

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN PARAGUAY: AVANCES Y DESAFÍOS



VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN PARAGUAY: AVANCES Y DESAFÍOS



DICIEMBRE DE 2016



KUÑANGUÉRA YKEKO
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE LA
MUJER



Este documento fue elaborado por la consultora Marcella Zub Centeno. La coordinación de la publicación estuvo a cargo de Carolina Taborga, Representante de ONU Mujeres en Paraguay.

Revisión técnica: Carmen Echaury y Moli Molinas Cabrera, ONU Mujeres.
Clara Marecos, Ministerio de la Mujer

Otras colaboraciones: Noha Drori, Clara Rosa Gagliardone y Rosalba Garay Stefani.

Corrección de estilo: Natalia Chudyk Rumak.
Coordinación de la impresión: Ruth Benítez Villa, ONU Mujeres
Diseño: Karina Palleros

Impresión: AGR S.A. Servicios Gráficos

© 2016 ONU Mujeres

Asunción, diciembre de 2016

Las opiniones expresadas en el presente material son de su autora y no necesariamente representan la opinión de ONU Mujeres, de las Naciones Unidas, ni de sus Estados Miembros.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	11
1. MARCO DE REFERENCIA	13
1. Revisión conceptual e histórica de la “violencia contra las mujeres”	14
2. La violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos	18
3. Las víctimas y las formas de violencia ejercidas	21
4. Ámbitos de la violencia	24
5. Femicidio o Feminicidio	28
2. LEGISLACIÓN NACIONAL, AVANCES Y LIMITACIONES	33
1. La Constitución Nacional y los tratados internacionales	34
2. Las diferentes formas de violencia previstas en la legislación penal	37
3. La Ley 1.600/00 contra la “violencia doméstica”	51
3. LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA CONFORME DATOS DISPONIBLES	55
1. La magnitud del problema y la medición	56
2. Encuestas sobre violencia	57
3. Los registros administrativos	60
4. Registro Unificado de Servicios Públicos	77
5. Otras manifestaciones de violencia	78
4. RUTA INSTITUCIONAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, PRÁCTICAS Y REALIDADES	83
1. Las rutas de la violencia	84
2. Recorrido 1. Contención, asesoría y acompañamiento	85
3. Recorrido 2. Auxilios médicos	89
4. Recorrido 3. Seguridad: Obtención de medidas de protección	92
5. Recorrido 4. El acceso a la justicia y la sanción a los responsables	98
6. Mapeo de Instituciones e instrumentos	106
7. Espacios de coordinación interinstitucional	118
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN	109
Referencias bibliográficas	116

Índice de cuadros

CUADRO N° 1	Formas de violencia conforme ciclo de vida	22
CUADRO N° 2	Instrumentos clave de derechos humanos de las mujeres ratificados por Paraguay	36
CUADRO N° 3	Evolución de las modificaciones del tipo penal de violencia familiar, artículo 229 en el Código Penal	38
CUADRO N° 4	Tipo de violencia y sanción aplicable	50
CUADRO N° 5	Encuestas en materia de violencia. Principales resultados	58
CUADRO N° 6	Cantidad de casos atendidos por primera vez y de seguimiento. Años 2014 y 2015	61
CUADRO N° 7	Tipo de violencia denuncia. Año 2014 y 2015	62
CUADRO N° 8	Rango de edad de usuarias. Año 2014 y 2015	62
CUADRO N° 9	Relación del vínculo entre víctima y agresor, en porcentajes según denuncias. Año 2014 y 2015	63
CUADRO N° 10	Número de casos recibido por Centros Regionales de la Mujer. Año 2013, 2014 y 2015	64
CUADRO N° 11	Tipos de violencia en Centros de Atención. Año 2013, 2014 y 2015	65
CUADRO N° 12	Víctimas de homicidio doloso según sexo y grado de parentesco. Con Porcentajes. Año 2011 – 2014.	66
CUADRO N° 13	Víctimas de violencia en el ámbito de la ley 1600/00 por sexo, tipo de hecho y relación autor-víctima. Total acumulado 2011 – 2014	67
CUADRO N° 14	Número de mujeres y hombres víctimas de homicidio doloso en el “ámbito de la Ley 1600/00”. Año 2011, 2012, 2013 y 2014.	68
CUADRO N° 15	Número de causas ingresadas al Ministerio Público como “violencia doméstica” entre el 1° de enero al 30 de septiembre de 2015 desagregada por área	69
CUADRO N° 16	Denuncias realizadas ante Juzgados de Paz, desagregada por sexo. Año 2014 y 2015	72
CUADRO N° 17	Tipo de violencia denunciada. Año 2014 y 2015	73
CUADRO N° 18	Número de causas registradas en los juzgados de garantía penal por el hecho punible de “violencia familiar” (art. 229 CP), según sexo del autor. Año 2014 y 2015	74
CUADRO N° 19	Número de causas sobre violencia familiar por Juzgado – Capital, etapa del proceso y medida cautelar de prisión preventiva dispuesta. Año 2015	76

Índice de gráficos

GRÁFICO N° 1	Proceso conforme la Ley 1600/00	53
GRÁFICO N° 2	Proceso de Atención SEDAMUR	85
GRÁFICO N° 3	Proceso ante la Policía Nacional	94

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente
Comité CEDAW	Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CP	Código Penal
CPP	Código Procesal Penal
CVJ	Comisión de Verdad y Justicia
LGBTI	Lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersex
MAM	Mecanismos para el Adelanto de la Mujer
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer
MMUJER	Ministerio de la Mujer
MP	Ministerio Público o Fiscalía
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONSCC	Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Policía Nacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PN	Policía Nacional
RUVIG	Registro unificado de servicios públicos brindados a mujeres víctimas de violencia basada en género
SEDAMUR	Servicio de Atención a la Mujer
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

PRESENTACIÓN

Unimos nuestras voces a todos aquellos que dicen “Ni una menos” y llamamos a acciones urgentes en todos los niveles, desde los gobiernos hasta las personas que impulsan cambios, para prevenir que no haya ni un solo asesinato más. La violencia contra las mujeres y las niñas debe parar¹.

Phumzile Mlambo-Ngcuka

En todas partes del mundo las mujeres siguen sufriendo discriminación y violencia, y la igualdad entre hombres y mujeres *no solo es un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible*². Por esto, uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para *transformar nuestro mundo es: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas* (ODS 5), y una meta necesaria para alcanzar este objetivo es: *eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado* (5.1)³.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, la humanidad ha dado grandes pasos hacia una mayor igualdad entre las personas en varios campos. Sin embargo, la violencia contra las mujeres y las niñas sigue siendo un problema de magnitud global, y una de las variables más persistentes en los procesos de transformación sociocultural.

Según un reciente informe⁴ de las 360.000 mujeres que fueron asesinadas entre 2007 y 2012, más de la mitad perdieron sus vidas en uno de los 25 países con las más altas tasas de feminicidios. Y más de la mitad de estos países se encuentra en las Américas: cuatro en el Caribe, cuatro en América Central y seis en América del Sur.

Las cifras del feminicidio son solamente la punta del iceberg de las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres durante su ciclo vital, constituyendo una expresión extrema de la discriminación basada en género, que generalmente representa la “etapa final” de una cadena de violencia⁵. Por eso, prevenir los feminicidios implica también prevenir y abordar todas las formas de violencia desde sus causas, tanto en la esfera pública como privada.

1 Secretaría General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. *La sociedad paga el precio por el asesinato de mujeres*. Declaración (21 de octubre de 2016), disponible en: www.unwomen.org

2 Naciones Unidas, Asamblea General. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).

3 *Ídem*.

4 Geneva Declaration Secretariat. 2015. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press.

5 Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Dubravka Šimonović*. A/71/398 (23 de septiembre de 2016).

Este abordaje constituye una tarea sumamente compleja, pues además de los factores institucionales y jurídicos implicados, está afectado por sesgos culturales, en cuyas bases se sustenta la discriminación de género. Por tanto el conocimiento de esta dinámica es una condición fundamental para responder a este problema endémico con respuestas públicas más adecuadas.

El presente documento explora el abordaje de la violencia contra las mujeres, y plantea elementos para una discusión sobre las potencialidades y las brechas, así como sobre las principales características de las rutas de las mujeres ante la violencia, desde un enfoque de derechos. Y tiene la vocación de ser una herramienta para fortalecer el trabajo de múltiples actores que cotidianamente están haciendo frente a las distintas formas de la violencia basada en género.

Este estudio ofrece también recomendaciones concretas para el análisis sobre la situación del abordaje de la violencia hacia las mujeres en el país, consciente de ser una mirada incompleta y abierta al debate. Es sobre todo una propuesta para seguir trabajando en la desafiante tarea de poner fin a la violencia hacia a las mujeres, como una construcción colectiva y mancomunada de toda la sociedad.



Ana María Baiardi Quesnel
Ministra de la Mujer



Carolina Taborga
Representante de ONU Mujeres

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres es definida como “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”⁶. Llegar al fondo del problema y dejar de situarlo como un problema interpersonal de relaciones afectivas de carácter privado ha sido uno de los aportes del movimiento feminista. De esta manera la violencia hoy se sitúa como un problema de orden público, como una violación de derechos humanos que impide el goce y ejercicio de derechos y, por lo tanto, como un problema que debe ser abordado, combatido y erradicado desde el Estado y la sociedad.

Con este mismo sentido, la Convención de Belém do Pará⁷ en su artículo 1 define la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. El Estado paraguayo es signatario de esta convención, así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la cual reconoce la violencia contra la mujer como una de las formas de la discriminación basada en género⁸.

Ambos instrumentos, con amplias ratificaciones en la región y a nivel mundial, reflejan el consenso respecto a la responsabilidad del Estado y por lo tanto la asunción de medidas de orden legal, judicial, social, penal, etc. para prevenir, sancionar y eliminar la violencia así como reparar a las víctimas.

Si bien el Estado ha avanzado en sus compromisos tomando medidas concretas, éstas aún son insuficientes, debiendo ser fortalecidos para lograr cambios sustantivos, cambios sociales y estructurales para que la violencia contra las mujeres sea eliminada, que los agresores sean juzgados y condenados, y que las víctimas sean reparadas material y moralmente por los daños sufridos.

El presente trabajo busca aportar una visión amplia respecto a los avances y problemas legales para combatir la violencia contra las mujeres, conocer la ruta y las puertas de entrada que utilizan las mujeres cuando deciden romper el silencio. Del mismo modo se analiza las diferentes respuestas institucionales que se les brinda y las dificultades encontradas. Este trabajo pretende reunir la información disponible, analizarla e identificar posibles líneas de trabajo y abordaje, además de elementos para sostener el debate, elaboración y aprobación de una legislación integral contra la violencia hacia las mujeres.

6 Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, 1995, párr. 118.

7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 1994.

8 Comité CEDAW, “La violencia contra la mujer”, *Recomendación General N° 19*, 1992.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de la presente investigación es identificar y analizar diferentes tipos de información respecto a la violencia contra las mujeres en Paraguay. Parte de una conceptualización y enfoque de la violencia contra las mujeres conforme al marco internacional de los derechos humanos, seguido de la sistematización de información producida por parte de distintas instituciones con diferentes métodos de recolección, lo que permite aproximarse a una estimación de la violencia, e identificar las distintas etapas que se siguen a partir de una denuncia y las principales características de las víctimas y del agresor.

De igual manera, se realiza un análisis del marco legal paraguayo a los efectos de describir las barreras y eventuales vacíos con los que se enfrenta la administración de justicia o las mismas mujeres víctimas cuando buscan protección o sanción a los hechos de violencia. Para lograr lo anterior se profundiza en el conocimiento de la *ruta institucional*, entendida ésta como el conjunto de servicios y acciones que prestan instituciones públicas como parte de la respuesta estatal ante los hechos de violencia contra las mujeres. Conocer esta ruta y los diferentes cruces de los órganos públicos intervinientes es importante para comprender la respuesta institucional, las dificultades o nudos, y si estas acciones permiten a la mujer obtener la respuesta a sus necesidades en los servicios de atención pública y el sistema de justicia.

Si bien la violencia hacia las mujeres constituye un fenómeno amplio de violaciones a sus derechos, el objetivo de esta investigación se limita a la violencia en el ámbito doméstico y familiar en el cual se aplica la Ley 1600/00 y el artículo 229 del Código Penal (CP), agregando información disponible sobre otras formas de violencia, en especial, sobre muertes violentas de mujeres. Además, se focaliza la práctica, los hábitos y los procedimientos de rutina aplicados ante el pedido de protección y denuncia de hechos de violencia por parte de los actores intervinientes, y se propone identificar cuáles son las principales dificultades en el juzgamiento y sanción de los actos de violencia.

Las entidades públicas descriptas son aquellas que intervienen en la ruta de la atención a las víctimas de violencia contra la mujer, tratando de describir la complejidad de éstas interacciones. Cabe señalar, que este análisis está centrado en instituciones de alcance nacional y que principalmente funcionan en la capital Asunción, por lo tanto, pueden (y existen) otros abordajes y problemas en otras regiones del país, aunque comparten puntos en común.

A partir de estas descripciones y análisis se identificarán posibles líneas de acción y campos de abordaje en el tratamiento de la violencia, al mismo tiempo

que se busca aportar al debate de una ley integral contra la violencia hacia las mujeres en Paraguay.

Metodológicamente, se parte de la revisión de documentos y estudios de violencia disponibles en Paraguay, así como referencias de la región y documentos de ONU Mujeres. La información cuantitativa fue proporcionada por las instituciones públicas de referencia o bien, se encontraba disponible en informes y páginas webs institucionales conforme la fuente citada. La información ha sido complementada con entrevistas a referentes, agentes públicos y mujeres víctimas de violencia, a los efectos de comprender la ruta que se sigue.

MARCO DE REFERENCIA

“La violencia contra la mujer funciona como un mecanismo para mantener la autoridad de los hombres. Cuando una mujer se ve sometida a la violencia, por ejemplo, por transgredir las normas sociales que rigen la sexualidad femenina y los roles de familia, la violencia no es sólo individual sino que, en virtud de sus funciones punitiva y de control, también refuerza las normas de género vigentes”.

Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas, Poner fin a la violencia contra las mujeres. De las palabras a los hechos. Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

1. Revisión conceptual e histórica de la “violencia contra las mujeres”

¿Qué es la violencia contra las mujeres? Parece una pregunta obvia en un contexto general que presenta, principalmente, casos de violencia física hacia las mujeres de manera cotidiana a través de los medios de comunicación, en las conversaciones de los grupos, en los espacios públicos, etc. Sin embargo, responder a esta pregunta a partir de una reflexión en clave de género es lo que lleva a comprender por qué suceden de manera tan constante hechos de violencia contra las mujeres en la sociedad paraguaya, como en otras sociedades, porqué estos actos tienen tolerancia social en sentido amplio, así como entender las limitaciones de la ley y sus órganos de aplicación e identificar algunas de las medidas que se deben adoptar para poner fin a estas formas de violencia.

La “violencia contra las mujeres es una forma de discriminación” señala el primer párrafo de la Recomendación General No. 19 del Comité CEDAW. La existencia de un vínculo directo entre violencia y discriminación está dado por “las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre”⁹ y se encuentra sustentada en el patriarcado.

El patriarcado en su sentido literal significa “el gobierno de los padres [e] históricamente el término ha sido utilizado para designar un tipo de organización social en el que la autoridad la ejerce el varón jefe de familia, dueño del patrimonio, del que formaban parte los hijos, la esposa, los esclavos y los bienes. La familia es, claro está, una de las instituciones básicas de este orden social”¹⁰.

Este sistema se ha legitimado a lo largo de la historia como un sistema natural o divino, señala Gena Lerner que “la subordinación de las mujeres se ve como *natural* y, por tanto, se torna invisible. Esto es lo que finalmente consolida con fuerza al patriarcado como una realidad y como una ideología”¹¹. A su vez la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de Naciones Unidas afirma que la violencia contra la mujer “es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre” y ésta ha permanecido oculta, silenciada y naturalizada por las propias víctimas, por las familias, bajo la tolerancia de la sociedad y los Estados, lo que la perpetua hasta ahora¹².

9 Preámbulo de la Declaración sobre la Eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución No. 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Expresión retomada en la Plataforma de Acción de Beijing, párr. 118 (1995).

10 GAMBA, S., (Coord.), *Diccionario de estudios de Género y Feminismo*, Buenos Aires: Ed. Biblos, 2007, p. 256.

11 LERNER, G., *La creación del patriarcado*, Barcelona: Ed. Crítica, 1990, p. 12.

12 Más información puede ser leída en CAGIGAS ARRIAZU, A., “El Patriarcado como origen de la violencia doméstica”, *Monte Buciero*, Nro. 5, Ayuntamiento de Santoña, 2000.

Han sido las propias mujeres las que han cuestionado, discutido, deliberado y generado conocimiento para identificar y visibilizar el carácter histórico del patriarcado, como también las herramientas para combatir sus efectos en la vida de las mujeres.

Intelectuales e investigadoras han cuestionado pensamientos clásicos como los de Platón, Aristóteles y Tomás de Aquino¹³, desafiando el poder patriarcal familiar, social y de la iglesia¹⁴. En el marco de la Ilustración y la revolución liberal de los siglos XVII y XVIII los reclamos de las mujeres comenzaron a realizarse de manera colectiva, surgiendo exponentes como Olympe de Gouges¹⁵ y organizaciones femeninas como la Sociedad de Ciudadanas Republicanas Revolucionarias y la Confederación de Amigas de la Verdad¹⁶. Ya en el siglo XIX son las sufragistas y las socialistas las que denuncian y hacen visible las condiciones de explotación y la violencia en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres, es decir, por su pertenencia al género femenino, instalando la lucha por los derechos básicos.

Pero fue principalmente en la década los 60 del siglo XX que las feministas dan un giro epistemológico conocido como estudios de la mujer, donde profundizan en el análisis del patriarcado en la esfera de lo privado y de lo político, entendido como toda área de la acción humana atravesada por relaciones de poder, incluyendo la familia y las relaciones personales. Los estudios de la mujer muestran lo “visible que se mostraba invisible para la sociedad permitiendo develar el recinto en que las mujeres han sido social y subjetivamente colocadas; desmontar la naturalización de la división socio-sexual del trabajo;

13 Estos filósofos han pasado a la historia y dejaron algunas ideas sobre la mujer, por ejemplo Platón dijo que “las mujeres son resultado de una degeneración física del ser humano... y que su deficiencia es su incapacidad de producir semen” y Aristóteles siguiendo ese modo de pensar dijo que “la mujer era incapaz de formarse un juicio o tener criterios propios, en la misma línea Santo Tomás dijo que era “un ser sin substancia propia... relegada al plano puramente ‘ocasional’”. Al respecto véase: CAGIGAS ARRIAZU, A., *op. cit.*

14 Entre las exponentes clásicas de la teoría feminista que fueron analizando la situación y condición de las mujeres encontramos a Cristina de Pisan en el año 1401, quien sentó las bases de la reflexión en lo que se llamó *querelle des dames*. La misma defendió la idea de que las mujeres podían ser inteligentes, virtuosas y valientes. También Sor Juana Inés de la Cruz, en 1446 fue otra gran mujer que defendió los derechos culturales de las mujeres y afirmó su derecho a criticar y a impugnar los sermones de sus superiores eclesiásticos. LAURENZI, E., PIZAN de, C., “¿una feminista *ante litteram*?”, *Lectora: revista de dones i textualitat*, Ed. Universitat de Barcelona, 2009.

15 Olympe de Gouges escribió el texto Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadanía (1791), una adaptación del texto original de la declaración francesa que incluía a las mujeres. Dos años después, en 1793, Olympe fue guillotizada, acusada de ‘traición’ y ese mismo año fueron prohibidos los clubes y sociedades literarias femeninas. Cabe destacar que en estos se producían debates y escritos que cuestionaban las políticas oficiales, se enfrentaron a Rousseau por su posición al separar la educación del hombre y la mujer utilizando nombres imaginarios como “Emilio” y “Sofía” (1791).

16 Ambas organizaciones entre los años 1793 y 1790. La última, impulsada por Etta Palm d’Alderes lanzó el discurso sobre la injusticia de las leyes a favor de los hombres a expensas de las mujeres. PÉREZ GARZÓN, J., *Historia del Feminismo*, Madrid: Ed. Catarata y UGT, 2011, p. 42.

revisar la exclusión de las mujeres de lo público y su sujeción en lo privado; y cuestionar la retórica presuntamente universalista de la ideología patriarcal”¹⁷

Ya en los años ochenta se comienza a desarrollar una nueva corriente más abarcadora e incluyente llamada estudios de género¹⁸. Los estudios de género han mostrado que a las características femeninas y masculinas se les han atribuido un valor social, en perjuicio de las mujeres y se ha colocado al hombre como el parámetro de lo humano, del ser universal sin considerar las necesidades y características del resto de la población¹⁹. No se trata de negar las diferencias biológicas entre ambos sexos, sino que estas diferencias no pueden, bajo ninguna circunstancia, justificar una distribución desproporcional de derechos y de poder.

Surge también la conceptualización de la violencia de género, como “una variable teórica esencial para comprender que no es la diferencia entre los sexos, y que no nos hallamos ante una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja por quien ostenta una posición de superioridad física –hombre– sobre el ‘sexo más débil’ –mujer–, sino que es la consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en una estructura social de naturaleza patriarcal”²⁰.

La violencia de género incluye la violencia contra otras personas por su identidad de género distinta a la dominante. Tal es el caso de gays, lesbianas, transexuales y transgénero, que muchas veces son invisibles cuando se *esencializan* las características biológicas, tras lo cual se oculta la violencia dirigida a otros sujetos²¹, vinculándose estrechamente con las construcciones del patriarcado. Es decir, con la supremacía masculina y todo lo que ello implica sobre la normalización de la distribución desigual de derechos, poderes, recursos y posición en la estructura social.

Por tanto, el funcionamiento de éste orden jerárquico de relaciones de poder, tanto en el ámbito público como privado, se impone, ejerce y mantiene a través de la violencia. Al respecto, Alda Facio señala que “todo sistema de dominación

17 BELUCCI, M., “De los estudios de la mujer a los estudios de género: han recorrido un largo camino...”, *Las mujeres en la imaginación colectiva: una historia de discriminación y resistencias*, Buenos Aires: PAIDÓS, 1992 citado por GUERRERO, E., et al, *Material de Apoyo con Perspectiva de Género para Formadores y Formadoras*, Chile: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación, 2011. Disponible en: http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201109271215450.material_apoyo_perspectiva_genero.pdf. [Consultado: 28.abr.2016].

18 Cfr DE MIGUEL, A., “La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación”, *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, Nro. 38, Instituto de Filosofía del CSIC, España, 2008.

19 El hombre puesto como parámetro de lo humano ha sido el hombre blanco, heterosexual, por lo general occidental y de preferencia con recursos económicos. Es decir, ese modelo de lo humano también dejó de lado al hombre negro, homosexual, pobre, analfabeto, etc.

20 Cfr. BELUCCI, M., *op cit.* p. 14.

21 TOLEDO VÁSQUEZ, P., *Feminicidio*, México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011, pp. 34 y 35.

requiere de la fuerza y el temor –en otras palabras la aplicación o amenaza del dolor– para mantener y reproducir los privilegios de aquellos que dominan. Dicha violencia se instala en los cuerpos de las mujeres quienes quedan sujetas al control sexual y reproductivo de los varones, en particular de aquel que se atribuye su dominio”²².

Al referirse a la violencia como forma de mantenimiento del patriarcado, el Secretario General de las Naciones Unidas sostiene que:

La violencia contra la mujer funciona como un mecanismo para mantener la autoridad de los hombres. Cuando una mujer se ve sometida a la violencia, por ejemplo, por transgredir las normas sociales que rigen la sexualidad femenina y los roles de familia, la violencia no es sólo individual sino que, en virtud de sus funciones punitiva y de control, también refuerza las normas de género vigentes²³.

Es el análisis crítico del orden patriarcal lo que lleva a afirmar que la violencia contra las mujeres es una violencia estructural presente en la división y el ejercicio del poder político, en el acceso a los recursos económicos, en la división del trabajo productivo y en las tareas del hogar²⁴ y ciertamente en el ejercicio de la violencia en sus diferentes manifestaciones a lo largo de la vida de las mujeres (violación, incesto, acoso sexual laboral o en instituciones educativas, trata de mujeres, violencia en el ámbito familiar y relaciones de pareja, etc.). Por esta razón, cuando se habla de violencia contra las mujeres se habla de un fenómeno social y no de una casuística de hechos aislados que pueden darse o no conforme las relaciones interpersonales que se construyen.

Con frecuencia cuando se habla de la “violencia contra las mujeres” se señala que “también” existen hombres víctimas de violencia por parte de sus parejas femeninas. Los datos dan cuenta de la existencia de situaciones de esta naturaleza. No obstante, los hechos de violencia contra hombres son consecuencia de una relación interpersonal y no necesariamente de una relación de poder jerárquico y estructural, como acontece con la violencia de género contra las mujeres, como bien fuera señalado, en relaciones de poder asimétricas y en una desvalorización de lo femenino.

Los actos de violencia contra la mujer no pueden atribuirse únicamente a factores psicológicos individuales ni a condiciones socioeconómicas como el desempleo. Las explicaciones de la violencia que se centran

22 FACIO, A., *Feminismo, género y patriarcado*, Disponible en: <http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Feminismo-género-y-patriarcado.-Alda-Facio.pdf>. [Consultado: 1.nov.2016].

23 Naciones Unidas, Secretario General, *Poner fin a la violencia contra las mujeres. De las palabras a los hechos*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006, p. 29.

24 Ejemplos claros de ello se perciben en la baja representación política de mujeres, la diferencia salarial, la discriminación en el ámbito laboral, el menor acceso a los recursos como ser el acceso a programas productivos y subsidios agrícolas, acceso a la tierra, etc. Más información puede ser encontrada en: SERAFINI, V., *Igualdad de Género y Principales Brechas en el Paraguay*, Asunción: ONU Mujeres Paraguay, 2015.

principalmente en los comportamientos individuales y las historias personales, como el abuso del alcohol o una historia de exposición a la violencia, pasan por alto la incidencia general de la desigualdad de género y la subordinación femenina sistémica. Por consiguiente, los esfuerzos por descubrir los factores que están asociados con la violencia contra la mujer deberían ubicarse en este contexto social más amplio de las relaciones de poder²⁵.

Comprender por tanto la vigencia del fenómeno de la violencia contra las mujeres en las sociedades “formalmente igualitarias y democráticamente constituidas” exige, como apunta Ana de Miguel “volver la mirada hacia nuestra historia para estudiar y tomarse en serio el hecho de que durante siglos nuestra cultura, tanto popular como académica y jurídica, ha legitimado esta violencia”²⁶. Por lo tanto, es necesario nombrar correctamente el problema, identificarlo como un problema social que afecta en general a toda la población y en especial a las mujeres y a las niñas y que para ello es necesario tomar medidas transformadoras del orden patriarcal históricamente establecido.

2. La violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos

La Organización de las Naciones Unidas ha afirmado que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades”²⁷.

En el ámbito interamericano, la Convención de Belém do Pará declara en su preámbulo que “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”.

Cualquier tipo de violencia ejercida contra una persona en cualquier ámbito implica un atentado contra su integridad, libertad, seguridad, así como a la salud física y emocional, entre otros. El Derecho, como regulador de las conductas de convivencia en la sociedad fija determinadas pautas y también consecuencias ante el incumplimiento y en este caso, ante conductas violentas, con el objetivo de detener los actos de violencia, castigar al agresor y reparar a la víctima y a la sociedad por la ruptura del orden social.

25 Naciones Unidas, Secretario General, *Poner fin a la violencia*, op. cit., p. 29.

26 DE MIGUEL, A., “Hacia un nuevo contrato social. Políticas de redefinición y políticas reivindicativas en la lucha feminista”, *El reto de la participación. Movimientos y organizaciones: una panorámica comparativa*, Madrid: Antonio Machado, 2002.

27 Preámbulo de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, cit. supra.

No obstante, la violencia contra las mujeres tiene una dimensión mayor que va más allá de la dimensión personal, intersubjetiva entre agresor y víctima. Tal como se ha señalado en el apartado anterior, la misma tiene sus raíces en el patriarcado como orden social que establece el poder masculino de dominación de las mujeres, en donde las mismas son potenciales víctimas de violencia a lo largo de toda su vida por el sólo hecho de ser mujeres. Es por esto, que el combate a la violencia de género y a la violencia contra las mujeres no puede hacerse sólo desde el ámbito de la individualización de la conducta, es decir, desde el derecho civil de protección y/o penal. En este sentido Bodelón González ha afirmado que “[l]uchar contra la violencia de género no implica sólo detener las agresiones y generar estructuras de apoyo psicológico, social y económico, sino que requiere crear una estructura jurídica que reconozca los derechos de las mujeres”²⁸.

El Comité CEDAW por medio de su Recomendación General No. 19, ha destacado que la violencia contra la mujer no solo menoscaba sino que puede llegar a anular el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y que la misma constituye discriminación, como lo define el artículo 1 de la Convención (párr. 7). El Comité continúa señalando que:

[...] la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre [...]. Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquier persona, organizaciones o empresas [...] (párr... 9).

La principal consecuencia de categorizar la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos es que trae aparejada la obligación estatal de respetar, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos.

La obligación de *respetar* exige que el Estado y sus agentes no violen los derechos humanos reconocidos en su Constitución y en los tratados internacionales que ha ratificado, es por lo tanto una obligación de abstención. A su vez la obligación de *garantizar* obliga al Estado a tomar las medidas necesarias para asegurar que todas las personas bajo su jurisdicción puedan ejercer y gozar libremente de sus derechos. En la jurisprudencia emblemática de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) del caso *Campo Algodonero vs. México*, la Corte IDH señaló:

Sobre la obligación de garantía la Corte ha establecido que puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. Esta obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los

28 BODELÓN GONZÁLEZ, E., “De la seguridad a los derechos: el debate sobre la violencia de género en el ámbito jurídico y el movimiento feminista”, *Violencia y Sistema Penal*, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008, p. 75.

derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación” [...]”²⁹

La obligación de garantizar por lo tanto, no es meramente formal, sino que implica la existencia de un orden normativo e institucional que a su vez garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por último, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas que fueren necesarias para *hacer efectivos los derechos humanos*, las que pueden y deben ir más allá de las medidas legislativas, por tanto, se trata de medidas complementarias de cualquier carácter para hacer realidad los derechos en los resultados. Bajo estas obligaciones internacionales, la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado paraguayo mediante Ley N° 605/1995, reconoce el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado (artículo 3) y además indica:

Artículo 4: Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

29 Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, Nro. 205, párr. 236.

De esta manera, el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos obliga a los Estados a pasar de medidas discrecionales a adoptar medidas concretas para prevenir, castigar y erradicar la violencia. En Paraguay, esta obligación ha sido incorporada en el entramado jurídico del Estado al más alto nivel, donde la Constitución Nacional dispone que es necesario “promover políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” (art. 6o) y allanar los obstáculos para que la “igualdad sea real y efectiva” (art. 48).

El marco de los derechos humanos en el ámbito de la violencia contra las mujeres brinda a las víctimas y a la ciudadanía en general el derecho a demandar al Estado el cumplimiento de estas obligaciones, y también el acceso a recursos y mecanismos en el campo del Derecho Internacional para responsabilizar al Estado por actos de particulares bajo su jurisdicción.

[E]n virtud del Derecho Internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. (párr. 9 Recomendación General No. 19 Comité CEDAW).

El enfoque de la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos también empodera a las mujeres, sostiene el Secretario General de las Naciones Unidas³⁰, ya que las coloca no sólo como receptoras pasivas de beneficios discrecionales sino como *activas titulares de derechos*. Este reconocimiento también ha permitido que los temas que afectan a las mujeres, en este caso la violencia, se vuelvan visibles en el debate de la universalidad de los derechos y se apunte a ver las circunstancias particulares que afectan a la mitad de la población mundial.

Comprender la violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos implica dar respuestas integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla, en particular desde el ámbito de la educación, salud, comunicación, justicia, seguridad, entre otros.

3. Las víctimas y las formas de violencia ejercidas

Existen múltiples formas de ejercer violencia, en diferentes escenarios y contextos, en tiempos de paz, guerra o regímenes totalitarios. La violencia contra las mujeres ha adoptado diferentes formas a lo largo de la historia, desde la lapidación aún presente en algunas regiones del mundo o la quema de brujas a

30 Naciones Unidas, Secretario General, *Poner fin a la violencia contra las mujeres*, cit. supra, p. 15.

finales del siglo XVII, hasta formas de violencia que persisten hasta hoy, como la trata de personas y los feminicidios, crímenes que trascienden las fronteras nacionales. Asimismo, es importante considerar que la violencia puede manifestarse en cualquier momento de la vida de una mujer, incluso desde antes de nacer y hasta su edad adulta.

El cuadro a continuación presenta algunas de las formas y ámbitos de violencia contra las mujeres de acuerdo al ciclo de vida:

CUADRO Nº 1.
Formas de violencia conforme ciclo de vida

Prenatal	<ul style="list-style-type: none"> • Aborto selectivo por sexo • Efectos sobre el recién nacido/a por violencia durante el embarazo
Infancia	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso físico, sexual y psicológico • Acceso diferenciado a educación, alimentos y cuidados de salud
Niñez	<ul style="list-style-type: none"> • Incesto • Abuso físico, sexual y psicológico • Explotación sexual infantil y pornografía • Acceso diferenciado a educación, alimentos y cuidado de salud • Pedofilia • Trabajo infantil doméstico - Criadazgo
Adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> • Incesto • Violencia durante el noviazgo • Abuso o acoso sexual en el entorno familiar o el sitio de estudio • Trata; esclavitud sexual; explotación sexual • Embarazo forzado • Matrimonio infantil/adolescente • Acoso callejero • Trabajo infantil doméstico – Criadazgo
Adultez	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia durante el matrimonio • Sexo forzado por razones de trabajo o económicas • Abuso o acoso sexual en el sitio de trabajo • Violencia institucional (<i>techo de cristal</i>) • Violencia política • Trata; esclavitud sexual; prostitución forzada • Embarazo o aborto forzado • Violación dentro del matrimonio
Vejez	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia física y psicológica por familiares más jóvenes • Acceso diferenciado a cuidados médicos • Falta de jubilación y autonomía económica (por ejemplo, por cuestiones históricas como la denegación de derechos a las trabajadoras domésticas o el trabajo doméstico no remunerado) • Pensiones de viudez, que en ocasiones no cobran por trabas burocráticas

Fuente: Adaptación propia en base a JIMENEZ GARCÍA, M., *et al*, *Ruta Crítica de las mujeres afectadas por violencia de pareja en Venezuela*, UNPFA, 2013.

La anterior enunciación no es taxativa, sino que ejemplifica las distintas formas de violencia que puede sufrir una mujer desde niña hasta la edad adulta. No es posible realizar una línea del tiempo que divida las distintas formas de violencias de manera exclusiva en una etapa de la vida de las mujeres, ya que, por ejemplo, la trata de personas puede darse desde la primera infancia hasta mujeres adultas, cuyos fines pueden ser distintos.

Es importante considerar que a estas formas de violencia hay que analizarlas en relación a intersecciones como son la condición étnica, orientación sexual, opción religiosa, condición de discapacidad, nivel de pobreza, entre otros. El objetivo del presente estudio no es la conceptualización de cada una de estas formas de violencia, sino la comprensión amplia del fenómeno y su abordaje por el sistema institucional responsable de generar respuestas a esta problemática.

Así, podemos además señalar que los ataques u ofensas verbales también constituyen una forma de violencia, conocida como violencia psicológica, que se puede presentar en cualquier momento de la vida, a lo largo de ella y en diferentes contextos económicos, sociales, políticos, familiares, laborales, etc. Muchos de estos ataques verbales en el ámbito callejero, son también conocidos como piropos, están socialmente naturalizados y aceptados, pues los hombres los consideran legítimos e inofensivos y es un claro ejemplo de los efectos que produce el patriarcado en la sociedad.

Esta clase de hostigamiento público contra las mujeres demuestra una fuerte cultura machista y refuerza estereotipos de lo que son o deben ser hombres y mujeres en la sociedad, reforzando la imagen de la mujer como objeto sexual y de consumo por parte de algunos hombres que se siente con el derecho de acosar expresando lo que desee a cualquier mujer. Si bien, no todas las mujeres perciben el acoso callejero como una violación a su intimidad –ya se ha dicho que está naturalizado– en general sí genera inseguridad, incomodidad e incluso muchas mujeres se sienten amenazadas y con miedo de usar y/o transitar espacios públicos, por lo que este tipo de acosos suele actuar como disuasivo al desplazamiento y participación de las mujeres en actividades en el ámbito público.

Por otro lado, especial atención requiere la violencia dirigida contra personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersex (en adelante LGBTI), violencia que se encuentra arraigada en los mandatos de género de la cultura patriarcal. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la violencia contra personas LGBTI constituye “una forma de violencia de género, impulsada por el deseo de castigar a aquellos que se considera que desobedecen normas de género”³¹.

31 Citado por CIDH en comunicado de prensa “Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2014/153A.asp>. [Consultado 5.oct.2016].

Las mujeres lesbianas también están particularmente expuestas a sufrir actos de violencia debido a la misoginia y las inequidades de género que existen en la sociedad³². Un gran porcentaje de esta violencia contra mujeres lesbianas se da en el ámbito familiar, donde son víctimas de toda clase de ataques físicos, psicológicos y hasta sexuales, entre los que se incluyen las violaciones correctivas, es decir, violaciones con el fin de castigarlas y con el propósito de cambiar su orientación sexual³³. El Alto Comisionado sostiene que “las lesbianas y las mujeres trans corren un riesgo especial debido a la desigualdad entre los géneros y las relaciones de poder en el seno de las familias y la sociedad en sentido más amplio”³⁴.

Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones, no se puede considerar a las mujeres como un todo homogéneo, sino que como un colectivo humano que vive en una diversidad de etapas que se transitan a lo largo de la vida, de diferentes orígenes étnicos, de opciones religiosas y sexuales diversas y que desarrollan su vida en contextos culturales, económicos, laborales, sociales y políticos también distintos. La violencia, entendida así, afecta a las mujeres con mayor o menor impacto, dependiendo de sus condiciones de vida.

4. Ámbitos de la violencia

La violencia contra las mujeres puede darse en cualquier ámbito. La Convención de Belém do Pará, al referir en el artículo 2 que la violencia incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. Que tenga lugar *dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal*, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. Que tenga lugar en la *comunidad* y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y

32 ACNUDH, *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*, (A/HRC/19/41), 17 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Leyes-y-practicas-discriminatorias-y-actos-de-violencia1.pdf>. [Consultado: 5.oct.2016].

33 Para ampliar la información pueden verse los artículos de la organización Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas en los Informes anuales de derechos humanos en Paraguay de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy. Y los informes de la CIDH y el Alto Comisionado citados anteriormente.

34 Cit. Supra nota 27, párr. 21

- c. Que sea *perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes*, donde quiera que ocurra. (Énfasis agregado)

La violencia en el ámbito familiar o doméstico ha sido la más abordada desde que la violencia contra las mujeres pasó de ser un asunto privado a ser un asunto público. No obstante, cuando se enmarca la violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico o familiar, podría quedar oculto quién ejerce la violencia y quiénes son las víctimas. Lo cierto es que en el ámbito doméstico o familiar se transmiten valores, creencias y se instalan y/o reproducen relaciones desiguales de poder, siendo uno de los contextos donde ocurre la violencia, al igual que el ámbito comunitario, laboral, etc³⁵. La familia no es la causa de la violencia, sino las relaciones desiguales de poder (patriarcales) que se dan dentro de ella, que justifican que uno de sus miembros ejerza violencia sobre los demás o a algún integrante en particular.

La violencia contra las mujeres en el ámbito familiar está enmarcada en esta complejidad de relaciones históricas, culturales y sociales patriarcales, reforzada por el sesgo de género en los valores socioculturales predominantes, que inciden a su vez en que los agentes estatales tengan un papel poco activo en la promoción de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres.

Al respecto, el grupo de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (MESECVI) mostró su “preocupación por las normas genéricamente neutras adoptadas en el marco de la lucha contra la violencia familiar. Con ello se invisibiliza el hecho que mujeres, niñas y adolescentes constituían el mayor número de víctimas de violencia, y que responde a una situación de desigualdad histórica entre hombres y mujeres que legitima la violación de sus derechos”³⁶.

La violencia en el ámbito “comunitario” hace relación a la que ocurre en espacios públicos, sociales, institucionales e incluso laborales. En el reconocimiento y respuesta a la violencia ejercida en el ámbito educativo, fue aprobada la Ley No. 4633/12 “Contra el acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas”, más conocida como ley anti *bullying*.

La violencia perpetrada en el ámbito de la salud es poco visible, aunque muy sentida por las mujeres en edad reproductiva. Una de ellas es la denominada violencia obstétrica, expresada en un “trato deshumanizado, abuso de medicamentos y patologización de los procesos naturales”, figura incorporada en

35 Véase: LAURENZO COPELLO, P., “La violencia de género en la ley integral. Valoración político-criminal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005.

36 Mecanismo de Seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres (MESECVI) Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mese cvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf>, p. 17. [Consultado 5.oct.2015].

el Proyecto de Ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia³⁷.

Por último, el artículo de la Convención de Belém do Pará hace referencia a la violencia perpetrada por el Estado y sus agentes “donde quiera que esta ocurra”, es decir: en las calles, hospitales, escuelas, centros de privación de libertad o cualquier otra institución del Estado. En virtud de esta disposición, el Estado se obliga a “abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación” (artículo 7, inciso 1). Esta violencia abarca, entre otras, la violencia contra las mujeres perpetrada por el Estado en el marco de regímenes totalitarios, conflictos armados, violencia contra las mujeres bajo custodia policial o por las fuerzas de seguridad. Este tipo de violencia no se limita únicamente a un accionar del Estado, sino también a la omisión de los deberes del Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de las mujeres.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, tribunales internacionales como el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia han sentado importante jurisprudencia respecto a crímenes sexuales como la violación por parte de los agentes del Estado. A través de la investigación de casos, se incluyó a la violación como crimen de lesa humanidad y como crimen de genocidio. Al respecto, una de las primeras jurisprudencias fue la emitida por la Sala de Primera Instancia que juzgó los crímenes de género en Ruanda en el caso de Akayesu³⁸, donde se destacó el vínculo entre dichos crímenes y los patrones desarrollados a lo largo del conflicto:

[La violación y la violencia sexual] constituye genocidio de la misma forma que cualquier otro acto en tanto sean cometidos con la intención específica de destruir, total o parcialmente, a un grupo específico, como tal. En efecto, la violación y la violencia sexual constituyen [...] una de las peores formas de causar daño a la víctima, en tanto él o ella sufre al mismo tiempo daño físico y mental [...] La violencia sexual fue parte integral del proceso de destrucción dirigido especialmente contra las mujeres

37 Presentado el 4 de marzo de 2015 por las diputadas Rocío Casco, Karina Rodríguez, Del Pilar Medina, Esmerita Sánchez, Blanca Marina Vargas y los diputados José Ledezma y Ramón Duarte. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/formulario/VerDetalleTramitacion.pmf?q=VerDetalleTramitacion%2F104038>. [Consultado 5.oct.2015].

38 Jean-Paul Akayesu era intendente de la ciudad ruandesa de Taba. El mismo fue declarado culpable de genocidio y crímenes contra la humanidad por participar y supervisar determinados actos mientras se desempeñaba como intendente. Fue hallado culpable en nueve cargos de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio, entre ellos la violación como crímenes de lesa humanidad y la violencia sexual como crimen de genocidio. Actualmente Akayesu cumple condena perpetua en una prisión de Mali.

Tutsis y contribuyó de manera específica a su destrucción y a la del grupo Tutsi como tal [...]»³⁹

Más tarde en el caso Kunarac⁴⁰, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, también consideró a la violación como un acto de tortura:

Algunos actos conllevan *per se* el sufrimiento de aquellos sobre quienes se ejecutan. La violación es [...] un acto de este tipo [...]. La violencia sexual conlleva necesariamente dolor o sufrimiento graves, sean físicos o mentales, y de esta forma justifica su caracterización como un acto de tortura. El dolor o sufrimiento graves, requeridos por la definición del crimen de tortura, puede entonces ser establecido una vez que la violación ha sido probada, en la medida en que el acto de violación necesariamente implica dicho dolor o sufrimiento.⁴¹

Más recientemente y a nivel latinoamericano cabe destacar el juzgamiento del ex presidente de Guatemala Efraín Ríos Montt, condenado por crímenes de genocidio y lesa humanidad, donde quedó de manifiesto que la violencia sexual y la violación fueron usadas en Guatemala como estrategias de guerra para destruir y aterrorizar a la población indígena maya en el marco del conflicto armado en ese país⁴².

En Paraguay, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) en su informe final estima que 1.469 mujeres fueron víctimas de detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes durante la dictadura del General Alfredo Stroessner. La violación sexual como una forma de tortura fue perpetrada como “respuesta a la participación política de la mujeres, al igual que a su militancia social [...], las violaciones sexuales como arma de terror están basadas en la condición de género y las construcciones sociales y culturales que esta conlleva”⁴³. La violencia y esclavitud sexual de niñas por parte del propio dictador Alfredo Stroessner y altos jefes del régimen es otra de las violaciones

39 SONDERÉGUER, M., *Género y poder. Violencia de género en contextos de represión política y conflictos armados*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2012, p. 21. También: Fiscalía vs. Akayesu, Caso No. ICTR-96-4-T. Sentencia 731-734 del 2 de septiembre de 1998.

40 Drogolhub Kunarac y otros dos oficiales serbiobosnios fueron condenados por violar, esclavizar y torturar a niñas y mujeres musulmanas durante el conflicto en la antigua Yugoslavia.

41 Fiscalía v. Kunarac. Caso No. IT – 96-23 y IT – 96-23/1- A. Sentencia de Apelación 149 – 151, del 12 de junio de 2002. Citado por Weinberg Roca, Inés “El Juzgamiento de los crímenes de género y de contenido sexual” en SONDERÉGUER, M., *Género y poder*. Op. Cit nota 34, p. 23

42 El peritaje experto que puso de manifiesto los vínculos entre las violaciones como crímenes de guerra fue elaborado por Paloma Soria, experta de la organización Women’s Link Worldwide. Poco tiempo después la sentencia fue anulada por la Corte Constitucional de Guatemala con tres votos a favor de Ríos Montt y dos en contra.

43 BAREIRO, L., ZUB CENTENO, M., “Violencia de género en la dictadura. Las mujeres en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay”, *Género y poder*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2012, p. 150.

de derechos humanos⁴⁴. También se han visibilizado estos hechos a partir de investigaciones periodísticas⁴⁵.

5. Femicidio o Femicidio

La traducción del término *femicide* al español no cuenta con un consenso, siendo utilizada de manera indistinta como femicidio o feminicidio en las diversas legislaciones latinoamericanas⁴⁶.

El femicidio y feminicidio provienen de la palabra inglesa *femicide*, expresión acuñada por la escritora norteamericana Carol Orlock en 1974, retomado por Diana Russel en 1976 ante el Primer Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres. A inicios de la década de los 90 Diana Russell y Jane Caputi desarrollaron el concepto en publicaciones⁴⁷ y develaron el sustrato misógino de los crímenes de mujeres que se mantiene oculto en la palabra homicidio, ubicando a las muertes violentas de mujeres como el *continuum* de una gran cantidad de actos de violencia como abusos verbales y físicos, violación, tortura, esclavitud sexual, incesto, violencia psicológica, acoso laboral, sexual, mutilación genital femenina, maternidad forzada, herosexualidad forzada, abuso sexual infantil, mutilaciones en nombre de la belleza, etc. Cuando estas formas de violencia resultan en muerte, consideran las autoras que ello constituye un *femicide*⁴⁸.

Conceptualizar las muertes violentas de mujeres es importante porque como bien lo ha señalado la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, los homicidios de mujeres relacionados con el género, más que una nueva forma de violencia, constituyen la manifestación extrema de formas de violencia que existen contra la mujer:

44 Julia Ozorio documenta un importante testimonio sobre esto en: OZORIO, J., *Una rosa y mil soldados*, Asunción: Intercontinental Editora, 2008. Asimismo: Comisión de Verdad y Justicia (2008). *Informe final. Anive haguä oiko*. Asunción: autor.

45 Algunos de los artículos pueden ser encontrados en: <http://www.ultimahora.com/goiburu-estima-que-al-menos-hubo-cinco-harenes-stroessner-n996359.html>; <http://www.ultimahora.com/a-stroessner-le-traian-las-nenas-ser-violadas-n995744.html>. [Consultado el 17.ago.2016].

46 Costa Rica, Chile, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá son los países que han adoptado el término “femicidio”. El Salvador, México, Perú y Bolivia optaron por tipificar el hecho como “feminicidio”. ONU Mujeres y Alto Comisionado para los derechos humanos de Naciones Unidas. Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/ feminicidio).

47 CAPUTI, J., RUSSELL, D., “Femicide: Speaking the Unspeakable”, *Ms. Magazine*, MacDonald Communications, 1990, y luego el libro: RUSSELL, D.; RADFORD, J., *Femicide: The Politics of Woman Killing*, Twayne Publishers, 1992.

48 TOLEDO VÁSQUEZ, P., *op. cit.*

No se trata de incidentes aislados que ocurren en forma repentina e imprevista sino más bien del acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia. La mujer sometida continuamente a la violencia y que vive en condiciones de discriminación por razones de género y amenazas está “siempre en el pabellón de la muerte, siempre temiendo la ejecución”. El resultado es que la mujer no puede vivir y ello constituye una parte importante del proceso de la muerte cuando el acto letal finalmente ocurre. La violencia de esa índole, más que obedecer a propósitos aislados o individuales, sigue una lógica institucional “de definir y mantener relaciones sociales jerárquicas de raza, género, sexualidad y clase y, de esa manera, perpetuar la desigualdad de las comunidades marginadas”⁴⁹.

Femicidio es considerado como la “muerte violenta de mujeres (asesinato, homicidio o parricidio), por el hecho de ser mujeres”, así como “el asesinato de mujeres por razones asociadas con su género. El femicidio es la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos producidos por la violencia en el ámbito familiar y la violencia sexual”⁵⁰.

El término femicidio adquiere en la literatura feminista un consenso más amplio al denominarse como un *continuum* de violencia que puede incluir el incesto, abuso físico y psicológico, esterilización forzada, uso de las mujeres en la pornografía, trata de personas, maternidad forzada, etc. En la medida en que cualquiera de estas formas de violencia contra una mujer resulta en su muerte, se convierte en un femicidio.

Desde este enfoque, el elemento central es la posición de dominación masculina, de subordinación tiene que ver con la dominación del género femenino en el marco de las relaciones de poder que genera el patriarcado, en el cual la violencia opera como forma de mantenimiento de ese orden.

La violencia contra las mujeres es de hecho la piedra angular de la dominación de género. Como lo plantea Lori Heise: esta violencia no es casual, el factor de riesgo es ser mujer. Las víctimas son elegidas por su género. El mensaje es dominación: confórmate con tu lugar⁵¹.

La antropóloga feminista Marcela Lagarde explica su preferencia por el término feminicidio:

En castellano femicidio es una voz homóloga a homicidio y sólo significa homicidio de mujeres. Por eso, para diferenciarlo, preferí la voz feminicidio y denominar así al conjunto de violaciones a los derechos humanos de las

49 Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Rashide Manjoo (A/HRC/20/16), 23 de mayo 2012, párr. 15.

50 Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, *I Informe regional: situación y análisis del feminicidio en la región centroamericana*, San José: IIDH, 2006, pp. 33 y 35.

51 *Ibid.*, p. 37.

mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres y que éstos fuesen identificados como crímenes de lesa humanidad [...]

En el feminicidio concurren en tiempo y espacio daños contra niñas y mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos –en ocasiones violadores– y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. No todos los crímenes son concertados o realizados por asesinos seriales: los hay seriales e individuales, algunos son cometidos por conocidos: parejas, ex parejas, parientes, novios, esposos, acompañantes, familiares, visitas, colegas y compañeros de trabajo; también son perpetrados por desconocidos y anónimos, y por grupos mafiosos de delincuentes ligados a modos de vida violentos y criminales. Sin embargo, todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres⁵².

Lagarde destaca que el concepto de feminicidio hace referencia al contexto de impunidad en que se realizan estos crímenes, y la responsabilidad del Estado para juzgar y garantizar justicia, cuando “el Estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado”⁵³. Por lo tanto el elemento impunidad, como elemento político y de responsabilidad del Estado, es el principal diferenciador entre ambos términos: femicidio y feminicidio, colocando el foco en el papel que juega en el Estado en la perpetuación de estos crímenes y su responsabilidad en la prevención, sanción y erradicación de la violencia.

Cualquiera sea el término que se adopte femicidio o feminicidio, resulta fundamental romper con el término neutral de “homicidio” porque ello implica romper con uno de los paradigmas del patriarcado como es la neutralidad de las palabras. Hacer referencia a la muerte violenta de mujeres no como casos aislados, sino como una situación estructural de violencia es darle existencia y reconocer un fenómeno: “lo que no se nombra no existe” señalaba el antropólogo francés Claude Lévi-Strauss.

Al articular los conceptos, la lengua se convierte en vehículo del pensamiento. Cuando se nombra: se categoriza, se organiza el mundo. Por lo tanto, las palabras tienen un poder conceptualizador, ya que la palabra crea el concepto en la misma medida en que el concepto requiere de la palabra⁵⁴.

52 LAGARDE, M., “Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, *Retos teóricos y nuevas prácticas*, San Sebastián: Ankulegi, 2008, p. 216. Disponible en: <http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Violencia%20feminicida.pdf>. [Consultado 6.oct.2015].

53 *Ibid.*, p. 217.

54 BACCO, B., *Análisis de Claude Lévi-Strauss*. Disponible en: <http://www.comunidadrussell.com/default.asp?contenidos/textos/levi-strauss.html#notas>. [Consulta el 30.abr.2016].

Las mujeres y los problemas que afectan a las mujeres no sólo han permanecido ocultos, invisibles en la historia y en el lenguaje, sino también en la construcción de las normas jurídicas y por lo tanto, han carecido de valor social. Por eso, el reconocimiento del feminicidio/femicidio como la forma más extrema de violencia contra las mujeres es uno de los pasos para combatirla.

LEGISLACIÓN NACIONAL, AVANCES Y LIMITACIONES

El derecho a una vida libre de violencia se encuentra reconocido constitucionalmente en el artículo 5 sobre la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes y en el artículo 9 sobre el derecho a la protección de la libertad y la seguridad de las personas. La Constitución también incorpora un artículo específico para referirse a la protección contra la violencia: “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” (artículo 60).

1. La Constitución Nacional y los tratados internacionales

En la Constitución Nacional de 1992 el “derecho a la vida” es reconocido en el artículo 4 como inherente a toda persona humana, garantizándose su protección, en general⁵⁵, desde la concepción, aboliendo la pena de muerte y garantizando que “toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y síquica, así como en su honor y en su reputación”. Este derecho abarca por un lado el derecho a no ser privado de la vida de manera arbitraria, es decir, el deber de abstención por parte del Estado; pero por otro lado, implica la obligación del Estado de garantizar acciones que permitan el goce efectivo de este derecho.

El derecho a una vida libre de violencia también se encuentra reconocido constitucionalmente en el artículo 5 sobre la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes y en el artículo 9 sobre el derecho a la protección de la libertad y la seguridad de las personas. La Constitución también incorpora un artículo específico para referirse a la protección contra la violencia: “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” (artículo 6o).

La incorporación de un artículo específico sobre la violencia en el ámbito de la familia constituye un paso importante en el reconocimiento del problema. Si bien, otros cuerpos constitucionales son más amplios haciendo referencia a la violencia de género o la violencia contra las mujeres, como las Constituciones de República Dominicana (artículo 42) y Bolivia (artículo 15), la garantía específica del derecho a ser protegido de la violencia en la familia dentro de la Constitución del Paraguay implica el asunción de la responsabilidad estatal frente a problemas específicos de grupos poblacionales dentro del ámbito privado.

La Constitución paraguaya también jerarquiza a los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados en segundo orden de prelación, luego de la Constitución como ley suprema de la República, y por encima de las leyes nacionales (art. 137), esto, en cuanto a que para su denuncia deben someterse al procedimiento de la enmienda constitucional conforme el artículo 142 de la Constitución Nacional.

55 La expresión “en general desde la concepción” es utilizada en el Pacto de San José (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969), lo que deja abierta la posibilidad a excepciones particulares. Al respecto la jurisprudencia interamericana con relación al derecho a la vida indica que este derecho no es absoluto, en el sentido de que existen situaciones como la legítima defensa, el uso lícito de la fuerza por parte de agentes Estatales, o la interrupción voluntaria del embarazo bajo determinadas circunstancias son eximidas de pena. No obstante estos temas no son objeto del presente trabajo.

En este marco, es importante destacar que el Estado paraguayo es signatario de los principales tratados internacionales relativos al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, Ley 1215/86)⁵⁶. A pesar de que dicha igualdad estaba subordinada a los roles y estereotipos de género de las leyes, el instrumento avaló las luchas de las mujeres una vez conquistada la democracia y permitió la pronta modificación de legislaciones discriminatorias como el Código Civil con la Ley 1/92 y la incorporación de normativa por la igualdad en el proceso de la constituyente de 1992⁵⁷.

En 1995 el Estado también ratificó por medio de la Ley 605/95 la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará. Este instrumento es uno de los más importantes en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, reconociendo a la misma como una violación a los derechos humanos, responsabilizando al Estado incluso cuando tolera o consiente en su territorio la violencia ejercida contra la mujer que se produce en el ámbito privado. Entre otras cosas, esta Convención obliga al Estado a incluir en su legislación interna normas para erradicar la violencia, las prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la violencia, establecer procedimientos legales justos y eficaces para que la mujer obtenga protección, resarcimiento, reparación del daños u otros medios de compensación (artículo 7).

56 Instrumento ratificado durante la dictadura del Alfredo Stroessner en el año 1986.

57 BAREIRO, L., ZUB CENTENO, M., *op. cit.*, p. 142.

CUADRO Nº 2.**Instrumentos clave de derechos humanos de las mujeres ratificados por Paraguay**

Nombre del Instrumento	Ley de Ratificación
Sistema Universal	
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	Ley 1215/86
Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	Ley 1683/01
Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer	Ley 54/90
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	Ley 4/92
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP / ICCPR)	Ley 5/92
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad	Ley 3458/08
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	Ley 69/90
Convención sobre los Derechos del Niño (CRC)	Ley 57/90
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW)	Ley 3452/08
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Ley 1663/01
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ICRPD)	Ley 3540/98
Sistema Interamericano	
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – “Convención de Belém do Pará”	Ley 605/95
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	Ley 876/63
Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José	Ley 1/89
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	Ley 56/90
Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador	Ley 1047/97
Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad o Convención de Guatemala	Ley 1925/02

Sin duda, la adhesión del Estado a tratados internacionales de derechos humanos muestra su voluntad política de cumplir las normas allí expresadas, sin embargo como bien señala el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI):

[D]ichos tratados no son autoaplicables en la mayoría de países de la región, por lo que requieren de la adopción de normas penales, civiles o administrativas que implementen sus disposiciones, y/o de la armonización de las normas ya existentes con las disposiciones de dicho tratado. Además de la implementación a través de normas penales, civiles y administrativas, es necesario que los jueces realicen el “control difuso de convencionalidad” consagrado en el sistema interamericano con el fin de

asegurar que las normas nacionales y actos procesales vayan de acuerdo con lo dispuesto en las convenciones interamericanas de derechos humanos, entre ellas la Convención de Belém do Pará⁵⁸.

De allí que resulte necesario analizar la legislación paraguaya en materia de violencia contra las mujeres a la luz de los tratados internacionales, en especial la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. No obstante la Constitución de la República del Paraguay garantiza que la falta de reglamentación de una ley no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía (artículo 45).

2. Las diferentes formas de violencia previstas en la legislación penal

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres ha pasado por diferentes etapas tanto en la normativa como en las políticas públicas:

El no reconocimiento. La violencia era concebida como problema privado, donde nadie debía intervenir, menos el Estado. El Código Civil vigente hasta su reforma parcial en 1992 contenía normas discriminatorias respecto a los derechos de las mujeres en el matrimonio y con relación a las y los hijos, y el Código Penal eximía de pena al marido en caso de flagrante adulterio de su mujer, matase a ésta o a su cómplice (amante), bajo el concepto de salvar su honor o bien, disminuía la pena en caso de aborto cuando éste era causado para salvar el honor de la esposa, hija, hermana o madre.

Reconocimiento de la violencia en el ámbito familiar. La Constitución de 1992 reconoce la violencia como un problema que afecta las relaciones de familia, cinco años después en 1997 el Código Penal incorporó la violencia familiar como un delito con pena de multa, aunque en el 2014 amplía la definición del delito y amplía las penas hasta 6 años, y si hubiera lesión grave hasta 10 años. En el año 2000 se dictó la primera ley de carácter civil para la adopción de medidas de protección urgentes en casos de violencia doméstica (Ley 1600/100). A nivel de políticas públicas en 1994 se aprobó el I Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, y en 2016 se presentó y aprobó por decreto el II Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020. Ambos planes reconocen la violencia basada en género en sus diversas manifestaciones. También los tres planes nacionales de igualdad de oportunidades desarrollados por la Secretaría de la Mujer, luego Ministerio de

58 Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Abril de 2012, p. 16.

la Mujer a partir de 2012, incorporaron el derecho a una vida libre de violencia como un componente clave.

La búsqueda de leyes específicas contra la violencia hacia las mujeres como un problema de relaciones de poder desiguales. En 2007 se presentó el primer proyecto de ley “Que reprime toda forma de violencia contra la mujer” para tipificar el feminicidio y otros hechos punibles como la violencia económica, sexual, etc. Desde entonces han sido varios los proyectos de ley presentados ante ambas Cámaras de Congreso, incluso proyectos que modifican el artículo 229 del Código Penal y la Ley 1600/00. A partir del 2012 se presentaron dos proyectos de ley con un enfoque de protección integral de la violencia hacia las mujeres, ambos impulsados por los tres poderes del Estado (Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo). El primero fue rechazado por tres comisiones del Congreso y el segundo (presentado en marzo de 2015) avanzó con participación de la sociedad civil, habiendo sido aprobado en general en diciembre de 2015, sancionado por la Cámara de Diputados con modificaciones en agosto de 2016 y aprobado con modificaciones en noviembre por la Cámara de Senadores.

A continuación se analizará, brevemente, el alcance de la normativa existente y algunas de las formas de violencia previstas en la legislación paraguaya.

2.1 La violencia intrafamiliar o doméstica

El Código Penal (Ley 1160/97 y sus modificaciones) tipifica la violencia familiar en el artículo 229. Este artículo ha sido modificado tres veces desde su incorporación en el Código Penal, eliminando requisitos para la configuración del delito y aumentando el marco penal, conforme se observa a continuación.

CUADRO Nº 3.

Evolución de las modificaciones del tipo penal de violencia familiar, artículo 229 en el Código Penal

Código Penal - Ley 1.160/1997	Ley 3.440/2008	Ley 4.628/ 2012	Ley 5.378/2014
229. El que en el <u>ámbito familiar</u> , ejerciera <u>violencia física</u> sobre otros con quien conviva, será castigado con <u>multa</u> .	229. El que, en el <u>ámbito familiar</u> , ejerciera o sometiera <u>habitualmente a violencia física o dolores psíquicos considerables</u> sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta <u>dos años o multa</u> .	229. El que, aprovechándose del <u>ámbito familiar</u> , ejerciera <u>violencia física o psíquica en forma reiterada</u> a otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de <u>hasta tres años o multa</u> ; siempre que del hecho no surjan lesiones, en los términos del artículo 111° del Código Penal; en cuyo caso no se requerirá de la reiteración.	229. 1ro. El que, aprovechándose del <u>ámbito familiar o de convivencia</u> , ejerciera <u>violencia física o psíquica</u> sobre otro con quien convive o no, será castigado con una pena privativa de libertad de uno a seis años. 2do. Cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la Lesión Grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación citada. Énfasis agregado.

En 2014, la última modificación amplía el concepto al hablar del “ámbito familiar o de convivencia”. El artículo 49 de la Constitución define la familia como el fundamento de la sociedad que “incluye la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de los progenitores y sus descendientes”. Al incorporarse la “convivencia” se amplía la aplicación de este tipo penal en los casos de personas convivientes no emparentadas por relaciones de descendencia, y abarca a un sinnúmero de relaciones que pueden acontecer entre personas que “conviven”, en la acepción más amplia, como pueden ser las parejas de cualquier orientación sexual.

Otro elemento muy importante que desaparece en la última modificación de 2014 es el de “habitualidad” o “reiteración”, ya que antes de la misma para cumplir con este tipo penal la víctima debía probar que no sólo había sufrido violencia física o psicológica, sino que también no era la primera vez sino que dichos actos de violencia eran “habituales” o “reiterados”. Esto constituía un grave problema para el procesamiento de los denunciados, ya que –por lo general– la prueba admisible para demostrar la reiteración o habitualidad constituyen otras denuncias ya sea ante el juzgado de paz o la policía nacional o ante el mismo Ministerio Público (MP). Este requisito revictimizaba a la denunciante y lo que es peor, no consideraba como delito un solo acto de violencia.

Otro de los signos cambiantes es cómo se ha incorporado la violencia psicológica en el tipo penal. Al principio se estipuló que ésta debía ser “considerable”, con lo cual se dota de una valoración subjetiva a la interpretación de la norma que debía realizar el/la juez/a a partir de informes psicológicos. Ya en las modificaciones del año 2012 este requisito desapareció y la redacción actual menciona la violencia psicológica en el mismo nivel que la física, la cual, claro ésta debe demostrarse a partir de pruebas pertinentes.

La pena también fue aumentando. En la última década se pasó de una sanción de multa a una pena privativa de libertad de uno a seis años. Con la ley anterior, “era muy fácil cajonear una denuncia”, señala una de las personas entrevistadas. Cuando la calificación del hecho punible supera los cinco años el mismo queda configurado como un crimen y por lo tanto su tratamiento es más estricto por parte del Código Penal y Procesal Penal (CPP), donde no se autorizan salidas alternativas al proceso como sería un procedimiento abreviado o la suspensión condicional del procedimiento. En la redacción del año 2012 se contemplaba una remisión expresa al artículo 111 sobre “Lesión”, el cual hasta la fecha tiene una sanción de un año o multa y cuando se utilizaren arma blanca o de fuego, veneno u otros, la sanción podía aumentar a tres años de pena privativa de libertad o multa. Al aumentarse el marco penal del artículo 229 en la última Ley 5.378/2014, desaparece la remisión al artículo 111 y se realiza una remisión expresa al artículo 112 sobre “lesión grave” cuya pena prevista es de hasta diez años.⁵⁹

Por último, hay que señalar que la violencia familiar descrita en el artículo 229 constituye un hecho punible de acción penal pública, es decir, que no requiere

59 Veremos más adelante las limitaciones de éste artículo.

una instancia de la víctima para su persecución y por lo tanto, el Ministerio Público puede actuar de oficio, es decir, *per se*, ante el conocimiento –por cualquier vía– de éste hecho punible.

2.2 Violencia física

El Código Penal distingue dos conductas típicas en contra de la integridad física como bien jurídico protegido. Una de ellas prevista en el artículo 110 sobre maltrato físico “el que maltratara físicamente a otro ...”, donde no se describe en qué consiste este maltrato físico. De acuerdo a la literatura especializada este daño hace referencia a cuestiones intangibles: empujones, golpes, rasguños, que no tienen consecuencias dañinas o permanentes, pero sí produce malestar en la víctima. La sanción en este caso es de multa y su persecución penal depende de la instancia de la víctima, es decir, de su denuncia y seguimiento, sin necesidad de intervención del Ministerio Público.

Art. 110. Maltrato físico.

- 1°. El que maltratara físicamente a otro, será castigado con pena de hasta ciento ochenta días-multa.
- 2°. Cuando la víctima sea un niño, la pena privativa de libertad será de hasta un año o multa.
- 3°. La persecución penal del hecho dependerá de la instancia de la víctima, salvo que la protección de ésta o de terceros requiera una persecución de oficio.

En los artículos 111 y 112 se tipifica la lesión y la lesión grave, respectivamente. El artículo 111 tampoco es específico, pues señala “[e]l que dañara la salud de otro...”, mientras que en el artículo 112 existe una descripción más detallada de los daños o consecuencias que debe producir la lesión grave: peligro de muerte, mutilación, disminución de los sentidos o capacidades físicas, enfermedad grave, etc. Existe por lo tanto una diferencia en relación al grado y duración de la lesión, la perduración del daño en la vida de la víctima es lo que hace que se califique como lesión o como lesión grave, en ambos la conducta del autor/a debe ser “dolosa” es decir, debió existir la intención de causar daño.

Art. 111. Lesión.

- 1°. El que dañara la salud de otro será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa.
- 2°. En los casos del inciso anterior se aplicará lo dispuesto en el art. 110, inciso 3ero.
- 3°. Cuando el autor utilizará veneno, arma blanca, de fuego o contundente o sometiera a la víctima a graves dolores físicos o psíquicos, se aplicará una pena privativa de libertad de hasta tres años o multa.

Art. 112. Lesión Grave.

- 1°. Será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años el que, intencional o conscientemente, con la lesión:
 - pusiera a la víctima en peligro de muerte;
 - la mutilara considerablemente o la desfigurara por largo tiempo;
 - la redujera considerablemente y por largo tiempo en el uso de su cuerpo o de sus sentidos, en su capacidad de cohabitación o de reproducción, en sus fuerzas psíquicas o intelectuales o en su capacidad de trabajo; o
 - causara una enfermedad grave o afligente.
- 2°. El que dolosamente maltratara físicamente o lesionara a otro y con ello causara uno de los resultados señalados en el inciso 1o, habiéndolos tenido como posibles, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa.

Otra de las diferencias es que la lesión depende de instancia de la víctima conforme al artículo 17 del Código Procesal Penal, mientras que la lesión grave del artículo 112 es de acción penal pública y por lo tanto la acción penal está a cargo del Ministerio Público.

Ahora bien, el artículo 112 aplica en el caso de la violencia física cuando existe una mutilación “considerable” (numeral 2). En un caso de violencia donde la víctima fue sometida a cirugías de reconstrucción del rostro tras los golpes recibidos, no existía acuerdo entre el médico forense y el fiscal, quienes calificaban como lesión grave o lesión el caso. Cabe destacar que en el proceso penal paraguayo, la acción penal pertenece al Ministerio Público y la víctima depende del requerimiento fiscal. Por otro lado, este artículo podría aplicarse en caso de violencia psicológica cuando exista una reducción considerable de los sentidos que disminuyan las fuerzas síquicas o intelectuales de la víctima, sin embargo no se tuvo acceso a información sobre la aplicación del mismo en la práctica fiscal y judicial. En todo caso, ello podría ser determinado a partir del informe pericial médico y de la posterior apreciación fiscal y judicial⁶⁰.

Conforme el artículo 70 del Código Penal cuando un hecho punible transgrede varias disposiciones penales la pena será fijada en base a la disposición que prevea el marco penal más grave.

2.3 La violencia sexual

Una de las formas de violencia sexual está prevista en la legislación penal como “coacción sexual y violación” en el artículo 128 del Código Penal. La misma tiene una sanción que va desde los 6 meses hasta los 15 años, dependiendo de las circunstancias del tipo penal descriptas. El concepto de coacción sexual o violación considera que la víctima tiene en general capacidad de defenderse; a diferencia de otros tipos penales contra la autonomía sexual como el abuso sexual, en donde se considera que la víctima tiene en general menor capacidad para defenderse, se encuentra en un estado de inconciencia u otra incapacidad para ofrecer resistencia o no tiene edad para el consentimiento sexual.

⁶⁰ La segunda parte del artículo 112 introduce nuevamente el maltrato físico como actitud dolosa, cuando ésta cause una consecuencia tenida como posible.

Art.128. Coacción sexual y violación.

1° El que, mediante fuerza o amenaza con peligro presente para la vida o la integridad física, coaccionara a otro a padecer en su persona actos sexuales, o a realizar tales actos en sí mismo o con terceros, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años.

2° Cuando la víctima haya sido violada, coaccionándose al coito con el autor o con terceros, la pena privativa de libertad será de tres a doce años.

3° Cuando la víctima del coito haya sido una persona menor de dieciocho años de edad, la pena privativa de libertad será de tres a quince años.

4° La pena podrá ser atenuada con arreglo al artículo 67 cuando de la relación de la víctima con el autor, surgieren considerables circunstancias que lo ameriten.

5°.- A los efectos de esta Ley se entenderán como:

1. Actos sexuales, aquellos destinados a excitar o satisfacer los impulsos de la libido, siempre que respecto a los bienes jurídicos protegidos, la autonomía sexual y el desarrollo sexual armónico de niños y adolescentes, sean manifiestamente relevantes;
2. Actos sexuales realizados ante otro, aquellos en el sentido del numeral anterior que el otro percibiera a través de sus sentidos.

Art. 130 Abuso sexual en personas indefensas.

1° El que realizara actos sexuales en otra persona que se encontrara en estado de inconciencia o que, por cualquier otra razón, estuviese incapacitada para ofrecer resistencia, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años. Será castigada también la tentativa.

2° Si los actos sexuales con personas que se encontraran en las condiciones referidas en el inciso anterior comprendiera el coito, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años.

3° La pena podrá ser atenuada con arreglo del art. 67 cuando, por las relaciones de la víctima con el autor, se dieran considerables circunstancias atenuantes. En este caso no se castigará la tentativa.

En ambos casos, tanto en la coacción sexual como en el abuso sexual en personas indefensas (artículo 128 y 130 del Código Penal) se prevé que la pena “podrá ser atenuada con arreglo del artículo 67 cuando de la relación de la víctima con el autor, surgieren considerables circunstancias que lo ameriten”. Es decir, la pena puede ser disminuida hasta las tres cuartas partes, incluso sustituida por multa según “prudente criterio del juez” (art. 67).

La referencia a la “relación entre la víctima y el autor” no es de consenso entre las y los juristas, adquiriendo diferentes interpretaciones. Una de ellas, hace referencia a circunstancias que pudieron disminuir el freno inhibitorio del autor por parte de la víctima. Es decir, al analizar el derecho penal, el comportamiento del autor se determina en la medida en que la víctima contribuyó a que el autor redujera su inhibición y procediera a la comisión del hecho. Algunos ejemplos concretos pueden ser: si ambas personas han tenido relaciones sexuales con anterioridad: ¿qué haría pensar al autor que esta vez la otra persona no quería mantener relaciones sexuales?; o si una joven accedió a ir a un motel y estando en él se arrepiente y aun así el autor la obliga a mantener relaciones sexuales porque la víctima accedió a llegar a ese lugar, lo que hizo entender al autor que ella consentía el hecho.

Otras apreciaciones apuntan a que el artículo hace referencia a la familiaridad de la relación, es decir, al vínculo que podría existir entre víctima y autor. Los datos expuestos en el siguiente capítulo muestran que la violencia sexual se registra en un alto porcentaje teniendo como victimario a pareja o ex pareja

íntima, conviviente o no (marido, novio, ex novio, ex concubino), al igual que personas que mantienen con las víctimas una relación familiar o de convivencia como pueden ser primos, tíos, padrastros, etc. La proximidad familiar, el vínculo de parentesco, en todo caso debería ser considerado como un agravante a raíz del “deber de cuidado” que se deben los miembros del hogar, no como atenuante.

En otro aspecto, el Código Penal también castiga el incesto en el artículo 230 del Código Penal, cuando una persona realizara coito con un descendiente consanguíneo, estableciendo una pena de hasta cinco años. El artículo también penaliza la relación con un ascendiente consanguíneo o entre hermanos, en su caso la pena es de dos años o multa. Sin embargo no se aplica a los descendientes y hermanos, cuando al tiempo de la realización del hecho no hayan cumplido dieciocho años. En este punto es importante destacar que en las relaciones entre ascendientes y descendientes consanguíneos existen relaciones asimétricas donde unos ejercen poder o influencia sobre otros. Por otro lado, hay que señalar que el incesto conforme la redacción penal sólo aplica en relaciones consanguíneas, por lo cual no estaría prevista la aplicación del tipo penal cuando se configure entre adoptantes y adoptados.

Igualmente, este tipo penal no excluye que se apliquen otros tipos penales como el abuso sexual en personas indefensas, o abuso y/o violación sexual.

Por otro lado, el acoso sexual está previsto como un tipo penal en el artículo 133 del Código Penal. Para la configuración del hecho punible debe existir una relación de abuso de autoridad o influencia por parte del agresor, pudiendo darse en el ámbito laboral, escolar, militar, etc. Sin embargo, sólo está previsto en el marco de relaciones jerárquicas, pero no relaciones entre pares, por ejemplo entre compañeros de trabajo, lo que hoy se conoce como acoso laboral o *mobbing*.

El artículo 81, inciso w) del Código Laboral también reconoce el acoso sexual como una causa justificada de retiro por parte de la trabajadora o del trabajador, con derecho a indemnización.

Art. 133 Acoso sexual

1º. El que con fines sexuales hostigara a otra persona, abusando de la autoridad o influencia que le confieren sus funciones, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años.

2º. En estos casos se aplicará lo dispuesto en el artículo 59.

3º. La persecución penal dependerá de la instancia de la víctima.

También el artículo 84, inciso d) del Código del Trabajo considera una causa justificada de terminación unilateral del contrato de trabajo los actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos cometidos en contra del trabajador/a por parte del empleador o sus representantes, familiares y dependientes, obrando éstos con el consentimiento o tolerancia de aquél dentro

del ámbito laboral. Al respecto, el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social dictó la Resolución No. 472 del 17 de mayo de 2012⁶¹ por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la inspección de seguridad y salud en el trabajo y sanciona la violencia laboral, el mobbing o acoso laboral y el acoso sexual en los lugares de trabajo. Mediante esta resolución, las empresas con más de diez trabajadores/as están obligadas a consignar en su reglamento interno un procedimiento para las denuncias de acoso laboral o sexual, las sanciones aplicables y las medidas para prevenir, controlar y eliminar la violencia en el lugar de trabajo, además de programas de información, educación y formación de los y las trabajadores/as para prevenir la violencia laboral.

En el ámbito de la función pública, la Secretaría de la Función Pública (SFP) por Resolución No. 516/16 aprobó el “Protocolo de Intervención y Guía de Atención para casos de discriminación y acoso laboral en la función pública”⁶². Este protocolo tiene una definición amplia de discriminación y acoso laboral y establece un procedimiento de denuncia para casos de discriminación y acoso. Igualmente, por Resolución No. 531/15 se aprueba el Índice de Gestión de Personas (IGP) que considera pertinente que las Instituciones públicas cuenten con un reglamento interno y protocolo de prevención para prevenir y sancionar el acoso laboral, sexual y otras prácticas contra la dignidad y bienestar integral de las personas⁶³.

2.4 Coacción y/o Amenaza

Algunos hechos de violencia contra las mujeres también pueden ser calificados como coacción, coacción grave y/o amenaza dependiendo del hecho que se produzca. En la coacción y la amenaza (arts. 120, 121, 122) el bien jurídico protegido es la libertad de la persona, obligada a realizar o tolerar algo que no quiere. La última parte del artículo 120 establece que cuando la coacción provenga de un pariente, la misma dependerá de la instancia de la víctima, es decir, no es iniciada de oficio por el Ministerio Público y tampoco puede ser iniciada por la denuncia de terceras personas ya que tiene que ser la persona afectada directa la que denuncie para que se inicie una investigación.

Cuando la coacción amenaza la vida de la víctima o es ejercida por una persona en el ejercicio de cargos públicos la misma pasa a configurarse como “coacción grave” en los términos del artículo 121, aumentando un poco el marco penal.

61 La resolución se encuentra disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/documentos/res-472>.

62 Resolución disponible en: http://54.207.3.16/sfp/archivos/documentos/Resolucion516_igbsrqkl.pdf. [Consultado el 23.sept.2016].

63 El informe sobre IGP puede encontrarse en: http://54.207.3.16/sfp/archivos/documentos/Manual%20del%20IGP.compressed_couseged.pdf. [consultado el 23.sept.2016].

<p>Art. 120. Coacción</p> <p>1°. El que mediante fuerza o amenaza constriña gravemente a otro a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.</p> <p>2°. No habrá coacción, en los términos del inciso 1o, cuando se amenazara con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la aplicación de medidas legales cuya realización esté vinculada con la finalidad de la amenaza; 2. la publicidad lícita de una situación irregular, con el fin de eliminarla; 3. con una omisión no punible, un suicidio u otra acción que no infrinja los bienes jurídicos del amenazado, de un pariente o de otra persona allegada a él. <p>3°. No será punible como coacción un hecho que se realizara para evitar un suicidio o un hecho punible.</p> <p>4°. Será castigada también la tentativa.</p> <p>5°. Cuando el hecho se realizara contra un pariente, la persecución penal dependerá de su instancia.</p>	<p>Art. 121. Coacción Grave</p> <p>Se aplicará una pena no menor de ciento ochenta días - multa o una pena privativa de libertad de hasta tres años cuando la coacción se realizara:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. mediante amenaza con peligro para la vida o la integridad física; o 2. abusando considerablemente de una función pública.
	<p>Art. 122. Amenaza</p> <p>1°. El que amenazara a otro con un hecho punible contra la vida, contra la integridad física o contra cosas de valor considerable, o con una coacción sexual, en forma apta para alarmar, amedrentar o reducir su libertad de determinarse, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa.</p> <p>2°. En estos casos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 110, inciso 2o.</p>

La amenaza contra la integridad física, cosas de valor considerable, con coacción sexual también está tipificada en la ley penal (art. 122) con pena de multa y privación de libertad de hasta 1 año. El bien jurídico protegido como bien lo señala el artículo es la libertad, ya que la amenaza lo que busca es coartar o reducir la libertad para determinarse.

2.5 Muertes violentas de mujeres. Del Homicidio al Femicidio

Muchos países de la región han incorporado en su legislación especial o bien en la legislación penal la tipificación del femicidio o feminicidio⁶⁴. En Paraguay el debate es reciente y se ha incorporado un tipo penal en el proyecto de ley protección integral contra la violencia hacia las mujeres, sin embargo, hasta el momento los casos son investigados como “homicidios” conforme el artículo 105 del Código Penal. El problema es que si bien todos los feminicidios pueden ser calificados como homicidios en los términos generales de la legislación penal, no todos los homicidios de mujeres pueden ser calificados como “femicidios o femicidios”⁶⁵.

El Código Penal en el artículo 105, inciso 2°, numeral 1 establece que la pena podrá ser aumentada hasta treinta años (la pena máxima en el Paraguay)

64 Tienen consagrada en su legislación ya sea especial o por medio de reformas penales el feminicidio o femicidio los siguientes países: Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Venezuela, Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

65 Nos basaremos más adelante en el análisis de género para la determinación del femicidio o femicidio conforme el Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de ONU Mujeres y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

cuando el autor: “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano”. Es decir, existe un agravante cuando hay una relación de parentesco o afinidad entre víctima y victimario, donde expresamente se menciona la relación íntima de pareja (cónyuge o concubinos).

La determinación de los hechos punibles está dada en el Código Penal a través de la afectación a bienes jurídicamente protegidos, que en el caso de la muerte/asesinato violento de mujeres el bien jurídico protegido es la vida. Para algunas corrientes de análisis, tipificar el feminicidio o femicidio no aporta nada al sistema penal al estar tipificado el homicidio, ya que no se trata de un bien jurídico diferente. No obstante, esta violencia extrema que afecta a las mujeres no sólo afecta a la vida, integridad física, síquica o sexual, sino que contiene un elemento adicional que se encuentra implícito en la discriminación y subordinación de las víctimas por el hecho de ser mujeres, es decir, por cuestiones de género, como fuera desarrollado en el Capítulo 1.

Esto significa que en las circunstancias y materialización del hecho de violencia, el autor se cree con el poder suficiente para determinar la vida y el cuerpo de la mujer, de acabar con ella reafirmando su superioridad. No se trata de un evento aislado de violencia machista, se trata de la culminación de un *continuum* de violencia ejercida posiblemente en varios ámbitos – privados y públicos – y de varias formas de violencia (física, psicológica, económica, etc.). Por lo tanto, plantear una categoría específica sin duda contribuirá a una mejor recolección de la información, de análisis e investigación de los hechos punibles de violencia contra las mujeres y la adopción de medidas de prevención.

Discusión en el campo de las ciencias jurídicas

En el campo de las ciencias jurídicas existen resistencias a la adopción del término “femicidio” o “feminicidio”, principalmente en el ámbito penal, donde bajo la lupa del principio de legalidad se señalan las dificultades de transpolar un concepto sociológico y definirlo en el campo jurídico, es decir, las dificultades para la prueba que se generan cuando existe el asesinato de una mujer por ser mujer a la hora de construir el caso y calificar el crimen. Por otro lado se argumenta el hecho de que ésta no reviste la gravedad suficiente para ameritar la respuesta penal, trasgresión a los principios del “derecho penal mínimo”, al estar ya amparada bajo la figura del “homicidio”. De la misma manera, se argumenta la utilización del “derecho penal de autor” para castigar con mayor severidad al hombre que a la mujer ante una mayor peligrosidad de éste, y por último, se critica la utilización del derecho penal con fines meramente simbólicos por parte del propio movimiento de mujeres y feminista⁶⁶.

No se pretende ahondar ni en las críticas ni en las respuestas a las mismas porque ambas ameritan otro trabajo. Sin embargo, es importante colocar algunos

66 Algunas de estas críticas están expresadas en la entrevista disponible en: <http://www.infobae.com/2015/06/03/1732957-el-dia-que-zaffaroni-dijo-que-la-ley-femicidio-no-tiene-eficacia>. [consultado el 30.may.2016] y en TOLEDO VÁSQUEZ, P., op. cit.

elementos de análisis: en primer lugar, cabe señalar que la teoría crítica del derecho desde el movimiento feminista ha puesto de manifiesto el rol importante que juega el derecho en el “mantenimiento y reproducción de todas las desigualdades de género y no sólo de las desigualdades jurídicas”, como señala Alda Facio, y que las críticas que se mantienen dentro del formato tradicional, supuestamente objetivo y racional, por lo general ocultan diversas formas de dominación masculina y tienden a excluir las múltiples voces de las mujeres. “Así, textos que pueden ser muy críticos de algunas de las instituciones del Derecho, cuando se mantienen estrictamente dentro del formato tradicional, no develan importantes dimensiones de la subordinación de las mujeres”⁶⁷.

Bajo esta mirada, una de las principales críticas al derecho parte de la necesidad de cuestionar su supuesta neutralidad, en donde en teoría hombres y mujeres están en las mismas condiciones y las mujeres gozan de los mismos derechos “que los hombres”. Esta construcción del derecho que ha tenido al hombre como el parámetro de lo humano, se ha denominado “derecho androcéntrico”⁶⁸.

La violencia femicida y feminicida –cualquiera que sea el término que se adopte– al igual que otras formas de manifestación de la violencia contra las mujeres “no sólo afecta la vida, la integridad física, síquica o la libertad sexual, sino que existe un elemento adicional que está dado precisamente por la discriminación y subordinación explícita en la violencia de la cual son víctimas” señala Toledo Vásquez. “Ciertas acciones son más graves, más reprochables socialmente, porque son expresión de una desigualdad y de una situación de abuso de poder, de una situación de discriminación en que se encuentran muchas mujeres”⁶⁹. Por ello es necesario adoptar tipos penales especiales y romper con una supuesta neutralidad de la norma que no hace más que garantizar la impunidad e invisibilizar el contexto de violencia en que se encuentran las mujeres.

Respecto a la complejidad del conflicto social, Patsilí Toledo Vásquez sostiene:

Cuando se evidencia que la violencia contra las mujeres también se expresa en delitos y crímenes graves como homicidios, lesiones, violaciones, etc. entonces es claro que el sistema penal siempre ha intervenido o intervendrá en estas materias. Es decir, el sistema penal no puede excusar su intervención –ni en esta materia ni en otras– en atención a la complejidad del conflicto social que subyace a los delitos [...] ⁷⁰

La adopción del tipo penal de feminicidio –o femicidio– como la adopción de medidas adecuadas están plenamente justificadas desde el derecho internacional

67 FACIO, A., “Hacia otra teoría crítica del Derecho”, *Género y Derecho*, Santiago: LOM Ediciones, 1999.

68 Para profundizar más en la crítica al derecho se recomienda la lectura de FACIO, A., *Cuando el género suena, cambios trae...* op. cit.

69 Sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 59/2008 y otros, citado por TOLEDO VÁSQUEZ, P., op. cit.

70 TOLEDO VÁSQUEZ, P., op. cit., p. 59.

de los derechos humanos. El Comité CEDAW en su Recomendación General No. 19 señala “la definición de discriminación incluye la violencia basada en el género, que es la violencia que se dirige a la mujer *porque es una mujer* o que afecta a las mujeres en forma desproporcionada” (párr. 6). Igualmente, el Comité CEDAW ha recomendado expresamente al Estado de México la tipificación del feminicidio y mediante resoluciones de diversas índoles el sistema de Naciones Unidas ha invitado a los Estados

a fortalecer la respuesta de la justicia penal ante el asesinato de mujeres y niñas por razones de género, en particular mediante la adopción de medidas para reforzar la capacidad de los Estados Miembros para investigar, enjuiciar y castigar ese delito en todas sus formas y ofrecer vías de recurso y mecanismos de reparación o indemnización a las víctimas y sus familias o personas a cargo, según proceda, de conformidad con la legislación nacional⁷¹.

Por último, es importante señalar que la política criminal juega un papel importante en el abordaje de los hechos de violencia contra las mujeres, pero no es el único. Por ello, los nuevos planteamientos a nivel regional destacan la importancia de abordar el problema de manera integral, es decir, desde un conjunto de medidas y políticas públicas en el campo de la educación, comunicación, salud, etc., en el entendimiento de que la violencia contra las mujeres deviene de la construcción de relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.

Análisis de género en las muertes violentas de mujeres

Persiste la visión social, tanto entre agentes públicos como privados, incluyendo los medios de comunicación, la categorización simplista y estereotipada de nombrar a las muertes violentas de mujeres como “crímenes pasionales”, atribuyendo al actor condiciones justificativas como celos, alcohol, locura, etc. y por supuesto realizando un exhaustivo escrutinio moral a la víctima: “ella lo provocó”, “algo habrá hecho”, “se metió con otro”, etc. La ausencia de un análisis profundo sobre los casos de feminicidio no sólo hace que muchos casos queden impunes, pues no se logra determinar la autoría o ésta se encuentra justificada y por lo tanto con reproche reducido, sino también no se logra comprender correctamente el alcance del crimen que lleve a adoptar políticas de prevención.

El Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de ONU

71 Resolución 68/191 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 11 de febrero de 2014. Igualmente ver: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México CEDAW/C/MEX/CO/6, 36 período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf. [Consultado el 7.oct.2015]. Y el reciente Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. A/71/398 del 23 de septiembre de 2016.

Mujeres y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante Modelo de protocolo) señala que:

Los factores que hacen diferente el delito de femicidio con el homicidio de un hombre e incluso con el homicidio común de una mujer, destacan que, a través de la muerte violenta, se pretende refundar y perpetuar los patrones que culturalmente han sido asignados a lo que significa ser mujer: subordinación, debilidad, sentimientos, delicadeza, femineidad, etc. Esto significa que el agente femicida o sus actos reúne alguno o algunos patrones culturales arraigados en ideas misóginas de superioridad del hombre, de discriminación contra la mujer y de desprecio contra ella y su vida. Tales elementos culturales y su sistema de creencias le hacen creer que tiene el poder suficiente para determinar la vida y el cuerpo de las mujeres, para castigarlas o sancionarlas, y en última instancia para preservar los órdenes sociales de inferioridad y opresión. Esos mismos elementos culturales permiten que el victimario se vea reforzado como hombre a través de la conducta realizada⁷².

Resulta por lo tanto necesario adoptar protocolos de investigación para casos de muertes violentas de mujeres ya sea que se mantenga el tipo penal de homicidio, con agravantes, o se adopte el término femicidio o feminicidio en la legislación nacional.

2.6 Concurrencia de varios hechos punibles

Por lo general, una mujer puede sufrir al mismo tiempo varios tipos de violencia, ya sea de manera continua, aislada o simultánea. En caso de transgresión a varias normas del Código Penal se produce lo conocido como “concurso” de la ley penal⁷³. Esto resulta muy importante al momento de determinar los tipos penales aplicables y su uso práctico por parte del Ministerio Público y Poder Judicial, pues efectivamente el criterio depende de la acción pública.

Como ya se apuntó más arriba, en caso de concurrencia de varios hechos punibles se aplica lo dispuesto en el artículo 70 del Código Penal que dispone que si el hecho transgrede varias disposiciones penales o la misma varias veces,

72 Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de ONU Mujeres y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 35 y 36.

73 En este caso, el tipo penal apto a ser aplicado es determinado por la especialidad, subsidiaridad o consunción. La especialidad hace referencia a que el tipo penal contenga todos los elementos o componentes descritos por otro pero con un grado o motivo exclusivo de punibilidad. La subsidiaridad se aplica cuando el tipo penal es el único que puede ser aplicado, al no haber otro tipo penal aplicable. Y la consunción implica la ejecución de un tipo penal más grave al mismo tiempo que comprende la realización de otros menos graves. LÓPEZ CABRAL, M., *Código penal paraguayo comentado*, Asunción: Ed. Intercontinental, 2011.

el autor es condenado a una sola pena que “será fijada en base a la disposición que prevea el marco penal más grave” y la misma puede ser aumentada conforme las formulas establecidas, pero nunca mayor al máximo legal, que en Paraguay es de 30 años. Junto a la pena principal, es decir, la pena privativa de libertad, el tribunal puede ordenar una medida adicional, como puede ser la prohibición de conducir, portar armas de fuego, incluso, podría ordenar un tratamiento psicológico para el agresor cuando fuere condenando por hechos de violencia.

El siguiente cuadro no pretende ser exhaustivo ni detallado, sino referencial respecto a algunos hechos de violencia mencionados anteriormente y establecidos en el Código Penal (el mismo no excluye la existencia de otros tipos de violencia establecidos o reconocidos en otras legislaciones como la legislación en materia de niñez y adolescencia, ley especial de trata de personas, etc.).

CUADRO Nº 4.

Tipo de violencia y sanción aplicable

Tipo de violencia	Código Penal	Observación
Muertes violentas de mujeres en el marco de relaciones de pareja o familiares	Art. 105, inc. 2, numeral 1 (homicidio agravado)	Es importante que la investigación del hecho se realice con perspectiva de género. Actualmente se encuentra en estudio un proyecto de ley que tipifica el feminicidio.
Violencia sexual	Art. 128 Coacción sexual y violación Art. 130 Abuso sexual en personas indefensas Art. 131 Abuso sexual en personas internadas Art. 133 Acoso sexual Art. 230 Incesto	Se prevé atenuantes considerando la relación entre víctima y agresor. El acoso sexual está previsto en el marco de relaciones jerárquicas, es decir, cuando existe abuso de autoridad o influencia por parte del victimario. No está aún tipificado el acoso en relaciones horizontales como podría ser entre compañeros de trabajo, estudio, etc. En el ámbito laboral existen causas justificadas de terminación del contrato debido al acoso.
Violencia física	Art. 110 Maltrato Art. 111 Lesión Art. 112 Lesión Grave Art. 229 Violencia familiar	Tipos neutros al género.
Violencia psicológica	Art. 229 Violencia familiar Art. 105 Homicidio doloso Art. 111 Lesión Art 112 Lesión grave Art. 134 Maltrato de niños y adolescentes bajo tutela Art. 226 Violación del deber de cuidado Art. 309 Tortura	Prevista en estos tipos penales neutros al género.
Violencia física y psicológica en el ámbito familiar	Art. 229 Violencia familiar	Tipo penal previsto para en el ámbito familiar y/o de convivencia o no.

Tipo de violencia	Código Penal	Observación
Violencia económica	Art. 120 Coacción Art. 157 Daño Art. 160 Apropriación Art. 225 Incumplimiento del deber legal alimentario	Artículos neutros al género. En el caso de la apropiación en el ámbito de la comunidad doméstica depende de la instancia de la víctima. El incumplimiento del deber alimentario es una de las formas típicas en las que se expresa la violencia basada en género. El artículo 13 de la Constitución Nacional establece que incumplimiento de deberes alimentarios puede estar sujeto a medidas de privación de libertad.
Violencia política	No está prevista expresamente. Art. 120 Coacción Art. 121 Coacción grave Art. 122 Amenaza Art. 236. Desaparición forzosa Art. 309. Tortura	Los artículos penales no incluyen especificaciones de género. El Código Electoral en los artículos 287 y 292 prohíbe la propaganda que genere y propugne la discriminación de diversa índole, incluyendo discriminación por el sexo. No obstante no hay otra legislación específica referente a la violencia dirigida a mujeres candidatas, electas o designadas en cargos de poder.
Violencia laboral, escolar o en espacios públicos	Art. 133 Acoso sexual Ley N° 4633, Contra el acoso escolar en instituciones educativas públicas, privadas o privadas subvencionadas	Art 133 es aplicable a ámbitos institucionales, pero no incluye el acoso callejero, y sólo se da en relaciones jerárquicas, no entre pares. El Ministerio de Educación y Cultura cuenta con un Protocolo de Atención para los casos de violencia y acoso escolar en las instituciones educativas dependientes del Ministerio. Resolución No. 472 del Ministerio del Trabajo, la cual se define la violencia laboral y obliga a las empresas a incorporar mecanismos para prevenirla y sancionarla conforme su reglamento interno.
Violencia obstétrica	Art. 123. Tratamiento médico sin consentimiento. Art. 148. Revelación de secretos privados por funcionarios o personas con obligación especial	La violencia obstétrica no está legislada en el ámbito penal, pero podrían aplicarse estos tipos penales (neutros al género) según el caso.
Violencia Telemática y Violencia mediática	Art. 144. Lesión del derecho a la comunicación y a la imagen Art. 143. Lesión de la intimidad de la persona Art. 146. Violación del secreto de la comunicación Art. 317. Violación del secreto de correo y telecomunicación	Neutro al género. La violencia telemática y la violencia mediática consisten en la utilización de medios para la distribución de imágenes o audios de carácter discriminatorio o violento, o de contenido sexual o eróticos sin consentimiento de la víctima. La Constitución del Paraguay garantiza la protección de la imagen de las mujeres en el artículo 27 sobre el empleo de los medios de comunicación social.
Trata de personas	Ley 4788/2012 “Integral contra la trata de personas”	Ley especial.

3. La Ley 1.600/00 contra la “violencia doméstica”

La Ley 1600/00 fue la primera ley especial dictada por el Estado paraguayo para prevenir y atender hechos de violencia en el ámbito doméstico. El

anteproyecto de ley tenía por nombre “Ley contra la violencia doméstica hacia la mujer” y fue presentado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) el 10 de diciembre de 1998, estando la redacción a cargo de la jurista paraguaya feminista Clara Rosa Gagliardone, con el apoyo de un equipo interdisciplinario y un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil⁷⁴. La misma fue aprobada con la denominación de “Ley contra la violencia doméstica”, que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de pareja no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1°).

Si bien se eliminó la palabra mujer de la denominación de la ley, no obstante las modificaciones, se establece de modo específico (artículo 9) la obligación del Estado de brindar una adecuada atención preventiva y apoyo a las mujeres, y se designó a la entonces Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como autoridad para el seguimiento y evaluación de la norma.

Se trata de una ley especial, de carácter civil, que establece un procedimiento simple ante los Juzgados de Paz para la adopción de medidas urgentes de seguridad con el fin de detener los actos de violencia y evitar un daño mayor, es decir, tiene por objeto fundamental proteger a las víctimas de actos violentos.

Toda persona afectada puede presentar la denuncia sobre los hechos de violencia ante el Juzgado de Paz del lugar o residencia. La ley señala que en caso de que la persona afectada no tenga condiciones de realizar la denuncia por sí misma, lo podrán hacer los parientes o quienes tengan conocimiento del hecho ante el Juzgado de Paz, Policía Nacional o centro de salud (art. 1 de la Ley 1.600). El ámbito de aplicación de la Ley 1600 incluye específicamente a “toda persona” y a parejas no convivientes (artículo 1), como serían relaciones de noviazgo, incluyendo las relaciones formadas por personas del mismo sexo, no obstante, éste ha sido un criterio que se ha ido ampliando con la práctica y los años de vigencia de la ley.

La Ley prevé un proceso sumarísimo, es decir, que debe tramitarse en corto tiempo y tiene por característica que demostrada la verosimilitud⁷⁵ de los hechos, el juzgado debe adoptar las medidas de protección:

74 Véase: Anteproyecto en Mujeres en Red, disponible en: <http://www.nodo50.org/mujeres-red/paraguay-leycdv.html>. [Consultado el 1.nov.2016].

75 La verosimilitud consiste en la apariencia de verdad, en algo que resulta creíble al inicio, sin perjuicio de que después se demuestre su falsedad o no. En el caso de las denuncias de mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar, hay que resaltar que por lo general la agresión se da en el ámbito privado y de forma reiterada, por lo tanto es independiente de que exista por parte del juzgador una “incredulidad subjetiva”.

Proceso conforme la Ley 1600/00



Entre las medidas que un/una juez/a de Paz puede adoptar se encuentran (art. 2):

- La exclusión del denunciado del hogar donde habita el grupo familiar;
- La prohibición del acceso del denunciado a la vivienda o lugares que signifiquen peligro para la víctima;
- En caso de salida de la vivienda de la víctima, la entrega de sus efectos personales y los de los hijos menores en su caso, igual que los muebles de uso indispensable;
- El reintegro al domicilio de la víctima que hubiera salido del mismo por razones de seguridad personal, excluyendo en tal caso al autor de los hechos;
- La prohibición de introducir o mantener armas, sustancias psicotrópicas y/o tóxicas en la vivienda, cuando las mismas se utilicen para intimidar, amenazar o causar daño a los miembros del grupo familiar, y
- Cualquier otra que a criterio del Juzgado proteja a la víctima

La adopción de la Ley 1600 ha significado el reconocimiento por parte del Estado paraguayo de una forma de violencia específica que afecta a las mujeres en el ámbito doméstico y otras relaciones interpersonales relacionadas a éste ámbito. Sin embargo, deja fuera otras formas de violencia que se ejercen en otros ámbitos, por lo que persisten vacíos en la obligación del derecho de las mujeres a una protección integral a la integridad y a una vida libre de violencia.

LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA CONFORME DATOS DISPONIBLES

La violencia doméstica o intrafamiliar era el cuarto hecho punible más denunciado en 2015 y el segundo en 2016 conforme datos del Ministerio Público. Las mujeres que más denuncian tienen entre 18 y 40 años, es decir, mujeres en edad reproductiva, teniendo como principal agresor la pareja o ex pareja sentimental.

1. La magnitud del problema y la medición

La medición de la violencia es una tarea compleja, y es de hecho uno de los principales desafíos del Estado paraguayo. En el país hay al menos cinco instituciones públicas que recogen datos sobre violencia contra las mujeres: la Policía Nacional (PN), el Ministerio de la Mujer (MINMUJER), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio Público, también conocido como Fiscalía (MP), los Juzgados de Paz y la Corte Suprema de Justicia a través de la Secretaría de Género, la Dirección de Documentación y Archivo y la Dirección de Estadística del Poder Judicial.

La producción y generación de información es una obligación asumida por los Estados. En materia de violencia contra las mujeres, una de las recomendaciones más constantes del Comité CEDAW es que:

24. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que: [...]

c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella;

u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas⁷⁶

El tipo de fuentes de información y conocimiento aporta diferentes miradas al problema. La encuesta de amplitud nacional es uno de los instrumentos más importantes en términos de medición de la violencia, ya que permite acceder a información primaria sobre la población y por lo tanto un mejor conocimiento del problema.

Los registros administrativos constituyen otra fuente de información. En Paraguay son generados por diferentes instituciones públicas vinculadas con los servicios de atención de casos de violencia y, por lo tanto circunscriptos a la demanda de las víctimas y al nivel de solución que el servicio ofrece y ésta busca.

En el presente documento son considerados como registros administrativos a los datos proporcionados por:

1. Servicios ofrecidos por el MINMUJER
2. Los servicios de atención en salud⁷⁷
3. La Policía Nacional
4. Ministerio Público
5. Poder Judicial

⁷⁶ Comité CEDAW, Recomendación General No. 19, *cit. supra*, párr. 24.

⁷⁷ El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) estima que recibió en 2015 un promedio de 160 denuncias por violencia doméstica y unos 2000 casos de violencia contra niños y niñas en el Hospital de Acosta Ñu (entrevistas). Sin embargo, no se cuenta con datos sistematizados.

2. Encuestas sobre violencia

En la década de los ´90 se realizaron encuestas que consideraron aspectos de la violencia contra las mujeres. El Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) incorporó en la Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud Reproductiva 1995/1996 y en la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 1998 un capítulo sobre abuso sexual y físico contra mujeres, y en la Encuesta sobre delincuencia y victimización realizada por varias instituciones públicas en 1996 se analizó ataques y amenazas contra personas mayores de 16 años⁷⁸.

En la década del 2000 se han realizado al menos tres encuestas específicas sobre violencia contra las mujeres. La primera de ellas realizada en el año 2003 por el Centro de Documentación y Estudios (CDE). Se trató de una encuesta de percepción sobre la violencia contra las mujeres y tomó cuatro ejes analíticos: opiniones, conocimientos, reacciones y experiencias sobre violencia doméstica e intrafamiliar⁷⁹.

En 2008 el CEPEP realizó la Encuesta sobre Demografía, Salud Sexual y Reproductiva que tuvo como principal objetivo obtener indicadores de fecundidad, planificación familiar, nupcialidad, preferencia sobre el número de hijos, salud materna e infantil, acceso a servicios de salud, comportamiento reproductivo de adolescentes y adultas jóvenes. En el año 2004, dando continuidad a una encuesta realizada por el mismo Centro, también se incorporaron indicadores sobre violencia contra las mujeres⁸⁰.

La última encuesta realizada es la “Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género (Área Urbana)” del Ministerio de la Mujer. La misma se llevó a cabo en el año 2013 y fue publicada en 2014, con el objetivo de evidenciar “la existencia de la violencia dentro de las familias paraguayas y, particularmente, la especial forma en que ésta recae sobre las mujeres, niños/as, personas adultas mayores, como en qué medida lo hace sobre cada una de ellas”⁸¹.

A continuación se presenta un cuadro con la información principal obtenida de dichos documentos.

78 Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Soto, Clyde, González Myrian y Elías, Margarita. Asunción, 2003, p. 16.

79 *Ídem*.

80 Disponible en: <http://www.cepep.org.py/endssr2004/endssr2008/default.htm>. [Consultado el 27.ene.2016].

81 Ministerio de la Mujer, Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género: Área Urbana, Asunción, 2014, p. 17. Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/index.php/publicaciones>. [Consultado el 27.ene.2016].

CUADRO No. 5.

Encuestas en materia de violencia. Principales resultados

Año	Nombre	Institución	Muestra	Cobertura geográfica	Edad	Principales Resultados
2003	Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar	Centro de Documentación y Estudios (CDE)	1.206 (51% mujeres y 49% hombres)	Nacional	>15	<ul style="list-style-type: none"> - El 84% de las personas manifestaron haber tenido alguna vivencia directa o indirecta relacionada con la violencia doméstica e intrafamiliar, incluso por haberla vivido dentro de su familia. - El 81% conoce casos de violencia o personas que la han sufrido. - El 49% manifestó haber tenido alguna experiencia de violencia en su propia casa o familia. - El 28% informó haber sido víctima de alguna situación de violencia. - 18% reconoce haber ejercido violencia en su hogar a algún miembro de la familia. - el 67% de las personas encuestadas señalaron que la principal manera de solucionar el problema es "dentro de la casa, pareja o familia", seguida de recurrir a una persona de confianza (46%), buscar ayuda en la iglesia (44%), ayuda de especialistas (39%), organizaciones que trabajan el tema (29%) y el 18% manifestó que la manera correcta sería acudir a la justicia y a la Policía. - el 78% de la población considera que la mujer es la víctima más frecuente de violencia en la pareja, el 18% que es "ambos por igual", el 4% los hombres y 1% no sabe.
2009	Encuesta Nacional de Demografía, Salud Sexual y Reproductiva	Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP)	6.540 mujeres	Nacional (ex. Chaco)	15 a 44	<ul style="list-style-type: none"> - 16.8% de las mujeres fueron víctimas de violencia física antes de cumplir 15 años de edad - 36% de las mujeres actualmente o alguna vez casadas o unidas reportó violencia verbal - Casi 2 de cada 10 mujeres (17,9%) reportaron violencia física - 5% de las mujeres reportó violencia sexual - La violencia es mayor en las áreas urbanas que rurales - Las mujeres jóvenes son más propensas a haber experimentado violencia verbal y física durante el último año, en comparación con las mujeres mayores: 1 de cada 4 mujeres de 15 a 19 años de edad (25,4%) reportaron violencia verbal, y casi 1 de cada 10 violencia física (9,1%). - Una de cada 2 mujeres que experimentaron violencia física o sexual (53,1%), reportó que su pareja se vuelve violenta cuando está celoso, seguido de 47,6% cuando ha ingerido alcohol u otras sustancias, y por 18% que relató que la violencia ocurrió cuando hubo problemas familiares. - 58,5% busco ayuda ante hechos de violencia. De éstas, la mayoría acudió a familiares, amigos o vecinos. Sólo 15% buscó asistencia de la comisaría, y 10,5% en un Juzgado de Paz. - 41,5% de las mujeres agredidas físicamente no acudió a nadie. Entre ellas, un tercio (33,7%) creía que podía solucionar sola la situación, 27,7% mencionó que tenía miedo a represalias y 21,7% tenía vergüenza de buscar ayuda. - 4,1% reportó haber sido víctima de sexo forzado en algún momento de su vida y 4,3% experimentó algún tipo de abuso sexual. El 1,3% del total de mujeres entrevistadas declaró que fue víctima de los dos tipos de violencia sexual (en números absolutos esto puede llegar a alcanzar a 56000 mujeres). - 65% de las mujeres abusadas o violadas no pidió ayuda.

Año*	Nombre	Institución	Muestra	Cobertura geográfica	Edad	Principales Resultados
2014	Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género	Ministerio de la Mujer	3.950 (70,9% mujeres, 20,1% hombres)	Asunción, Gran Asunción, Ciudad del Este, Curuguaty y Filadelfia	>18	<ul style="list-style-type: none"> - 1 de cada 5 personas sufrió violencia intrafamiliar. - De las personas que sufrieron violencia física según la persona que le agredió, prevalece la pareja como el/la esposo/a o compañero/a permanente ambos sumaron el 53% de los casos, le sigue en tercer lugar al/la ex esposo/a con el 11,9%. - 4 de cada 10 personas afirmaron que su agresor/a estaba bajo el efecto del alcohol u otra sustancia cuando ocurrieron los hechos de violencia física. - 1 de cada 6 personas afirmó que su agresor/a estaba bajo los efectos del alcohol u otras sustancias cuando ocurrieron los hechos de violencia verbal. - 1 de cada 5 mujeres afirmó que estaba embarazada cuando sufrió violencia física y 1 de cada 4 mujeres afirmó que estaba embarazada cuando sufrió violencia psicológica. - 1 de cada 3 personas manifestó que sufrió violencia en público o frente a otras personas. - 9 de cada 10 personas no denunciaron los hechos de violencia sufridos porque creyeron que podían resolverlos sin ayuda (28,1%) y no consideraron que fuera violencia (23,4%). - 7 de cada 10 personas que sufrieron violencia física no denunciaron. - 9 de cada 10 personas que sufrieron violencia psicológica no denunciaron - 88,9 % de las mujeres respondieron que sufrieron violencia física intrafamiliar “más de una vez” en comparación con los hombres 11,1 %; y los episodios que se presentaron “una sola vez” se dieron entre las mujeres en 82,4 %, en relación al 17,6 % de los hombres.

* Año de publicación, que varía con relación al año en que la encuesta fue aplicada.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las encuestas conforme fuentes citadas.

Los resultados de las encuestas no son comparables ya que tienen metodologías, conceptos, mediciones y objetivos distintos. De allí, que uno de los desafíos importantes es poder contar con una encuesta nacional de relevamiento de la violencia contra las mujeres llevada cabo por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo (DGEEC), en tanto organismo público con el mandato de producir estadísticas oficiales fiables, comparables y periódicas, en articulación con el Ministerio de la Mujer en su rol rector de las políticas de igualdad de género, con los aportes de otras instituciones que forman parte de la respuesta pública a la problemática de la violencia contra las mujeres, sin perjuicio de recibir también aportes de organizaciones de la sociedad civil con experticia en la temática.

3. Los registros administrativos

3.1 El Ministerio de la Mujer

El Ministerio de la Mujer cuenta con diferentes servicios para la atención, contención y asesoría de casos de violencia. Estos son: una línea telefónica de urgencia SOS MUJER 137, el Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR), la Casa abrigo Mercedes Sandoval para víctimas de violencia intrafamiliar y los Centros regionales de Atención en cuatro ciudades importantes del país: Filadelfia, Curuguaty, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este.

SOS Mujer 137

El servicio SOS Mujer ha recibido desde su creación en noviembre de 2011 hasta julio de 2015 un total de 41.262 llamadas⁸². Desagregando la información de los dos últimos años, se desprende que en 2014 recibió un total de 12.139 llamadas, de las cuales sólo 3.571 llamadas (el 30%) recibieron asesoramiento telefónico especializado consistente en: información, derivación a instituciones de referencia de acuerdo al caso presentado y articulación institucional e interinstitucional. El 39% restante fueron llamadas abandonadas, 21% llamadas equivocadas y 10% llamadas de bromas. Es decir, en total el servicio recibió un promedio de 33 llamadas por día y en 10 de ellas se efectivizó el servicio.

En el año 2015 la línea 137 recibió un total de 11.237 llamadas telefónicas de las cuales en 3.267 (el 30%) se prestó asesoría (información, derivación, contención), mientras que el restante 40% correspondió a llamadas abandonadas, 20% de llamadas equivocadas y 10% de llamadas de bromas. En promedio, el

82 Información obtenida de: Comité CEDAW, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Séptimo informe periódico (Paraguay). CEDAW/C/PRY/7, 12 de noviembre de 2015.

servicio recibió 31 llamadas por día, de éstas, en 9 se brindó efectivamente el servicio.

No se cuenta con información sobre alto porcentaje de llamadas abandonadas, pero sí es importante señalar que los datos muestran el nivel de conocimiento que se tiene de este servicio y la disponibilidad nacional del mismo. En el servicio de *fonoayuda* 137 las operadoras van completando una ficha con los datos de la denunciante, tipo de violencia, agresor, etc. y coordinan con el 911 (línea telefónica de la Policía Nacional) en caso de urgencia o pedidos de auxilio.

SEDAMUR

SEDAMUR atendió en 2014 un total de 1.675 mujeres, sea por primera vez o en seguimiento a servicios brindados. En 2015 fueron más las mujeres que acudieron por segunda vez (51%) que las que acudieron por primera vez (49%), con un total de 1.779 casos atendidos. Es decir, mientras que en el 2014 el 60% de las usuarias acudieron por primera vez al servicio, en 2015 esto representó el 49%, por tanto hubo una disminución en el número de personas que acudieron por primera vez.

Del cuadro a continuación se observa que el 55% de los casos recibidos por el Servicio son nuevos, mientras que el 45% son casos donde se brinda un acompañamiento legal y psicológico por lo que las usuarias retornan al Servicio, por éste se entiende la contención, tratamiento psicológico y orientación legal de acuerdo a los distintos casos presentados. El cuadro presenta la cantidad de mujeres que acudieron al servicio y la cantidad de servicios brindados, es decir, que la mayoría de las personas atendidas recibieron más de un servicio, por lo general el legal y psicológico, de allí la diferencia entre ambos registros.

CUADRO Nº 6.

Cantidad de casos atendidos por primera vez y de seguimiento. Años 2014 y 2015

Año	Casos atendidos por SEDAMUR			
	Atención por primera vez		Casos de seguimiento	
	Nº de Mujeres atendidas	Nº de servicios brindados	Nº de Mujeres atendidas	Nº de servicios brindados
2014	1.019	2.153	656	1.499
2015	880	1.760	899	1.326
Total	1.899	3.913	1.555	2.825

Fuente: Datos proveídos por SEDAMUR

Conforme la información disponible se observa que la violencia psicológica es la más denunciada, seguida por la violencia física. Sólo en 2015 se tiene registro de un 17% de violencia económica, en tanto que la violencia sexual es de las menos denunciadas o manifestadas, lo que no significa que no exista. El mayor porcentaje de usuarias son mujeres de entre 20 y 39 años de edad, lo que implica que son mujeres en ciclos reproductivos.

CUADRO Nº 7.

Tipo de violencia denuncia. Año 2014 y 2015

TIPO DE VIOLENCIA	2014	%	2015	%
Económica	-	-	269	17%
Física	403	27%	362	23%
Psicológica	818	54%	722	45%
Sexual	55	4%	77	5%
Otro tipo	180	12%	159	10%
Total	1516	100%	1589	100%

Fuente: Datos proveídos por SEDAMUR

CUADRO Nº 8.

Rango de edad de usuarias. Año 2014 y 2015

RANGO DE EDAD	2014	2015
20 años	4%	5%
20 a 29 años	33%	25%
30 a 39 años	32%	35%
40 a 49 años	19%	19%
50 a 59 años	9%	12%
60 años en adelante	3%	5%

Fuente: Datos proveídos por SEDAMUR

Entre el 76 y el 78% de las mujeres que acudieron a SEDAMUR indicaron que la violencia provino de su esposo, concubino o ex concubino, es decir, ocurre en el marco de relaciones de pareja, lo que coincide con lo descrito anteriormente en relación a mujeres en ciclo reproductivo entre 20 y 39 años. El mayor índice de violencia proviene de los concubinos, seguidos del esposo y luego el ex concubino.

CUADRO Nº 9.**Relación del vínculo entre víctima y agresor, en porcentajes según denuncias. Año 2014 y 2015**

VÍNCULO ENTRE VÍCTIMA / AGRESOR	2014	2015
Esposo	22%	23%
Ex Esposo	2%	2%
Concubino	38%	37%
Ex Concubino	18%	16%
Novio	0%	1%
Ex novio	5%	5%
Padre/Madre	1%	2%
Padrastro/Madrastra	0%	0%
Hijo/a	1%	1%
Otro Familiar	2%	2%
Conocido	3%	4%
Desconocido	0%	0%
No contesta	1%	2%

Fuente: Datos proveídos por SEDAMUR

SEDAMUR cuenta con un sistema informático (SI SEDAMUR), donde se registran todos los casos que llegan a conocimiento del Servicio, el acompañamiento, las medidas de protección dictadas, copias de la documentaciones entregadas (certificado de salud, médico, psicológico, etc.), así como copia de los oficios judiciales expedidos.

Casa Abrigo “Mercedes Sandoval”

La Casa Abrigo “Mercedes Sandoval” para víctimas de violencia intrafamiliar fue inaugurada en noviembre de 2010, tiene una capacidad para 50 personas y brinda asistencia integral: alojamiento temporal, contención y apoyo psicológico, asesoría y acompañamiento legal, atención médica, capacitación laboral, capacitación sobre derechos y acompañamiento escolar a los niños y niñas que acompañan a sus madres.

En 2014, el albergue acogió un total de 43 mujeres y 60 niños y niñas hijos/as de las víctimas, un total de 103 personas en el año. En 2015 fueron recibidas 47 mujeres con 72 hijos/as, dando un total de 119 personas acogidas.

Centros Regionales de Atención

El Ministerio de la Mujer también cuenta con cuatro centros de atención descentralizados en las ciudades de Curuguaty, Filadelfia, Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, dotados de un equipo interdisciplinario (abogadas, trabajadoras sociales, psicólogas).

CUADRO Nº 10.

Número de casos recibido por Centros Regionales de la Mujer. Año 2013, 2014 y 2015

Centro de Atención	2013	2014	2015 (enero – julio)
Curuguaty	327	392	204
Filadelfia	331	110	103
Ciudad del Este	414	407	204
Pedro Juan Caballero	992	948	558
Totales	2064	1857	1069

Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de la Mujer

El Centro de Atención de la ciudad fronteriza de Pedro Juan Caballero (PJC) es el que más casos ha recibido, por encima de los otros centros, hecho que también coincide con el aumento de otros hechos de violencia en la zona durante los últimos años. En el caso de Filadelfia, es importante señalar que la población de dicha ciudad es mayoritariamente menonita o indígena, y conforme información del Centro Regional existe al menos un 0,5 a 1% de atención a mujeres de origen menonita y un 30% de mujeres indígenas que recurren al servicio, las demás serían mujeres mestizas, población paraguaya en general conforme entrevistas.

Los datos suministrados por los Centro de Atención regionales del MINMUJER también contienen información desagregada sobre la edad de las mujeres que acudieron a solicitar el servicio y el tipo de violencia padecida. Estos datos dan cuenta que el mayor porcentaje está en mujeres jóvenes y en edad reproductiva entre 26 y 35 años.

CUADRO Nº 11.**Tipos de violencia en Centros de Atención. Año 2013, 2014 y 2015**

Tipo de violencia	2013		2014		2015 (enero - julio)	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Sicológica	1441	44%	1283	42%	630	42%
Física	816	25%	722	24%	370	25%
Económica	839	26%	846	28%	416	28%
Sexual	193	6%	218	7%	82	5%
Totales	3289	100%	3069	100%	1498	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Ministerio de la Mujer. 2015

Si se compara el número de casos recibidos con los tipos desagregados de violencia, se percibe que en la mayoría de ellos la mujer que realiza la denuncia manifiesta haber sufrido más de un tipo de violencia. La violencia psicológica registra el mayor porcentaje de incidencia (entre el 42 y 44%), a pesar de que por lo general ésta se manifiesta de manera conjunta con otro tipo de violencia como la física, económica o sexual.

3.2 La Policía Nacional

Según datos del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Policía Nacional (ONSCC)⁸³, entre 2011 y 2014 se registraron 4.945 denuncias por violencia familiar en el ámbito de la Ley 1600/00 siendo mujeres el 89% de las víctimas.

El Observatorio registra un total de 138 homicidios dolosos durante el mismo periodo (2011 – 2014). El informe sobre los homicidios registrados evidencia la relación entre el agresor y la víctima. Así, en el caso donde las víctimas son mujeres; 33 mujeres fueron asesinadas por sus concubinos, 13 por sus esposos y 13 por sus ex-esposos, es decir, de un total de 75 muertes violentas, en 59 (lo que representa el 79% de los casos), existía una relación de pareja o ex pareja entre víctima y agresor. A diferencia de las muertes violentas de hombres donde el agresor o agresora tiende a ser más variable: hermano/a, primo, sobrino, concubina, cuñado, etc.

83 El informe no está disponible con cortes anuales por lo que no es posible conocer si los casos aumentaron, disminuyeron o se mantienen por año. Disponible en: http://www.mdi.gov.py/images/Observatorio_files/VIOLENCIA%20DOMESTICA%202011-2015.pdf. [Consultado el 19.feb.2016].

CUADRO Nº 12.

Víctimas de homicidio doloso según sexo y grado de parentesco. Con Porcentajes. Año 2011 – 2014.

PARENTESCO	HOMICIDIO DOLOSO					
	Hombre	%	Mujer	%	Total	%
Abuelo	0	0%	0	0%	0	0%
Concubina/o	10	16%	0	0%	10	7%
Concubino	0	0%	33	44%	33	24%
Cuñado/a	7	11%	2	3%	9	7%
Esposa	1	2%	0	0%	1	1%
Esposo	0	0%	13	17%	13	9%
Hermanastro/a	0	0%	0	0%	0	0%
Hermano/a	17	27%	0	0%	17	12%
Hijastros	1	2%	0	0%	1	1%
Hijos	7	11%	2	3%	9	7%
Madrastra	0	0%	0	0%	0	0%
Madre	4	6%	6	8%	10	7%
Nieta/o	0	0%	0	0%	0	0%
Nuera	0	0%	0	0%	0	0%
Padrastra	1	2%	0	0%	1	1%
Padre	5	8%	4	5%	9	7%
Primos	3	5%	0	0%	3	2%
Sobrinos	4	6%	0	0%	4	3%
Suegro/a	1	2%	1	1%	2	1%
Tíos	0	0%	0	0%	0	0%
Yerno	1	2%	1	1%	2	1%
Ex – Concubino/a	1	2%	13	17%	14	10%
Total	63	100%	75	100%	138	100%

Fuente: Análisis estadístico. Víctimas de violencia en el ámbito de la ley 1600/00 “Contra la violencia doméstica” según datos proveídos por el departamento de estadísticas de la policía nacional 2011 – 2015. Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 2015. Elaboración de porcentajes propia.

De los datos del Observatorio se desprende que las edades de las mujeres víctimas de homicidio doloso, lesión y violencia doméstica se concentran en mayor número entre los 18 y 29 años y luego entre 30 y 39 años de edad, por ende, mujeres jóvenes en edad reproductiva, mientras la gran cantidad de casos de coacción sexual se concentran en niñas menores de 13 años, al igual que la violencia sexual dirigida en contra de los niños, donde existe más vulnerabilