y los centros de asesoramiento.

En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se incluyen las actividades del Centro para víctimas de la agresión sexual del Hospital Universitario de Copenhague, consistentes en la elaboración de normas, procedimientos e instrucciones dirigidas a mejorar los esfuerzos de múltiples organismos encaminados a prestar ayuda a las víctimas de violaciones. Se han establecido normas para el registro de las víctimas de violaciones y el examen y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual. El Centro también ha desempeñado un papel en la normalización de los procedimientos de admisión de las víctimas de violaciones en los cuerpos de emergencia de Dinamarca formulando directrices a nivel de cuerpo de emergencia sobre el contacto del personal del hospital con las víctimas de violaciones, la conservación en lugar seguro de las pruebas, los expedientes policiales y las remisiones.

Otros ejemplos de buenas prácticas en la prestación de atención sanitaria a las víctimas y supervivientes se encuentran en el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica, e incluyen la prestación de un tratamiento y una atención integrales a todas las supervivientes de la violencia de género, en particular la práctica de la profilaxis posterior a la exposición a la infección para reducir las probabilidades de infección con el VIH; el tratamiento contra la posibilidad de contraer enfermedades de transmisión sexual y de quedar embarazada; así como la prestación de asesoramiento. En su *Plan nacional de género y Plan sobre el VIH y el SIDA (2006-2010)* Papua Nueva Guinea ha formulado un protocolo sencillo de 6 pasos para los planificadores y administradores de servicios de atención de la salud en que se reconocen las maneras en que la atención sanitaria debe adecuarse específicamente a los casos de violencia contra las mujeres, para abarcar la prevención, el tratamiento y el seguimiento.

3.5.3.2

Alojamiento seguro

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán:

- Proporcionar alojamiento de emergencia y a corto plazo accesible, inmediato y seguro a las víctimas y supervivientes y a sus hijos acompañantes, incluido el apoyo a las mujeres que permanecen en su hogar si ello no entrañara peligro.

Observación

Los planes de acción nacionales deberán prever alojamiento de emergencia para las mujeres e hijos acompañantes que escapan de toda forma de violencia contra ellos, especialmente la violencia que ocurre en la familia. El alojamiento deberá abarcar una gama de opciones adaptadas a las circunstancias y necesidades de la mujer, como refugios totalmente gratuitos, casa de seguridad administradas por la comunidad, alojamiento gratuito en un hotel o un refugio temporal a cargo de dirigentes comunitarios o religiosos capacitados y apoyados (véase la subsección 3.5.5.4). Deberán preverse asimismo fondos para que las mujeres y sus hijos puedan recuperar sus pertenencias y para atender sus necesidades básicas.

En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se establece una meta para la construcción, dotación de personal y equipamiento de casas de seguridad en todos los 15 condados. Noruega y Suecia se valen de sus planes de acción nacionales para coordinar y reforzar la responsabilidad jurisdiccional de las municipalidades de proporcionar alojamiento de emergencia. El *Plan de acción contra la violencia doméstica (2008-2011)* de Noruega se propone incorporar el deber municipal estipulado por ley de prestar un servicio de refugio las 24 horas del día para las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia doméstica (asesoramiento y otros tipos de apoyo incluidos), con arreglo al cual las municipalidades que acogieran los refugios para mujeres se encargarían de la ejecución de las actividades (utilizando préstamos otorgados por el Banco Estatal de Vivienda de Noruega). En el marco del *Plan de acción para combatir la violencia perpetrada por el hombre contra la mujer, la violencia y opresión por motivos de honor, y la violencia en las relaciones homosexuales (2007)* de Suecia se asignaron fondos directamente a las municipalidades a fin de permitirles prestar niveles más altos de alojamiento de ese tipo, como se estipula en el nuevo proyecto de ley de apoyo a los servicios sociales a las mujeres expuestas a la violencia.

Siempre que sea posible y no se corran peligro, las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia doméstica deberán recibir apoyo para permanecer en su hogar, o para regresar a él, tan pronto se desaloje el agresor. Ello permite que la mujer (y el Estado) no sólo eviten los gastos que entraña abandonar el hogar –que deberían corresponder con toda justeza al responsable de la violencia–, sino que la mujer también mantenga contactos con su red de apoyo y empleo. Si la mujer tuviera hijos ello permitiría asimismo evitar trastornos en sus vidas y educación escolar. Sin embargo, esta opción depende de que se le brinde una sólida protección a la mujer y que se dé una enérgica respuesta de justicia al agresor, en particular la aplicación de órdenes de protección (véase la subsección 3.5.4.2), una invención policial eficaz (véase la subsección 3.5.4.1) y un amplio intercambio de información entre los servicios y con la mujer (véase la subsección 3.5.5.1), para garantizar la seguridad de la mujer y de sus hijos. También es esencial que se facilite el acceso a los programas de financiación de corretaje para cubrir necesidades inmediatas (como cambiar el cerrojo). Incluso en el marco de un sistema como este la prestación eficiente y oportuna de servicios de viviendas para satisfacer las necesidades de las supervivientes y sus hijos es esencial para responder a casos en que no puede garantizarse la seguridad de la mujer en su propio hogar.

Como parte de su *Estrategia nacional sobre la igualdad entre los géneros y la violencia doméstica (2007-2010)* Albania se compromete a "prestar una mayor asistencia a las víctimas para que permanezcan en sus hogar, si ello fuera posible", al tiempo que en los planes de varios otros países se exponen estrategias similares para desalojar del hogar a los agresores y prestar apoyo a las mujeres víctimas y supervivientes para que permanezcan en sus hogares. En el *Segundo Plan interministerial trienal para combatir la violencia contra las mujeres (2008-2010)* de Francia se plasmó el objetivo de mejorar el marco legislativo y la práctica judicial para proteger mejor a las víctimas y supervivientes, lo que dio lugar a la promulgación de nueva legislación facilitando aún más el acceso de la mujer a un alojamiento seguro en casos de violencia en la pareja, ya fuese dentro o fuera de su propio hogar. En 2010 se facultó a los jueces a dictar órdenes de desalojo inmediato del hogar familiar a los responsables de cometer actos de violencia contra

la pareja, o, en caso de que la víctima o superviviente deseara abandonar el hogar, a garantizar su alojamiento seguro y la prestación de atención a sus hijos acompañantes. En virtud del nuevo *Tercer Plan interministerial trienal para combatir la violencia contra las mujeres (2011-2013)* se garantiza el apoyo práctico a las víctimas y supervivientes que abandonan sus hogares, incluso la habilitación de una casilla de correo, lugar de almacenamiento y asistencia con las necesidades básicas como los artículos básicos de tocador. También se dispone la ampliación de un programa que ofrece vivienda temporal a personas vulnerables con familias de acogida (*familles d'acceuil*), otra opción de que disponen las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia doméstica.

3.5.3.3

Servicios de asesoramiento y apoyo

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- **Que las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres tengan acceso a servicios de asesoramiento y apoyo de alta calidad de inmediato y a más largo plazo;**
- **La habilitación de una línea telefónica nacional de emergencia gratuita de un servicio en Internet las 24 horas del día los 7 días de la semana para las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres, que brinde información, promoción, apoyo y asesoramiento.**

Observación

El acceso a servicios de asesoramiento y apoyo de alta calidad reviste una importancia crítica para que las mujeres y sus hijos se recuperen de la violencia de inmediato y a más largo plazo. Es esencial que la prestación de servicios en esta esfera se guíe por los principios esbozados en la sección 3.5.1. Los planes de acción nacionales deberían prohibir los enfoques de la violencia contra las mujeres basados en la mediación, bien sea en el contexto del asesoramiento o en las respuestas jurídicas (véase la subsección 3.5.4.3), ya que supone un igual grado de culpabilidad por la violencia y una igualdad de capacidad de negociación entre las partes, además de que ese enfoque no hace frente a los desequilibrios de poder por razón de género que caracterizan los actos de violencia contra las mujeres. El asesoramiento y los programas que promueven un cambio de conducta destinados a los hombres que cometen actos de violencia contra mujeres se tratan en la sección 3.5.4.5.

Entre los resultados previstos para las mujeres e hijos que reciben asesoramiento y servicios de apoyo figuran una mayor seguridad y la definición de opciones para proteger la seguridad en el futuro; una disminución de los efectos del trauma y una mejor salud emocional y física; una mejor comprensión de los derechos y las prestaciones que les corresponden; y la capacidad de cuestionar el poder, el control y las cuestiones de género inherentes a las relaciones violentas. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)* de Belice se plasma el compromiso de contratar a un trabajador social adicional en cada distrito encargado de prestar un apoyo y promoción adecuados a los supervivientes del abuso sexual de niños.

Deberán exigirse el establecimiento de normas y la impartición de cursos acreditados en técnicas de asesoramiento específicas para casos de violencia en la pareja, agresión sexual y abuso sexual de niños que no sacrifiquen la seguridad en aras de la unidad familiar y que utilicen métodos empleados en el asesoramiento de víctimas de traumas, el asesoramiento en situaciones de crisis, el asesoramiento para la reintegración, el asesoramiento a cargo de iguales y la gestión de casos. En el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya se pide el establecimiento de normas mínimas en técnicas de asesoramiento y la capacitación en prestación de servicios sociales.

Mediante la habilitación de líneas telefónicas de emergencia gratuitas las 24 horas del día y del servicio de asesoramiento en Internet se puede prestar apoyo a las mujeres que podrían padecer aislamiento social o geográfico, o que no estén dispuestas o no sean capaces de recurrir a un servicio físico, o

que teman hacerlo. Se prevén líneas telefónicas de emergencia en los planes de acción nacionales de varios países, entre ellos Albania, Marruecos, Camboya, Dinamarca, Lesotho, Noruega, Turquía, el Reino Unido, Honduras y Cabo Verde. Por ejemplo, en el *Segundo Plan interministerial trienal para combatir la violencia contra las mujeres (2008-2010)* de Francia se dispone la evaluación de los actuales servicios telefónicos para las víctimas y supervivientes (y testigos) de la violencia en la pareja a fin de establecer un número único y hacerlo accesibles a las víctimas y supervivientes de toda forma de violencia contra las mujeres, en particular el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina, la prostitución, la trata, la violación y la violencia sexual.

3.5.3.4

Servicios jurídicos y de promoción

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- La prestación a las víctimas y supervivientes de servicios gratuitos de asistencia letrada, asesoramiento, promoción y tribunales y la facilitación de información accesible sobre sus derechos y las prestaciones que les corresponden;
- Que las víctimas y supervivientes tengan acceso gratuito a un intérprete calificado e imparcial y al servicio de traducción de documentos jurídicos, cuando así se solicite o según proceda.

Observación

En los planes de acción nacionales se debe velar por que las mujeres dispongan fácilmente de información sobre sus derechos jurídicos relacionados con la protección y el enjuiciamiento de los culpables de actos de violencia. También se debe brindar asesoramiento y promoción jurídicos sobre cuestiones conexas como la obtención de órdenes para la custodia y manutención de niños, la separación y divorcio de la pareja y la separación de bienes. También ha de prestarse asesoramiento jurídico gratuito para permitir gestionar la marcha de los procedimientos judiciales.

La inclusión de medidas para la prestación y financiación de la asistencia letrada se enfoca de diferentes maneras en los distintos planes de acción nacionales. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* se asume explícitamente el compromiso de establecer servicios jurídicos gratuitos para las mujeres vulnerables. El *Plan nacional contra la violencia hacia la mujer (2009-2015)* del Perú se propone fortalecer los servicios jurídicos que prestan á título gratuito la Asociación de Abogados del Perú y el Ministerio de Justicia a fin de garantizar que las víctimas de la violencia contra las mujeres reciban servicios de buena calidad. En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género (2008)* de Lesotho se establece el compromiso de abogar en favor de la descentralización de la asistencia letrada, que actualmente se presta únicamente en Maseru, y de elevar el nivel de ingresos por debajo del cual los ciudadanos tienen derecho a solicitar asistencia letrada. En el segundo plan nacional de Belice, el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013),* se recomienda aumentar el número de abogados que trabajan en el Servicio de asistencia letrada de la Ciudad de Belice y destinar con mayor eficacia la asistencia letrada a las mujeres que viven en los distritos. En el *Plan de acción para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño (2001-2015)* de Tanzanía figura el compromiso de establecer y reforzar 40 centros de asistencia en 20 distritos. En la *Estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (2002)* de Marruecos se prevé establecer varios centros de apoyo tanto sicológico como jurídico en un plazo de seis años.

Las barreras lingüísticas pueden ser un obstáculo que impida que se haga justicia a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres refugiada, inmigrante o perteneciente a grupos minoritarios culturales o lingüísticos. Numerosos Estados han promulgado legislación para asegurar que las víctimas y supervivientes tengan acceso a intérpretes calificados e imparciales y a servicios de traducción de documentos jurídicos[33], disposiciones que deberían introducirse o quedar reforzadas en los planes de acción nacionales.

33 Véase el *Manual y Suplemento de Legislación sobre la Violencia contra las mujeres*, publicado por ONU Mujeres (antigua División para el Adelanto de la Mujer). Puede consultarse en: http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw.

3.5.3.5

Apoyo y atención a hijos acompañantes

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir medidas encaminadas a asegurar:

- La prestación de servicios apropiados a hijos acompañantes afectados por la violencia doméstica;
- Que los derechos de custodia y acceso de los padres respecto de los hijos no tengan primacía sobre la seguridad y el bienestar de las mujeres y los niños.

Observación

Varias jurisdicciones han reconocido la importancia del sistema de respuestas integradas a los niños y de que esas intervenciones estén acordes con la seguridad y el bienestar de sus madres (o de otras mujeres encargadas de prestar los cuidados primarios). Los proveedores de servicios en los distintos sectores necesitan recibir capacitación y apoyo para poder responder eficazmente a los hijos acompañantes, incluso en cuestiones relacionadas con la protección de las víctimas y supervivientes de la violencia contra la presión que se ejerce sobre ellas para que regresen al hogar porque "los niños las necesitan" o para que resistan la pretensión de los padres de que ellos tienen derecho a saber dónde están ellas y los niños. Es imprescindible garantizar que los niños (de ambos sexos) tengan acceso al asesoramiento y a otros servicios, y que puedan alojarse en refugios u otro alojamiento temporal.

En el *Plan estratégico para combatir la violencia contra las mujeres (2011-2015)* de la Autoridad Nacional Palestina se plasma el compromiso de desarrollar mecanismos para proteger los derechos de los niños objeto de actos de violencia y a mejorar su experiencia del sistema judicial. El *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica hace referencia a la elaboración de la Estrategia de protección de la infancia y plantea el compromiso de forjar un entendimiento común acerca de los vínculos con la violencia de género a todos los niveles de la prestación de servicios en el contexto de la elaboración y aplicación de la Estrategia. En el *Plan* se dispone la elaboración de normas y estándares en materia de prestación de servicios con miras a desarrollar y a retener a personal calificado en todos los sectores y a lograr que todos los profesionales dedicados a la protección de la infancia en todos los sectores apliquen las buenas prácticas. En la *Estrategia nacional en materia de violencia doméstica, sexual y de género (2010-2014)* de Irlanda se incluye una medida para vigilar el cumplimiento de los requisitos establecidos en *Children First: National Guidelines for the Protection and Welfare of Children* (Primero, los niños: Directrices nacionales para la protección y el bienestar de la infancia), a fin de asegurar que sean acatados por todos los servicios especializados de respuesta a la violencia doméstica, junto con la elaboración y difusión de directrices sobre el trabajo con niños en situaciones de violencia doméstica.

Es particularmente importante garantizar que los derechos de custodia y acceso de los padres respecto de los hijos no tengan primacía sobre la seguridad y el bienestar de las mujeres y los niños. Se ha hecho frente a esta cuestión mediante enmiendas legislativas en numerosos Estados, y también debe figurar en los planes de acción nacionales. En varios planes se dispone la celebración de exámenes legislativos en los que se analiza la introducción de cambios en las disposiciones sobre custodia en casos de violencia. Por ejemplo, el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido viene acompañado de cambios reglamentarios que anulan los "derechos" de un padre a tener acceso sin supervisión a sus hijos si puede probarse que los niños han sido testigos del maltrato de su madre a manos de él.

3.5.3.6

Empoderamiento de la víctimas y supervivientes a más largo plazo

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever medidas encaminadas a:

- Lograr la independencia económica de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres respecto de los que han abusado de ellas;
- Facilitar la reintegración profesional y social de las víctimas y supervivientes, asegurando su capacidad para tomar decisiones acerca de sus vidas desde una posición de fuerza económica, social y emocional.

Observación

Las medidas encaminadas a lograr el empoderamiento social y económico a largo plazo de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres son un medio para reconocer el considerable costo financiero y social que representa la violencia para las víctimas y supervivientes (como el dolor y sufrimiento, la reducción del empleo y la productividad, y el gasto en servicios), además de la respuesta a esa violencia. En particular, la violencia doméstica puede redundar a menudo en la pobreza y la falta de hogar, al tiempo que se suele citar la falta de independencia financiera o de alojamiento a largo plazo como el principal factor que influye en la decisión de las mujeres de permanecer en una relación caracterizada por la violencia. Por lo tanto, el apoyo a las víctimas y supervivientes para que obtengan una vivienda y un empleo estables a largo plazo podría ayudar a las mujeres (y a sus hijos acompañantes) a abandonar sus parejas violentas. Un objetivo fundamental de los planes de acción nacionales deberá ser aumentar la fuerza económica, social y emocional de las víctimas y supervivientes mediante un conjunto integral de estrategias.

En los planes de Sudáfrica, Georgia, la Autoridad Nacional Palestina y la República Dominicana figuran estrategias para el empoderamiento económico sostenible de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres, como vincular los refugios al desarrollo de destrezas y las iniciativas de generación de ingresos o las medidas multisectoriales encaminadas a reintegrar a las supervivientes de la violencia en el mercado laboral. Otro ejemplo es el *Plan nacional sobre la violencia contra las mujeres (2006-2011)* de Haití, que prevé el reforzamiento de servicios como la formación profesional, de microcrédito, de empleo y de seguridad alimentaria que se prestan a las víctimas y supervivientes de violaciones.

Las medidas para desarrollar la capacidad profesional de las víctimas y supervivientes y proporcionarles modalidades de trabajo flexibles para que puedan ingresar o regresar a la fuerza laboral son un componente esencial del empoderamiento a más largo plazo. Los vínculos entre el sistema de servicios de apoyo especializados, las organizaciones que imparten formación profesional y los servicios de empleo pueden facilitarles a las víctimas y supervivientes hallar empleo o ampliar sus opciones en ese sentido. La *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* de Túnez contiene el objetivo quinquenal de empoderar económica y socialmente a las víctimas y supervivientes de la violencia, con medidas como el apoyo a los programas de creación de capacidad que llevan a cabo las organizaciones no gubernamentales, la elaboración e impartición de un programa de formación profesional y la captación de empleadores asociados. En el tercer *Plan nacional contra la violencia doméstica, 2007-2010,* de Portugal se plasman medidas encaminadas a robustecer las opciones de vivienda a largo plazo de las víctimas y supervivientes. Se plantea el compromiso de velar por la reubicación segura y confidencial de las víctimas y supervivientes de violencia doméstica, facilitándoles el acceso a planes de vivienda social para víctimas de la violencia doméstica, en el marco de su red social existente; elaborando protocolos con las autoridades competentes para crear programas de vivienda social que asignan prioridad al acceso a las víctimas y supervivientes de la violencia doméstica; y creando un sistema de incentivos al subsidio de alquiler para las víctimas y supervivientes de la violencia doméstica.

3.5.4

Protección y justicia

3.5.4.1

Prácticas policiales y en materia de enjuiciamiento

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá disponer:

- El examen de las prácticas policiales y la legislación conexa a fin de robustecer la respuesta a los incidentes de violencia contra las mujeres y, cuando corresponda, armonizarlas en las distintas jurisdicciones;
- La creación o el reforzamiento de unidades de policía y equipos de fiscales especializados en violencia contra las mujeres bien financiados y la impartición de adiestramiento especializado.

Observación

Además de ser una respuesta de primera línea a las víctimas y supervivientes, la calidad de la labor de la policía y la fiscalía en casos de violencia contra las mujeres puede determinar si se entabla un proceso y, en caso afirmativo, se dará lugar a una condena. Mediante una labor coordinada con otros organismos del sistema (como los servicios para situaciones de crisis), su intervención puede contribuir a prevenir nuevos incidentes y garantizar la seguridad de las víctimas y supervivientes. Sin embargo, una respuesta de baja calidad podría surtir el efecto contrario, al disuadir a las denunciantes de dar un paso al frente, y contribuir potencialmente a aumentar el riesgo de que las víctimas y supervivientes sean objeto de mayor violencia aún si los responsables de esos actos se enteran de que ha habido una denuncia y no existen medios apropiados de protección. Las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres a menudo son reacias a llamar a la policía porque temen que no se las creerá o no se las tomará en serio, o porque tienen escasa confianza en el sistema de justicia.

Los planes de acción nacionales pueden ser un mecanismo clave para perfeccionar y armonizar la labor de la policía y los fiscales con miras a alentar a las mujeres a que denuncien los incidentes de violencia y para poder llevar a los responsables de esos actos ante la justicia. La elaboración y aplicación de códigos de prácticas de la policía y los fiscales en materia de violencia contra las mujeres pueden ser un método eficaz para sistematizar las buenas prácticas en las diversas dependencias y brindar el apoyo operacional y de adiestramiento necesario para realizar mejoras. Las políticas que favorecen la detención y enjuiciamiento de los presuntos agresores contrarrestan la posible minimización por los agentes de policía y los fiscales de la seriedad de los actos de violencia contra las mujeres que se denuncian con frecuencia, en particular cuando la violencia ocurre en los contextos de la familia o la pareja de novios o es aceptable desde el punto de vista cultural. En los planes de acción nacionales deberán incluirse medidas que garanticen que la policía:

- Responda con prontitud a cada solicitud de asistencia y protección;
- Asigne la misma prioridad a las llamadas relativas a casos de violencia contra las mujeres que asigna a las llamadas relativas a otros actos de violencia, y que asigne la misma prioridad a las llamadas relativas a la violencia doméstica que asigna a las llamadas relativas a cualquier otra forma de violencia contra las mujeres;
- Realice, tan pronto reciba una denuncia, una evaluación coordinada de los riesgos que plantea el lugar de los hechos y responda en consecuencia en un lenguaje que resulte claro para la denunciante o sobreviviente (véase la subsección 3.5.5.2);
- Aplique una política que favorece la detención y el enjuiciamiento de los presuntos agresores en los casos en que haya motivos fundados para creer que se ha cometido un delito;
- Coopere y coordine con otros servicios del sistema integrado, muy en especial los servicios de apoyo a la víctima, valiéndose de los protocolos y procedimientos convenidos para la comunicación, el intercambio de información y la remisión.

En la *Ley del Plan de Acción de apoyo a la prevención de la violencia doméstica* de Sri Lanka de 2005 se plasma el compromiso de adoptar una serie de medidas para reforzar las prácticas policiales de respuesta a la violencia contra las mujeres, entre ellas: revisar y mejorar los procesos de evaluación del riesgo de violencia doméstica; simplificar las investigaciones primarias para que los procesos resulten menos difíciles de seguir para las víctimas (como parte de un enfoque de gestión de casos basada en la colaboración con un centro de servicios integrales para situaciones de crisis); y aumentar los servicios y recursos, las respuestas y la gestión de casos (particularmente, establecer oficinas especializadas en asuntos de la mujer y el niño). El *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)* de Belice incluye el compromiso de examinar y revisar los protocolos policiales vigentes para responder tanto a los incidentes de violencia doméstica como a los delitos de índole sexual y de elaborar y aplicar una política de detención obligatoria que exija una detención en todo incidente de violencia doméstica cuando haya pruebas razonables para ello. En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca se hace referencia a la legislación que permite el desalojo temporal del hogar del que comete un acto de violencia doméstica, y se toma nota de que, simultáneamente con ese desalojo, la policía debe informar del incidente a las autoridades sociales.

También revisten importancia otras medidas que ofrecen aliento y asistencia a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres para que denuncien la agresión a la policía y con ello refuerzan la confianza de las mujeres a la hora de tomar esa decisión. Ejemplos de esas iniciativas pueden ser los siguientes: establecer o reforzar los programas de divulgación de la policía; propiciar la participación de la policía en las actividades primarias de prevención (por ejemplo, en las escuelas o comunidades locales); realizar campañas de concienciación relativas a la promulgación de nuevas leyes o el establecimiento de códigos de prácticas, y también alentar a las mujeres a convertirse en oficiales de policía y apoyar su adelanto profesional. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se plantea el objetivo de que a la hora de desplegar más agentes de policía el 30% como mínimo de ellos sean mujeres.

Las unidades especializadas de policía y fiscales adiestradas y equipadas para responder a toda forma de violencia contra las mujeres han resultado eficaces en varias jurisdicciones, razón por la cual los planes de acción nacionales brindan la oportunidad de disponer su establecimiento o robustecimiento. Habida cuenta de que permiten desarrollar capacidad técnica para responder a casos de violencia contra las mujeres, esas unidades han repercutido positivamente en los distintos casos investigados y en la experiencia de las víctimas y supervivientes. Sin embargo, las unidades especializadas deben complementar y no reemplazar una respuesta adecuada de todas las unidades de policía y equipos de fiscales. Los planes de acción nacionales deberán disponer la capacitación integral de todos los agentes de policía y fiscales (véase la sección 3.3.5) y el adiestramiento adicional de las unidades especializadas, acompañado de nuevos recursos. En cumplimiento de lo dispuesto en el *Plan de acción contra la violencia doméstica (2008-2011)* de Noruega se nombra a un coordinador para casos de violencia doméstica en cada distrito policial y se formula el compromiso de establecer equipos de especialistas en los distritos policiales más grandes que podrán ser enviados, cuando sea necesario, a los distritos que no cuentan con equipos propios. También se dispone que cada función de coordinador para casos de violencia doméstica a nivel de distrito tenga como mínimo un puesto equivalente a tiempo completo. En los planes del Yemen, Belice, Liberia, Suecia y el Reino Unido también se hace referencia al establecimiento o ampliación de las unidades especializadas en las comisarías de policía.

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever medidas encaminadas a:

- Garantizar la disponibilidad inmediata de órdenes de protección eficaces para las víctimas y supervivientes de toda forma de violencia contra las mujeres, sin que medien pagos, y de manera *ex parte* (sin necesidad de una vista oral);
- Facilitar la ejecución transfronteriza e interjurisdiccional de las órdenes de protección;
- Velar por que las violaciones de las órdenes de protección se tipifiquen como delitos.

Observación

Los planes de acción nacionales deberán garantizar la eficacia y disponibilidad de las órdenes de protección como recursos legales con que cuentan las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres. La mayoría de los Estados prevén alguna modalidad de órdenes de protección contra los autores o autores potenciales de actos de violencia, ya sea por lo civil o lo penal, a modo temporal y a largo plazo. En los casos en que se alegue un peligro inmediato de violencia, los funcionarios competentes deberán estar facultados para ordenar el desalojo de un agresor del hogar y su alejamiento de la víctima o superviviente de manera *ex parte* sin una vista oral. Los tribunales deberán estar facultados para dictar posteriormente órdenes a largo plazo o de carácter definitivo después de que el presunto agresor haya tenido la oportunidad de presentar su versión de los hechos en una vista oral.

Los datos y experiencia derivados de las evaluaciones realizadas indican que para ser eficaces, las órdenes de protección:

- Deberán estar a disposición de las víctimas y supervivientes de toda forma de violencia contra las mujeres (en particular, la violencia sexual, sicológica y emocional);
- Podrán dictarse de inmediato y de manera *ex parte* sin vista oral y dando precedencia a la seguridad de las mujeres y sus hijos acompañantes sobre los derechos de propiedad y otras consideraciones;
- Podrán dictarse a largo plazo o con carácter definitivo una vez que al presunto agresor haya tenido la oportunidad de una vista oral;
- Se dictan y se ejecutan sin que medie pago alguno del denunciante;
- Son aplicables a una amplia gama de relaciones, en particular los cuidadores en el hogar y en la atención institucional, los trabajadores domésticos y las relaciones de parentesco;
- Deben venir acompañadas de sistemas para registrar y rastrear a los agresores y presuntos agresores;
- Estarán disponibles sin que la víctima o superviviente se vea precisada a entablar otras acciones judiciales, como actuaciones penales o trámites de divorcio, contra el acusado o agresor;
- No se dictarán en lugar de algún otro procedimiento jurídico;
- En los casos de violencia doméstica, establecerá una presunción por la que el acusado o agresor deberá abandonar el hogar familiar y conferirá a los funcionarios competentes la facultad para ordenar que así lo haga.
- Deberán ir acompañadas de consecuencias penales cuando son incumplidas.

En el *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca prevé un examen de seguimiento de una nueva ley que faculta a la policía a desalojar temporalmente del hogar familiar a toda persona abusiva o amenazadora por un período de hasta cuatro semanas, con la opción de prorrogar el desalojo por hasta cuatro semanas cada vez. El examen tiene por objeto determinar si se precisan nuevas medidas legislativas. En apoyo de las medidas que se han adoptado para fortalecer la respuesta policial a las víctimas y supervivientes, la *Ley del Plan de Acción de apoyo a la prevención de la violencia doméstica* de Sri Lanka de 2007 dispone la elaboración de protocolos de investigación y reunión de pruebas con el fin de aumentar la posibilidad de que las órdenes de protección no exijan que la persona objeto de abusos asista a la vista.

Las víctimas y supervivientes de formas de violencia distintas de la violencia doméstica pudieran necesitar y solicitar órdenes de protección. Varios Estados cuentan con leyes con disposiciones a esos efectos[34], y los planes de acción nacionales deberán garantizar la disponibilidad de esas órdenes.

Como reconocimiento del riesgo mayor de homicidio en la pareja que entraña la posesión de armas de fuego, en la *Estrategia de protección contra la violencia doméstica y otras formas de violencia de género en la Provincia Autónoma de Voivodina, 2008-2012* (República de Serbia) se señala que la emisión de una orden de protección en virtud de la Ley de la Familia es razón suficiente para denegarle al agresor una solicitud de permiso para adquirir un arma o para revocar un permiso obtenido anteriormente.

34 Véase el *Manual y Suplemento de Legislación sobre la Violencia contra las mujeres*, publicado por ONU Mujeres (antigua División para el Adelanto de la Mujer). Puede consultarse en: http://www.unwomen.org/handbook-for-legislation-on-vaw.

3.5.4.3

Procesos jurídicos

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá disponer:

- Que se investigue exhaustivamente la manera en que las diferentes formas de violencia contra las mujeres se abordan en el sistema de justicia a fin de definir los obstáculos a la justicia a que hacen frente las víctimas y supervivientes;
- Que se examinen y se revisen los procesos y prácticas jurídicos (en las diversas jurisdicciones cuando sea necesario) con objeto de acometer esos obstáculos y garantizar la seguridad, protección y dignidad de las víctimas y supervivientes.

Observación

A nivel mundial las tasas de enjuiciamiento y condena por delitos violentos y sexuales contra la mujer se cuentan entre las más bajas de todos los delitos. En todas las etapas se surgen obstáculos al enjuiciamiento, desde la reticencia a denunciar la agresión hasta las dificultades que se presentan en la investigación, la formulación de cargos, el juicio y a la hora de dictar la sentencia. Si bien los procesos investigativos pueden mejorarse aplicando las prácticas policiales que se describen en el presente marco modelo, el examen y la revisión de los procesos jurídicos, desde el momento en que se presentan los cargos hasta que se dicta la sentencia, también resultan esenciales para definir y rectificar los obstáculos que encaran las víctimas y supervivientes cuando ingresan en el sistema de justicia penal. Dadas las particularidades de los sistemas jurídicos y procesos judiciales nacionales, junto con las variadas historias de reformas ya emprendidas por los distintos países, los planes de acción nacionales difieren considerablemente en cuanto a las estrategias que en ellos se plantean en esta esfera de acción. A modo de orientación general, los planes de acción nacionales deberían plantearse la investigación de los procesos jurídicos con miras a:

- Eliminar todos los procesos y prácticas jurídicos que den a entender que las víctimas y supervivientes son culpables de la violencia cometida en su contra o que las culpan de ello;
- Garantizar en el sistema jurídico las víctimas tengan por lo menos los mismos derechos que los acusados;
- Prohibir la mediación en todos los casos de violencia contra las mujeres, tanto antes como durante el procedimiento judicial (por considerarse inapropiada en los casos de violencia contra las mujeres ya que se basa en la presunción de que las partes tienen la misma culpabilidad por la violencia y un poder de negociación igual, y por haberse demostrado que la mediación vuelve a victimizar a las víctimas y supervivientes y reduce la responsabilidad del agresor);
- Asegurar que las respuestas jurídicas en lo concerniente a procedimientos oportunos y rápidos, reglas probatorias, procesos judiciales y deberes de los fiscales cumplan las normas de buenas prácticas en las distintas jurisdicciones;
- Garantizar que las sentencias correspondan a la gravedad de los delitos de violencia contra las mujeres y que tengan en cuenta la seguridad de las víctimas y supervivientes;
- Velar por la dignidad, protección y seguridad de las víctimas y supervivientes durante y después del proced-

imiento judicial, incluso manteniéndolas informadas en todas las etapas;

- Exigir que los mecanismos de la justicia tradicional y oficiosa se adhieran a los mismos principios rectores que la respuesta del sistema de justicia oficial a los delitos relacionados con la violencia contra las mujeres; y
- Eliminar el soborno, la corrupción y cualquier otra práctica que socave o subvierta el sistema de justicia en su respuesta a las víctimas y supervivientes.

En el *Plan estratégico para combatir la violencia contra las mujeres (2011-2015)* de la Autoridad Nacional Palestina se reseña una gama de medidas para mejorar el desempeño de los tribunales civiles que se ocupan de las mujeres víctimas de la violencia, entre ellas: aumentar la tasa de enjuiciamientos en los casos de violencia contra las mujeres; producir directrices sobre ética profesional aplicables a la forma en que los jueces tratan los casos de violencia; reforzar la seguridad en los tribunales; establecer un programa de protección de testigos en casos de violencia contra las mujeres; elaborar procedimientos judiciales en el tribunal que favorezcan los derechos de las mujeres víctimas de la violencia; y reducir la proporción de expedientes pendientes de resolver de mujeres víctimas de la violencia. En el *Plan de acción de todo el sector público sobre la violencia y los abusos sexuales (2007)* del Reino Unido figuran numerosas estrategias que se reflejan en las recomendaciones *supra*, como las pruebas grabadas en vídeo en los casos de delitos sexuales graves, el apoyo a testigos vulnerables para que rindan testimonio, manuales para los fiscales especializados y orientaciones para la adopción de medidas de seguridad en los tribunales encaminadas a crear un entorno sin peligro. En el *Plan* se dispone la prestación de apoyo judicial a víctimas y testigos, sus familias y amistades, junto con el apoyo a las víctimas después de dictada la sentencia a cargo de los servicios de libertad vigilada, además de medidas especiales para los niños.

En *Violencia en la familia y sexual en Papua Nueva Guinea: Una estrategia integrada a largo plazo* se señala que, si bien los métodos alternativos de resolución de controversias (como la solución de conflictos, la mediación y 'las conferencias de grupos) se consideraban más baratos, más accesibles y más congruentes con los valores culturales que el sistema jurídico oficial, habían resultado inapropiados y dañinos para las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres porque no reconocían ni tenían en cuenta las diferencias de poder entre los sexos, especialmente en el matrimonio. El nuevo plan de acción nacional (en proceso de elaboración) incluye estrategias para acometer estas cuestiones.

3.5.4.4

Sistemas de tribunales especializados

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- **La creación de un sistema de tribunales especializados o procedimientos judiciales especializados que garanticen la tramitación oportuna y eficiente de los casos de violencia contra las mujeres;**
- **La formación especializada de los funcionarios asignados a los tribunales especializados y la adopción de medidas que contribuyan a reducir a un mínimo el estrés y la fatiga que padecen esos funcionarios.**

Observación

La experiencia de las víctimas y supervivientes en los tribunales ordinarios sugiere que los funcionarios judiciales suelen carecer de una sensibilidad de género y de conocimientos profundos de las distintas leyes que se aplican en casos de violencia contra las mujeres; que pueden ser indiferentes a los derechos humanos de la mujer; y que pueden estar abrumados por una sobrecarga de casos, lo que provoca retrasos y mayores gastos para las víctimas y supervivientes. El establecimiento de sistemas de tribunales especializados es un medio eficaz para garantizar que la experiencia y los conocimientos técnicos estén concentrados y que en las respuestas jurídicas se apliquen debidamente las buenas prácticas. Los sistemas de tribunales especializados han sido evaluados como eficaces en muchos casos ya que con ellos existe una mayor posibilidad de que el tribunal y los funcionarios judiciales estén dotados de conocimientos especializados y sean sensibles al género en

lo que respecta a la violencia contra las mujeres, y a menudo prevén procedimientos para acelerar la tramitación de los expedientes de violencia contra las mujeres. La eficacia de esos sistemas depende de la calidad de la formación especializada y el desarrollo profesional de los funcionarios judiciales y otros profesionales del derecho, a lo que puede contribuir la elaboración de instrumentos como manuales modelo que ofrecen la jurisprudencia pertinente en un análisis de contexto social de la violencia contra las mujeres (véase la sección 3.3.5).

En los planes de acción nacionales se debería disponer el establecimiento o robustecimiento de los sistemas de tribunales especializados. Por ejemplo, en el *Plan estratégico para combatir la violencia contra las mujeres (2011-2015)* de la Autoridad Nacional Palestina se prevén jueces especializados y el establecimiento de tribunales especializados encargados de tramitar los casos de violencia contra las mujeres. En el *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género* de Sudáfrica se prevé el reforzamiento de los tribunales especializados en agresiones sexuales, ya que se ha visto que el Tribunal de Wynberg especializado en delitos sexuales y el Centro de Atención Thuthuzela del Hospital Jooste en la ciudad de Manenberg en el Cabo Occidental han registrado una tasa de condenas del 95%, comparada con el 7% en los otros tribunales. Esos centros de servicios integrales también contribuyen a reducir significativamente la victimización y los traumas secundarios mientras ayudan a las mujeres a acceder el tratamiento y la atención integrales necesarios a raíz de una agresión sexual.

En el *Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010)* del Uruguay se exhorta a la creación de tribunales especializados con fiscales especializados en prestar asistencia a las víctimas de la violencia doméstica y con equipos técnicos capaces de prestar asistencia a los magistrados. También se hace referencia a los tribunales especializados en violencia doméstica en el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido, donde se señala que actualmente en el país funcionan 141 sistemas de tribunales especializados en violencia doméstica. Dichos sistemas representan una forma de enfocar la violencia doméstica basada en la colaboración entre los organismos de justicia penal, los magistrados y los servicios de apoyo especializados para víctimas a fin de ofrecer un método especializado para tramitar los casos de violencia doméstica en los tribunales de primera instancia. El objetivo consiste en trabajar juntos para detectar, seguir de cerca y evaluar los riesgos de los casos de violencia doméstica y apoyar a las víctimas a lo largo del proceso judicial.

3.5.4.5

Programas de intervención para agresores

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- El establecimiento o reforzamiento de programas de intervención estatutaria y no estatutaria para agresores, que pueden ser ordenados en la sentencia o ser de asistencia voluntaria, que formarán parte del sistema de respuesta integrada y no como alternativa al enjuiciamiento;
- El establecimiento de normas mínimas para esos programas, normas que deberán cumplir los servicios que los apliquen;
- El examen y supervisión cuidadosos de los programas con la participación de organizaciones no gubernamentales de mujeres y de las víctimas y supervivientes.

Observación

Los planes de acción nacionales deberán asegurar que los que cometan actos de violencia contra las mujeres tengan que asumir las consecuencias de ello en los planos comunitario e institucional y personal, lo que significa que deberán rendir cuentas de sus actos y se les deberá obligar a modificar su comportamiento. Los programas que promueven la modificación de la conducta del agresor están siendo utilizados por un número cada vez mayor de jurisdicciones

como parte de la sentencia, al ordenar los tribunales que el agresor participe en un programa de modificación de la conducta entre otras sanciones. Esos programas no son apropiados en todos los casos y cuando son ordenados en la sentencia deberán emplearse cuidadosamente, haciendo un seguimiento continuo, y no deberán ser utilizados como una alternativa al enjuiciamiento. La policía también puede remitir a los agresores a esos programas a título voluntario cuando cubren incidentes de violencia contra las mujeres, además de otras medidas como la emisión de órdenes de protección y la remisión de las víctimas y supervivientes a los servicios pertinentes.

Las evaluaciones de los programas de intervención destinados a los agresores han arrojado conclusiones encontradas. Los proveedores de servicios a las víctimas y supervivientes han recalcado que sólo deberán considerarse y llevarse a cabo como parte de una respuesta integrada a la violencia contra las mujeres. Cuando se dispone de limitados recursos, debe asignarse prioridad a los servicios para las víctimas y supervivientes sobre los programas para los agresores, y estos programas sólo serán utilizados después de evaluarse la situación, de modo de garantizar que la víctima o superviviente no corre peligro alguno.

A fin de garantizar la rendición de cuentas de los agresores y la seguridad de las mujeres y los niños, es imprescindible que los programas para agresores cumplan determinadas normas mínimas. Es necesario que entre esas normas se exija[35]:

- Que se evalúe debidamente la conveniencia de que los agresores participen en los programas antes de ser aceptados, con una evaluación continua de los riesgos;
- Que los programas se comprometan a trabajar en un marco de análisis estructural de la violencia contra las mujeres con perspectiva de género, y no en el marco de un paradigma de autocontrol simplista o individualizado;
- Que se asuma el compromiso de no realizar actividades de asesoramiento en relaciones de la pareja o de medicación;
- Que se dé prioridad a la seguridad de la mujer y el niño, incluso limitando los derechos de confidencialidad del agresor (esto es, exigiendo que los participantes divulguen las direcciones domiciliares de su actual pareja o ex parejas a fin de que puedan ser contactadas en caso necesario);
- Que se suscriban acuerdos y protocolos formales de intercambio de información con los proveedores de servicios para víctimas y supervivientes, y que estos sean independientes de los programas para agresores; y
- Que la ejecución de los programas corra a cargo de personal debidamente capacitado.

En su esfera de acción estratégica de brindar protección a las víctimas y supervivientes y prevenir la revictimización, en el tercer *Plan nacional contra la violencia doméstica, 2007-2010,* de Portugal se destaca la mitigación y modificación de las conductas abusivas de los agresores con arreglo a los principios de preservar la seguridad de las víctimas y supervivientes y lograr que la responsabilidad penal de los agresores no sea minimizada. En el *Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer (2006-2010)* de Honduras se establece el compromiso de revisar y aplicar programas multidisciplinarios para los que cometen actos de violencia contra las mujeres. En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas se dispone la elaboración de un protocolo para la gestión y ejecución de los programas de rehabilitación de agresores. En el *Segundo Plan de acción del Gobierno Federal para combatir la violencia contra las mujeres (2007)* se establece un Grupo de Trabajo federal encargado de redactar normas de calidad para el trabajo con los agresores.

35 Véase Consejo de Europa (2008), *Combatir la violencia contra las mujeres: normas mínimas para los servicios de apoyo.*

3.5.5

Coordinación e integración del sistema

3.5.5.1

Normas, directrices y códigos de prácticas comunes

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán prever:

- La elaboración y aplicación de normas de servicio o de prácticas, directrices o códigos comunes para los diversos sectores que responden a la violencia contra las mujeres;
- La elaboración y aplicación de sistemas y protocolos de intercambio de información entre todos los organismos que participan en la respuesta a la violencia contra las mujeres.

Observación

Con la elaboración de normas o modelos de servicios, directrices o códigos de prácticas complementarios o comunes para los distintos organismos que participan en la respuesta integrada a la violencia contra las mujeres, se logra la coherencia de las respuestas, se establecen normas y expectativas transparentes respecto de la prestación de los servicios y se facilita las comunicaciones y los vínculos entre los organismos. Un principio rector fundamental es "la primera puerta es la puerta correcta", es decir, sea cual fuere el lugar adonde acude en un inicio una mujer en busca de ayuda tras haber experimentado un acto de violencia –ya sea la policía, un refugio para mujeres, un hospital o su médico local–, deberá encontrar un entorno receptivo a sus derechos, recibir una respuesta de alta calidad y ser remitida a otros servicios según proceda.

Los planes de acción nacionales deberán apoyar la elaboración y aplicación de códigos de prácticas, directrices o modelos de servicio comunes que incluyan los siguientes elementos:

- Una definición única de la violencia contra las mujeres;
- Los principios rectores y cualesquiera otros requisitos de los distintos organismos;
- Una descripción del sistema integrado y las opciones de respuesta;
- Una descripción del papel que desempeña cada organismo en el sistema de respuesta y en la determinación de las relaciones fundamentales;
- Una reseña de los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas;
- Los procesos de resolución de agravios; y
- Modelos de protocolo que regirán las interacciones de ciertos organismos en caso necesario.

En la *Política nacional contra la violencia doméstica (2009)* de Guyana se plasma el compromiso de aplicar un protocolo común en los sectores de servicios sociales, de salud y educación y la Fuerza de Policía de Guyana. En el protocolo se reseñarán intervenciones y vías de remisión apropiadas para recibir asistencia médica, asesoramiento, refugio y otros servicios de apoyo. Como parte de ese protocolo, se preverán disposiciones específicas para las personas con discapacidad y para las intervenciones con personas de edad. En la *Estrategia nacional en materia de violencia doméstica, sexual y de género (2010-2014)* de Irlanda se prevén medidas para promover la coordinación interinstitucional mediante la ejecución de proyectos de múltiples organismos como la elaboración y promoción de prácticas y protocolos en materia de remisiones y cooperación entre organismos basados en prácticas óptimas.

El intercambio de información entre la policía, el sistema judicial y los servicios pertinentes es un mecanismo decisivo para garantizar la seguridad de las víctimas y supervivientes y la rendición de cuentas de los agresores. También facilita la aplicación de estrategias de intervención temprana y de prevención secundaria mediante la gestión y coordinación de casos y permite asignar a los distintos servicios papeles y expectativas más claros para su prestación. Para lograr que el intercambio de información se base en derechos y sea eficaz, el derecho de las víctimas y supervivientes a la seguridad deberá tener primacía sobre el derecho de los agresores a la privacidad

personal. En la mayoría de los marcos legislativos se limita el intercambio de información entre los organismos a los casos en que la víctima da su consentimiento o se encuentra en peligro inminente de sufrir algún daño. No obstante, los organismos a menudo perciben de manera distinta las circunstancias en que es aceptable proceder a intercambiar información, o lo que constituye peligro de sufrir daño, confusión que puede dar lugar a que la información no se comparta con la rapidez necesaria y se ponga en peligro a la mujer. Las expectativas culturales en cuanto a los derechos del hombre cabeza de familia de ser informado sobre el paradero de su esposa e hijos también pueden poner en peligro a la mujer. Por lo tanto, la prestación de orientación eficaz y fundamentada a nivel de sistema es una prioridad para apoyar a los organismos en su labor efectiva de proteger a las mujeres.

A fin de responder con rapidez a los incidentes de violencia de género, en el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya se hace referencia al desarrollo de sistemas de información y comunicación en que participen agentes de policía, funcionarios del sistema judicial y representantes del sector de la salud con miras a mejorar el flujo de información. Se informa de que ello ha contribuido a mejorar los servicios de remisión, la asistencia a las víctimas y el seguimiento de los casos. La *Estrategia nacional sobre la igualdad entre los géneros y la violencia doméstica (2007-2010)* de Albania se propone mejorar la cooperación entre las instituciones, mecanismos y actores dedicados a la violencia contra las mujeres, con el objetivo específico de establecer sistemas para difundir información entre los diferentes órganos. Entre las actividades ha figurado la creación de un centro de recursos, la habilitación de registros y servicios de documentación de actos de violencia y el fomento de la cooperación con la administración local.

En la iniciativa *Juntos podemos poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2009)* del Reino Unido se reseña la responsabilidad que recae sobre el Departamento de Salud de promover la reunión de datos sobre la violencia y de compartirlos con los pabellones de hospital para pacientes de gravedad y las Asociaciones para la reducción del delito y los disturbios. En el plan se señala que el Departamento viene promoviendo una base de datos mínima que comprende a todas las víctimas de la violencia y en la que se registran el tipo, la fecha y el lugar de las agresiones. Donde existen mecanismos locales, la información personal recogida en la base de datos mínima también puede difundirse con miras a reducir el riesgo de violencia. Si bien, según la orientación, debe obtenerse el consentimiento de la víctima para compartir su información personal, se reconoce que existen circunstancias en que es necesario compartir la información cuando no sea posible obtener ese consentimiento, y que puede ser de interés público compartir la información si un profesional de la salud tiene razones fundamentadas para creer que su divulgación puede impedir un homicidio.

3.5.5.2

Evaluación y gestión de riesgos

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- La elaboración de marcos comunes que permitan que los organismos evalúen, junto con las posibles víctimas y supervivientes y los agresores en potencia, y caso por caso, el riesgo de ocurrencia, y de ocurrencia repetida, de actos de violencia contra las mujeres, marcos que han de aplicarse a nivel de todo el sistema integrado de respuesta;
- La elaboración y aplicación de un enfoque integrado de la gestión de casos de alto riesgo mediante la cooperación de todos los organismos competentes.

Observación

Los profesionales que trabajan en una gama de esferas entran en contacto diario con mujeres que han sido objeto, o que son objeto, de violencia, así como con agresores en potencia de actos de violencia. No sólo los especialistas que prestan servicios a mujeres en situaciones de crisis o los agentes de policía, sino también otros profesionales como los trabajadores de los servicios de protección a la infancia, médicos, parteras, enfermeras especializadas en salud maternoinfantil, secretarios judiciales, trabajadores especializados en discapacidad y agentes de inmigración pueden estar todos

en condiciones de hablar con mujeres en situación de riesgo de violencia o con hombres que son agresores en potencia de mujeres. Para prevenir la violencia contra las mujeres y poder responder a ella es preciso que todos comprendan en qué consiste y cuáles son los factores que contribuyen a aumentar el riesgo de que se cometan actos de violencia. Un instrumento de uso común en manos de los profesionales en los diversos sectores para evaluar los factores de riesgo asociados con la violencia contra las mujeres facilita una respuesta coordinada y eficaz entre los organismos para hacer frente a ese riesgo. Una evaluación y gestión eficaces de los riesgos exige:

- El visto bueno de los organismos competentes;
- Su armonización con la elaboración de códigos, normas de prácticas y procesos de acreditación efectivos de carácter específico en los diversos sectores pertinentes (véase la subsección 3.5.5.1 *supra*);
- Instrumentos de evaluación de riesgos que se elaboran y se administran dentro de un marco dotado de principios básicos, que entrañan un entendimiento común y compartido de la violencia y que contienen orientación en relación con la gestión de riesgos;
- El desarrollo de una fuerza de trabajo intersectorial con tareas concretas y recursos suficientes que imprima una claridad de funciones a los diversos sectores y garantice un enfoque uniforme;
- El desarrollo de protocolos, vías de remisión y mecanismos de intercambio de información (véase la subsección 3.5.5.1 *supra*);
- El compromiso de mejorar la reunión de datos y la vigilancia eficaz de los efectos en los distintos componentes del sistema de respuesta; y
- Mecanismos de garantía de la calidad.

Los planes de acción nacionales pueden elevar las normas de evaluación de riesgos en los diversos sectores y prever la elaboración de marcos o instrumentos comunes. En el *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se procura garantizar la detección e identificación oportunas de casos de violencia contra las mujeres mediante la prestación de servicios especializados y generales, además de la atención integral y gestión del riesgo de las mujeres que viven en posibles situaciones de violencia. En el contexto de responsabilidad jurisdiccional en virtud del plan nacional de Australia, el *Marco de evaluación y gestión del riesgo de violencia en la familia (2007)* del estado de Victoria (Australia) ha sido indispensable para el desarrollo de un sistema de respuesta integrado a la violencia en la familia. El *Marco* estaba destinado a ser utilizado por los servicios para casos de violencia en la familia y una amplia gama de organismos y sectores de servicios, entre ellos programas de vivienda y en beneficio de las personas sin hogar, enfermeras especializadas en salud maternoinfantil, secretarios judiciales, agentes de policía y trabajadores especializados en protección de la infancia y discapacidad, a fin de disponer de un enfoque coherente de evaluación de riesgos y garantizar una respuesta temprana, eficaz y profesional.

En el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido se describe la gestión interinstitucional de los casos de alto riesgo. Se trata de las conferencias de evaluación de riesgos, encuentros de múltiples organismos dedicados específicamente a la seguridad de las víctimas de alto riesgo de violencia en la familia. En esas conferencias se intercambia información a fin de derivar un cuadro de la situación de las víctimas y supervivientes y concebir conjuntamente un plan de gestión de los riesgos a fin de mitigar los daños que encaran las víctimas y sus familias. Actualmente se celebran más de 240 conferencias de ese tipo en Inglaterra y Gales y se ha comprometido financiación durante un período de cuatro años a partir de 2010 para coordinadores de conferencias, su preparación y la garantía de la calidad. La *Estrategia nacional en materia de violencia doméstica, sexual y de género (2010-2014)* de Irlanda prevé la elaboración de medidas de gestión de los riesgos que plantean los que cometen actos de violencia sexual y en la familia, con propuestas de actividades que incluyen:

- Realizar evaluaciones en función de los tribunales antes de dictarse la sentencia de los riesgos que suponen los agresores condenados por un delito de violencia sexual;
- Seguir desarrollando los actuales mecanismos de gestión de los riesgos para agresores condenados por un delito de violencia sexual;
- Estudiar la viabilidad de los mecanismos de gestión de riesgos de múltiples organismos para casos de presuntos autores de actos de violencia sexual, y
- Elaborar y poner en marcha mecanismos de gestión de riesgos para autores de alto riesgo de actos de violencia doméstica.

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir medidas encaminadas a:

- Apoyar una mejor detección y registro de casos de violencia contra las mujeres en todos los sectores que intervienen en la respuesta a esa violencia;
- Armonizar los sistemas de reunión de datos y registro de casos de la policía, los fiscales, los tribunales y la prestación de servicios entre sí y en las distintas jurisdicciones;
- Establecer sistemas para medir el apoyo, la seguridad y la satisfacción de las víctimas con los sistemas y servicios.

Observación

La elaboración de procedimientos comunes para la reunión de datos es esencial para poder realizar análisis eficaces. Los planes de acción nacionales deberían prever el examen de los sistemas de datos sobre casos de violencia contra las mujeres en todos los organismos y jurisdicciones, con miras a mejorar la detección y el registro de actos de violencia contra las mujeres en los sistemas de datos de todos los sectores pertinentes (especialmente los sectores de la sociedad en general, como la salud, que tal vez no reúna actualmente esos datos) y a armonizar la reunión de datos a fin de facilitar la comparación y el análisis efectivos. En los países en que el VIH ha alcanzado niveles de epidemia, los datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas deberán obtenerse como parte de la vigilancia e investigación de las conductas.

Además de contribuir a la coordinación del sistema de actividades de respuesta, este componente también apoya las medidas y objetivos de la sección 3.3.6 sobre el mejoramiento de las investigaciones y los datos y del capítulo 3.7 sobre la evaluación, supervisión y preparación de informes. La reunión y análisis de datos sobre casos a nivel de todo el sistema incorpora mecanismos continuos de mejora y garantía de la calidad en los planos individual, de programas y de políticas. Numerosos Estados han reconocido asimismo la necesidad de velar por que esos datos se reúnan y se analicen de una manera sensible al género, con conciencia del contexto, la dinámica y los efectos del abuso (por ejemplo, evaluando las modalidades de control y abuso y los niveles de temor o daño). Como reconocimiento de que el análisis a cargo de especialistas tal vez sea crucial habida cuenta de la complejidad y los sistemas múltiples de que se trata, en varios planes se hace referencia al establecimiento de un observatorio, comisión o instituto de investigación nacional encargado de prestar asesoramiento en materia de reunión de datos y de facilitar el análisis.

En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)* de Belice se incluyen varias medidas para mejorar los sistemas administrativos y de datos sobre casos, incluidos el examen y la revisión del actual proceso de recopilación de estadísticas sobre la violencia de género a nivel nacional del Departamento de Policía, así como del sistema de vigilancia de la violencia de género del Ministerio de Salud, para garantizar que los actos de violencia doméstica y otros delitos sexuales queden registrados. También se incluye un objetivo específico para velar por que la medición de la incidencia, frecuencia y gravedad de los actos de violencia de género esté a cargo de un mecanismo permanente. Al Instituto de Estadística de Belice se le ha asignado la tarea de elaborar y aplicar ese mecanismo, con un plazo de ejecución y recursos necesarios para alcanzar el objetivo previsto en el propio *Plan*. Como medida inicial en la evaluación del apoyo a las víctimas, su seguridad y su satisfacción con los servicios, en el *Plan* también se incluye una medida encaminada a elaborar y aplicar un sistema para registrar las denuncias que presentan los abogados de las víctimas en caso de que algún sistema específico incumpla las normas mínimas de respuesta y atención.

En El *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se exhorta a la elaboración de procedimientos comunes para la reunión y sistematización de datos administrativos y registros judiciales sobre la violencia contra las mujeres que faciliten su integración al análisis estadístico. En el *Plan nacional sobre la violencia contra las mujeres (2006-2011)* de Haití se asigna prioridad a la armonización de la reunión de datos en las distintas instituciones y servicios, la producción de informes periódicos y comparables sobre el número y la naturaleza

de los casos registrados y la aplicación de sistemas para comparar y sintetizar los datos tomados de las bases de datos de diferentes instituciones. En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas también se exhorta a la elaboración de un sistema de documentación armonizado que dé seguimiento a los servicios que se prestan a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres y rectifique la contabilización doble de los casos denunciados a la policía, los trabajadores sociales, los funcionarios locales y otros proveedores de servicios.

3.5.5.4

Participación de la comunidad en la respuesta

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir medidas encaminadas a:

- **Crear capacidad en las comunidades para formular respuestas no institucionales a las víctimas y supervivientes de la violencia con arreglo a los principios y procesos del sistema integrado profesional.**

Observación

El impulso a la atención, el apoyo y el empoderamiento de las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres debe provenir de una respuesta institucional coherente a cargo de los sectores de servicios profesionales, la policía y el sistema de justicia penal. Sin embargo, se pueden formar respuestas oficiosas eficaces a las supervivientes de la violencia a nivel de la comunidad. Las organizaciones comunitarias no gubernamentales, los dirigentes tradicionales y religiosos, las escuelas y otros organismos locales han venido participando en iniciativas orientadas a ampliar el ámbito de la respuesta a la violencia contra las mujeres, proporcionando "puertas" para que las mujeres puedan entrar en el sistema y recibir apoyo. En varios planes de acción nacionales se ha dispuesto la adopción de medidas como el establecimiento de casas de seguridad locales, la difusión de información sobre los servicios de apoyo y las redes de remisión por vía comunitaria y la participación de dirigentes de la comunidad debidamente capacitados y apoyados.

Al igual que los mecanismos oficiales, las respuestas oficiosas a nivel de la comunidad deben basarse en la comprensión del desequilibrio de poder y la desigualdad entre los géneros en que se sustenta la violencia contra las mujeres. Esto es particularmente importante cuando las instituciones patriarcales tradicionales participan en la respuesta a esa violencia. Es vitalmente importante que cualquier respuesta de ese tipo funcione con arreglo a los mismos principios rectores que el sistema oficial, confirmando el derecho de la mujer a una vida libre de violencia y velando por que los agresores rindan cuentas de sus actos.

Es probable que las respuestas a nivel de la comunidad revistan una importancia más decisiva en los Estados donde los sistemas oficiales son débiles o demasiado centralizados, en cuyo caso los planes de acción nacionales deberán prever medidas que fomenten una respuesta eficaz a nivel de la comunidad mientras se robustecen los sistemas oficiales. En los Estados dotados de un sistema oficial eficaz y universalmente accesible también existen razones que aconsejan fortalecer la capacidad de los miembros y las organizaciones de la comunidad para reconocer la violencia contra las mujeres y responder a ella, y para facilitar las remisiones al sistema oficial. La eficacia con que trabajen la policía, los servicios especializados y los servicios de la sociedad en general se considera crítica para el éxito del sistema integrado en su conjunto. Esa cooperación se puede coordinar con la actividad de prevención primaria, a la que también pueden servir de apoyo.

En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país, por ejemplo, se formula el objetivo de desarrollar un sistema de protección nacional integrado capaz de responder a la violencia de género. Esto incluye el reforzamiento de las estructuras comunitarias existentes para mantener la seguridad y protección; la capacitación de esas estructuras en la gestión apropiada de los casos de violencia de género; el apoyo de las instituciones encargadas de detectar casos de conducta impropia por parte de los funcionarios; y la labor de promoción. Comprende igualmente el establecimiento de redes con los foros, los fiscales y la policía de condado a fin de velar por que se cumplan las leyes nacionales, y la impartición de capacitación a los interesados a nivel de la comunidad para que vigilen y denuncien las violaciones. El *Plan de acción nacional de 365 días para poner fin a la violencia de género*

(2008) de Lesotho promueve actividades en el plano local, incluida la creación de comités para los diferentes sectores a niveles nacional, distrital, comunitario y de aldea. Se prevén equipos de tareas locales a nivel de distrito integrados por actores clave como dirigentes tradicionales y religiosos encargados de celebrar consultas con las comunidades locales destinadas a definir cuestiones decisivas y a trabajar con los hospitales, las comisarías de policía, los tribunales y los jefes. En el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya se plasma el objetivo de desarrollar un sistema de remisión a nivel local que permita dirigir a las mujeres afectadas por la violencia a los proveedores de servicios pertinentes en la localidad.

3.6

EJECUCIÓN

3.6.1

Metas, medidas, plazos y entidades ejecutoras

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir:

- Actividades a corto, mediano y largo plazos;
- Metas y objetivos concretos; y
- La entidad o entidades encargadas de ejecutar cada actividad.

Observación

En muchos planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se incluyen a menudo en un anexo actividades y objetivos claramente definidos, la entidad o entidades encargadas de ejecutar cada actividad, así como los plazos y un presupuesto concreto para la ejecución. En algunos planes de acción nacionales se asigna un presupuesto o bien para la ejecución del plan en su conjunto o para una serie de actividades.

En el *Plan de acción para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño (2001-2015)* de Tanzanía figura un apéndice en el que se señalan los productos y estrategias previstos para las actividades propuestas del *Plan*, los actores que participan en la ejecución, los plazos de ejecución y el presupuesto. A continuación se incluye una de las secciones del plan a modo de ejemplo:

Figura 2:
Fragmento del *Plan de acción nacional de Tanzanía para la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño (2001-2015)*

Asunto: Prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y el niño
Esfera temática: Servicio a las víctimas y supervivientes de la violencia

Resultados previstos	Estrategias	Actividades	Indicadores	Medios de verificación	Actores	Plazo	Budget US$
OBJECTIVO 1: Proporcionar información fácilmente accesible sobre los servicios disponibles para mujeres y niños víctimas y supervivientes de la violencia, incluidas las personas con discapacidad							
Sesiones de asesoramiento sobre violencia doméstica en 40 tribunales de distrito (6 de Zanzíbar y 34 de Tanzanía continental).	Difusión de información sobre violencia doméstica	• Definir el número de tribunales de distrito actuales y los servicios de tribunal • Realizar una labor de promoción en los medios de difusión y folletos de instituciones religiosas, octavillas, afiches, figuras influyentes, escenificaciones, danzas populares, canciones y música	• Número de sesiones celebradas • Número de tribunales de distrito abarcados	• Registros e informes	• Ministerio de Desarrollo Comunitario, Género e Infancia • Ministerio del Interior • ONG competentes • Instituciones religiosas	2004 -2009	100,000
OBJECTIVO 2: Dar una respuesta policial eficiente y efectiva, celebrar un enjuiciamiento con perspectiva de género, prestar servicios de salud y bienestar social y establecer unidades especializadas encargadas de atender casos de violencia contra las mujeres y el niño							
2.000 agentes de policía y 100 trabajadores sociales en 25 regiones de Tanzanía (20 de Tanzanía continental y 5 de Zanzíbar) recibirán capacitación y cursos de concienciación en materia de violencia contra las mujeres y el niño	Creación de capacidad en concienciación en materia de género para combatir la violencia contra las mujeres y el niño	• Impartir capacitación en cuestiones de género mediante seminarios, talleres y sesiones de información a agentes de policía, funcionarios de la salud y trabajadores de bienestar social	• Número de personas capacitadas • Número de unidades especializadas de policía dedicadas a reprimir la violencia contra las mujeres y el niño	• Registros de las organizaciones participantes en la impartición de capacitación	• Ministerio del Interior • Ministerio de Salud • Ministerio del Trabajo, Desarrollo de la Juventud y Deportes • ONG competentes • Asociados para el desarrollo	2006 -2009	200,000
OBJECTIVO 3: Proporcionar servicios de asistencia letrada para garantizar que se haga justicia y se tramiten sin demora los casos de violencia contra las mujeres							
Establecer y robustecer 40 Centros de asistencia letrada en 20 distritos, 2 Centros por distrito (4 distritos de Zanzíbar y 16 de Tanzanía continental)	• Crear conciencia tanto en los usuarios como en los proveedores sobre la necesidad de fortalecer los Centros de asistencia letrada • Movilizar recursos	• Impartir capacitación y concienciación a los especialistas en derecho en el establecimiento de nuevos centros • Celebrar una reunión de recaudación de fondos • Presentación de propuestas	• Número de Centros de asistencia letrada robustecidos • Número de usuarios de servicios de asistencia letrada	• Registros del ministerio competente • Registros de Centros de asistencia letrada	• Ministerio de Justicia y Asuntos Constitucionales • Ministerio de Desarrollo Comunitario, Género e Infancia • Ministerio del Interior • ONG competentes • Comunidad del desarrollo	2006 -2008	250,000

3.6.2

Estructuras de gobernanza

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- Una institución principal para todo el gobierno encargada de las actividades de ejecución y otras estructuras apropiadas necesarias para la ejecución eficaz del plan.

Observación

En la sección 3.3.3 se ofrecen recomendaciones, ejemplos y observaciones sobre estructuras de gobernanza para la elaboración y ejecución de los planes de acción nacionales.

3.6.3

Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá prever:

- La participación directa, permanente y significativa de la sociedad y otros interesados en las actividades de ejecución.

Observación

En la sección 3.3.2 se ofrecen recomendaciones, ejemplos y observaciones sobre la participación significativa de la sociedad civil y otros interesados en la elaboración, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales.

3.6.4

Vínculos con el mecanismo y política de igualdad entre los géneros

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán incluirse:

- Disposiciones relativas al robustecimiento del mecanismo nacional de igualdad entre los géneros para ajustarlo a las buenas prácticas internacionales y apoyar el plan.

Observación

Una respuesta eficaz a la violencia contra las mujeres, y la prevención de este delito, debe suponer o apoyar la labor de carácter más general para poner fin a la discriminación contra la mujer, rectificar los desequilibrios de poder y eliminar los estereotipos de género. En el ámbito de la prevención, se espera que esas estrategias contribuyan a crear las condiciones económicas, sociales y culturales que mitiguen las causas de la violencia. En el ámbito de la respuesta, las estrategias para lograr el empoderamiento inmediato y a más largo plazo de las víctimas y supervivientes son esenciales para ayudarles a reconstruir sus vidas después de sufrir abusos y para hacer frente a la situación de desventaja que padecerían en caso contrario. Ambos aspectos deberán ser apoyados por estructuras y un programa de trabajo concentrado de empoderamiento de la mujer.

Por lo tanto, los planes de acción nacionales para poner fin a la violencia contra las mujeres se ven reforzados por las políticas y los sistemas que acometen la desigualdad entre los géneros en un plano más general, políticas y sistemas que se ven reforzados, a su vez, por los planes de acción. La vinculación de los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres con el mecanismo de igualdad entre los géneros contribuye a reducir la duplicación de esfuerzos, refuerza las comunicaciones y asociaciones de colaboración y permite establecer vínculos conceptuales y programáticos apropiados. Donde no existe un mecanismo de igualdad entre los géneros, o cuando este mecanismo es débil, los planes de acción nacionales deberán prever su establecimiento y robustecimiento.

La ejecución de los planes podrá impulsarse en los distintos sectores por conducto de coordinadores de las actividades en favor de la igualdad entre los géneros en los ministerios competentes y coordinarse mediante una dependencia central encargada de las cuestiones de género con responsabilidades interministeriales. El segundo plan de acción nacional de Belice, el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)*, se vincula con un mecanismo de igualdad entre los géneros existente, al conferir al Departamento de Asuntos de la Mujer la responsabilidad general de coordinar las actividades del *Plan* (en colaboración con el Comité nacional sobre violencia de género). En el *Plan* también se recomienda que los coordinadores de las actividades en favor de la igualdad entre los géneros en los ministerios competentes establezcan un subcomité sobre violencia de género (del Comité de integración de género ya existente) encargado específicamente de presentar informes sobre la marcha de la ejecución del *Plan de acción* en el sector público, en el cual el Departamento de Policía estaría representado por otro coordinador (que no fuera integrante del Comité de integración de género).

La naturaleza interjurisdiccional de los planes de acción nacionales les permite valerse de las dependencias encargadas de las cuestiones de la igualdad entre los géneros o los coordinadores en las estructuras de las administraciones municipales, distritales, regionales y provinciales, y de sus redes horizontales y verticales. En el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España se hace hincapié en el papel que desempeñan los "órganos encargados de promover la igualdad" en la promoción, elaboración y ejecución de las iniciativas del *Plan* y velando por que se incorpore una perspectiva de género.

3.6.5

Presupuesto

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Declarar la asignación presupuestaria y de recursos para cada iniciativa y la fuente de financiación.

Observación

Dada la naturaleza profundamente arraigada de la violencia contra las mujeres, es poco probable que pueda eliminarse en un solo ciclo de financiación. Se observa en la práctica que los planes de acción nacionales que cuentan con financiación sistemática resultan más eficaces para efectuar cambios incrementales y optimizar la inversión. Los procesos de elaboración y participación política asociados con los planes brindan la oportunidad de establecer o reforzar regímenes de financiación designados, permanentes y protegidos que aseguren la sostenibilidad de las actividades. Además de la financiación de los programas para la prestación directa de los diversos servicios y la programación, los presupuestos también necesitan tener en cuenta recursos para las medidas intersectoriales como la capacitación, la reunión y el análisis de datos y los exámenes legislativos y de las políticas, así como para el establecimiento y funcionamiento de las instituciones y mecanismos necesarios para asegurar la ejecución eficaz del plan (como los organismos de investigación y supervisión).

El *Plan de acción para poner fin a la violencia doméstica contra la mujer y el niño (2005-2008)* de Dinamarca logró un compromiso presupuestario por parte de los principales partidos políticos, siete de los cuales convinieron en asignar 15 millones de coronas danesas anualmente en el período 2005-2008 (un total de 60 millones de coronas danesas) para el reforzamiento de las actividades encaminadas a poner fin a los actos de violencia doméstica que cometen los hombres contra las mujeres y los niños. En el *Plan* se expone además cómo se desglosarán esos recursos, a saber: "de este total se destinará la suma de 5,8 millones de coronas al Diálogo contra la violencia y otra suma de 2 millones de coronas para intensificar las actividades sociales a cargo de las autoridades locales. Además, el Ministerio de Asuntos de Refugiados, Inmigración e Integración ha destinado 4 millones de coronas a las iniciativas en favor de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas".

El Canadá se cuenta entre los gobiernos nacionales que proporcionan financiación sistemática (en vez de a corto plazo) para las actividades dirigidas a poner fin a la violencia contra las mujeres por conducto de su *Iniciativa contra la violencia en la familia*, que prevé destinar 7 millones de dólares anualmente, suma aportada por siete organismos gubernamentales, a "actividades básicas consideradas esenciales para la sostenibilidad de la *Iniciativa*". Los departamentos integrantes entonces contribuyen recursos adicionales para las medidas prioritarias con cargo a sus presupuestos ordinarios.

El *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país incluye una asignación presupuestaria desglosada por objetivos y sectores en el *Plan*. El *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)* de España exige de los ministerios interesados que cuantifiquen el esfuerzo económico que entrañará adoptar las medidas emprendidas en cada línea de acción y garantiza que cada una de las medidas del plan cuente con una asignación presupuestaria. En el *Plan nacional para la erradicación de la violencia de género contra niños, adolescentes y mujeres (2008)* del Ecuador se señalan los compromisos presupuestarios correspondientes a cada actividad del *Plan*, junto con el organismo responsable.

Los fondos para financiar los planes pueden provenir de una variedad de fuentes distintas de los presupuestos gubernamentales, como asociaciones públicas y privadas, donaciones filantrópicas y la comunidad internacional. En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010)* de Filipinas se señala que la ejecución "se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias [...] de diversos organismos gubernamentales y dependencias gubernamentales locales", aprovechando al máximo los fondos destinados a las cuestiones de género y desarrollo, establecidos por ley, que ascienden al 5% de sus presupuestos totales. El *Plan* también prevé que otros asociados ejecutarán sus propios programas y proyectos con cargo a los fondos de que dispongan. Al realizar algunas de las actividades, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales podrán compartir y mancomunar sus recursos para abarcar a un mayor número de beneficiarios. El Consejo Interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos se ocupará de movilizar recursos a fin de aumentar el volumen de fondos disponibles.

3.7

EVALUACIÓN, SUPERVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

3.7.1

Fundamentación y elementos clave

La supervisión independiente es la piedra angular de la formulación de políticas basadas en los derechos humanos y los principios democráticos. Una supervisión eficaz permite que la ejecución del plan mejore con el tiempo al poner de relieve las iniciativas y programas que han tenido éxito con miras a su desarrollo ulterior y las esferas problemáticas que necesitan atenderse sin demora. Los procesos de evaluación, supervisión y presentación de informes del plan pueden establecer relaciones formales permanentes con los expertos e instituciones de investigación de la sociedad civil, que también pueden servir para mantener actualizados a los encargados de formular políticas acerca de la evolución de la situación sobre el terreno y para apoyar su competencia técnica con las más recientes investigaciones.

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán prever la evaluación y supervisión periódicas e integrales de la marcha de la ejecución, así como la presentación de informes sobre esa marcha, en particular los elementos siguientes (detallados en la secciones 3.7.2 a 3.7.6):

- Indicadores y metas;
- Un mecanismo institucional para supervisar la ejecución;
- Una participación significativa de la sociedad civil y otros interesados;
- La evaluación de las prácticas y los sistemas; y
- Procedimientos responsables para la presentación de informes.

3.7.2

Indicadores y metas

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberán incluir:

- Indicadores y metas claramente definidos que estén estrechamente vinculados con las metas y objetivos plasmados en el plan de acción nacional, a fin de supervisar la marcha de la consecución de los objetivos del plan, en los plazos fijados en él, y evaluar la eficacia de las actividades del plan.

Observación

La elaboración de un marco de supervisión del desempeño destinado a velar por la ejecución eficaz del plan reviste una importancia decisiva. Un marco de supervisión integral precisa el establecimiento de indicadores y metas que estén estrechamente vinculados con las metas y objetivos plasmados en el plan de acción nacional, al tiempo la rendición de cuentas con arreglo al marco se ve fortalecida por la inclusión de metas, medidas, plazos y entidades encargadas de la ejecución para cada actividad (véase la sección 3.6.1).

En muchos planes se identifican posibles indicadores de cambio. Por ejemplo, en el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013*, segundo plan nacional de Belice, se incluye un objetivo que supone la elaboración de indicadores que sean

"válidos, específicos, fiables, comparables, no direccionales, precisos, viables y pertinentes desde el punto de vista de los programas". Los indicadores tienen por objeto medir tanto "el resultado" –o sea, hasta qué punto se ejecutaron las actividades según lo previsto– y "el efecto" –esto es, hasta qué punto promueven las actividades cambios mensurables en los conocimientos, las destrezas o las conductas.

Mientras mayor sea el grado de detalle y transparencia de los marcos de supervisión, más fácil será seguir de cerca y comunicar la marcha de la ejecución. En el *Segundo Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género (2006-2016)* de la República Dominicana figura una matriz de ejecución con indicadores para cada objetivo. Cada indicador se define de acuerdo con la situación o actividad que ha de supervisarse, y también se incluye una descripción del método que se empleará parta medirlo. En el *Plan* también se tiene en cuenta el nivel de desglose de cada indicador, la institución u organismo que suministrará la información de base sobre el indicador, así como el período o los intervalos de tiempo necesarios para reunir otra ronda de información. Se elaboró un sistema digital para registrar los datos correspondientes a cada indicador a fin de que todos los actores interesados puedan compartir la información.

3.7.3

Mecanismos institucionales encargados de supervisar la ejecución

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Prever un mecanismo multisectorial encargado de supervisar la ejecución del plan. Entre las funciones de ese mecanismo deberán figurar:
  - La reunión y análisis de información;
  - La supervisión de la marcha de la consecución de los objetivos del plan;
  - La puesta de relieve de buenas prácticas y obstáculos en todo el proceso de ejecución;
  - La propuesta de medidas para la adopción de futuras medidas.

Observación

Un componente básico frecuente de los planes de acción nacionales es el mecanismo institucional encargado de supervisar la marcha de las actividades de ejecución, lo que permite además definir claramente quién es responsable de la supervisión. Los mecanismos asumen formas diversas y están dotados de mandatos más estrechos o más amplios según el plan. Pueden estar ubicados en el gobierno, en las autoridades estatales existentes, o pueden ser organizaciones totalmente independientes. Algunos mecanismos pueden estar encargados además de otras tareas relacionadas con la realización de investigaciones, reunión de datos o evaluación de iniciativas. Y otros están vinculados a órganos nacionales de derechos humanos, oficinas de defensorías públicas u otras estructuras como alguna comisión. Por ejemplo, en el *Llamamiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (2010)* del Reino Unido se invita al titular del recién creado puesto de Comisionado para las Víctimas a que asume la función de supervisar el plan.

En algunos países en los planes de acción nacionales se prevé que el órgano supervisor sea el mismo que dirige la ejecución. En el *Plan de acción nacional para la prevención de la violencia contra las mujeres (2009-2012)* de Camboya el Ministerio de Asuntos de la Mujer es la institución gubernamental encargada tanto de coordinar la ejecución del *Plan* como de supervisar la marcha de la ejecución. En el *Plan estratégico del Consejo interinstitucional sobre la violencia contra las mujeres y sus hijos (2007-2010*) de Filipinas se reseña el papel del Consejo en la dirección y supervisión del *Plan*, y también en la coordinación de las actividades de ejecución al estar integrado por representantes de los departamentos gubernamentales interesados. Las funciones incluyen la realización de evaluaciones anuales para determinar los problemas, las deficiencias y las prácticas óptimas, lo que permitirá definir las proyecciones y prioridades para la futura ejecución, así como la elaboración de un sistema de presentación de informes, supervisión y evaluación. En la *Política nacional contra la*

violencia doméstica (2009) de Guyana se prevé de igual modo que el Comité de supervisión se encargue de dirigir la aplicación de la política y de supervisar la marcha de esa aplicación.

En otros países el mecanismo que supervisa el plan de acción nacional es independiente del principal mecanismo ejecutor. Esa independencia obviamente contribuye a reforzar la percepción de validez de los resultados y puede servir para apoyar la afirmación de los Estados de que en efecto aplican la rendición de cuentas, promueven prácticas de comprobada eficacia y están comprometidos a mejorar continuamente su labor. Por ejemplo, en el *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se pide la creación de un mecanismo de coordinación independiente para la supervisión y la evaluación.

Otros Estados confieren al órgano independiente facultades adicionales para reunir datos y realizar investigaciones (véase la sección 3.3.6), lo que supone la coordinación de facto de la faceta de la ejecución del plan relacionada con la disponibilidad y reunión de datos empíricos. Las ventajas de este enfoque consisten en la centralización de las investigaciones, los datos y los expertos en evaluación que, en consecuencia, pueden emplearse perfectamente en el proceso de supervisión. Dicho enfoque también tiene el potencial de reforzar la comprensión común de lo que es la violencia contra las mujeres y de promover una programación coherente en los distintos sectores pese a la diversidad de prácticas. En la Argentina, por ejemplo, se creó concretamente un Observatorio Estatal de Violencia contra las mujeres encargado de evaluar y supervisar el plan de acción nacional y de otras funciones complementarias, entre ellas no sólo reunir y difundir datos, sino también realizar importantes investigaciones independientes, impartir capacitación y prestar asesoramiento y apoyo técnico.

3.7.4

Participación significativa de la sociedad civil y otros interesados

RECOMENDACIÓN

Los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres deberán propiciar:

- La participación directa y significativa de la sociedad civil y otros interesados en sus procesos de evaluación, supervisión y presentación de informes.

Observación

En la sección 3.3.2 figuran recomendaciones, ejemplos y observaciones sobre la participación significativa de la sociedad civil y otros interesados en la elaboración, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales.

3.7.5

Evaluación de prácticas y sistemas

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Prever la evaluación periódica e integral de los proyectos, programas de acción y sistemas enteros, con mecanismos de retroinformación para un perfeccionamiento continuo;
- Velar por que se emplee una variedad de métodos de investigación, se obtengan datos tanto cualitativos como cuantitativos y se realicen evaluaciones formativas y de los efectos y procesos (véase también la sección 3.3.7 sobre Mejoramiento de la investigación y los datos).

Observación

Las evaluaciones integrales y periódicas, desde el nivel de proyecto hasta el de sistema, permiten medir los efectos de las prácticas y políticas y definir las deficiencias que deben subsanarse y el desempeño que debe mejorarse, y se insertan en el marco de superación general del plan. Las evaluaciones de los efectos podrían poner de relieve los efectos que surte una iniciativa, por ejemplo, en los niveles de informes sobre violencia contra las mujeres que se presentan, al tiempo que las evaluaciones formativas podrían reunir datos cualitativos sobre la experiencia que han tenido las mujeres con determinados servicios o programas con miras a mejorar esa experiencia y los resultados. En la esfera de la prevención primaria, las evaluaciones pondrán de relieve con frecuencia los cambios de actitud, conducta, prácticas y sistemas motivados por las medidas de promoción de la igualdad entre los géneros o de lucha contra la tolerancia y el apoyo a la violencia, ya sea a nivel personal o institucional.

Muchos planes confieren a los mecanismos institucionales la responsabilidad de evaluar, a menudo a los mismos mecanismos encargados de la investigación o la reunión de datos en general o de la supervisión general del plan. Por ejemplo, además de la función de elaborar indicadores y establecer una base de datos, al Observatorio Estatal de Violencia contra las mujeres de España también se le ha encomendado, por conducto del el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género: Marco Conceptual y Ejes de Intervención (2007-2008)*, la tarea de evaluar la eficiencia de las medidas adoptadas contra la violencia de género. En la *Estrategia nacional de prevención de las conductas violentas en la familia y la comunidad: la violencia de género a lo largo de toda la vida (2009)* de Túnez se dispone la creación de una institución nacional sobre la violencia de género encargada de efectuar auditorías y evaluaciones de programas y medidas (además de establecer una base de datos nacional).

Otros planes prevén evaluaciones proyecto por proyecto, por ejemplo, como elemento estándar de los contratos y la presupuestación, o la realización de evaluaciones de programas o a nivel de sistema en colaboración con las instituciones académicas. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género (2010-2013)*, segundo plan de acción nacional de Belice, se incluye un objetivo específico sobre la evaluación de la eficacia del sistema. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se prevé la evaluación de los efectos de los programas en las supervivientes de la violencia de género, y también se tendrán en cuenta los resultados de los programas y los efectos en las comunidades.

Las evaluaciones resultan más informativas si reúnen datos desagregados por factores como la pertenencia étnica, orientación sexual, discapacidad, edad y la situación respecto del VIH/SIDA, con miras a medir los efectos de las políticas y los programas en los distintos grupos. De ser así, las futuras investigaciones se pueden planificar para subsanar las lagunas en los conocimientos sobre la violencia contra los distintos grupos de mujeres, determinar tendencias y destacar las buenas prácticas para ciertos grupos. Por ejemplo, el mandato del Observatorio Estatal sobre la Violencia contra las mujeres de España incluye la evaluación específica de todos los obstáculos existentes desde la perspectiva de las mujeres que corren mayor riesgo de padecer la violencia de género o que tienen mayores dificultades para acceder a los servicios (la mujer con discapacidad, la inmigrante, la mujer rural, la población gitana y la mujer de edad).

3.7.6

Procedimientos responsables para la presentación de informes

RECOMENDACIÓN

En los planes de acción nacionales sobre la violencia contra las mujeres se deberá:

- Prever la presentación periódica de informes sobre la marcha de la ejecución del plan;
- Exigir que esos informes se pongan a disposición de las organizaciones de la sociedad civil y del público en general.

Observación

La presentación de informes es el método preferido por mayoría de planes para la compilación de datos del seguimiento en los distintos sectores, pues permite que se rinda cuentas de la marcha del plan y se comunique esa información. Los informes se presentan típicamente en varios niveles, del nivel de proyecto al de la entidad de financiación, por ejemplo, de la entidad de financiación a las instituciones o departamentos gubernamentales superiores, y de ese nivel al mecanismo de supervisión o principal mecanismo ejecutor del plan. Normalmente el mecanismo ejecutor principal también presentará informes a los ministros y después a los interesados, a las organizaciones de la sociedad civil y al público en general mediante la publicación de los informes sobre la marcha de los trabajos.

La *Estrategia nacional de desarrollo de la mujer (2006-2015)* del Yemen exige que los departamentos gubernamentales competentes presenten informes periódicos sobre la marcha de los trabajos a la Comisión Nacional de la Mujer (integrada por organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación fundamentales), designada por resolución ministerial para supervisar la *Estrategia*, celebrar consultas y adoptar decisiones respecto de la ejecución. En el *Plan de acción nacional contra la violencia de género: un plan multisectorial para prevenir la violencia basada en el género en Liberia y responder a ella (2006-2011)* de ese país se prevé que en la etapa inicial todos los interesados presenten informes mensuales sobre la marcha de los trabajos para asegurar una rápida puesta en ejecución del *Plan* y eliminar cualquier obstáculo o retraso que surja en el proceso de ejecución. Cuando la ejecución de todas las actividades esté bien encaminada se presentarán informes trimestrales. La información se irá analizando a lo largo del tiempo para determinar tendencias, problemas, cuestiones y prácticas idóneas, al tiempo que los informes serán distribuidos a todos los interesados, en particular las comunidades y autoridades locales.

En el *Plan de acción nacional para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres (2007-2012)* de México se señalan claramente los mecanismos para presentar informes sobre la marcha de los trabajos y los resultados del *Plan,* de modo tal que puedan introducirse ajustes periódicos en las actividades y en el programa nacional sobre la violencia contra las mujeres, velando por la transparencia en todos los sectores interesados. De acuerdo con esta estrategia en el *Plan* se prevé la presentación de informes semestrales sobre la marcha de proyectos específicos que se hayan emprendido; informes anuales que tengan en cuenta las recomendaciones sobre posibles mejoras; y mecanismos para asegurar que la información que se obtenga sobre la marcha de los trabajos y los resultados se comparta ampliamente.

ONU Mujeres
220 East 42nd Street
New York, NY 10017, USA
Tel: +1-646-781-4400
Fax: +1-646-781-4496

www.onumujeres.org
www.facebook.com/onumujeres
www.twitter.com/onumujeres
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen

www.dinoalaviolencia.org
www.facebook.com/sayno.unite
www.twitter.com/sayno_unite
www.youtube.com/saynotoviolence
www.flickr.com/saynotoviolence

Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner FIN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres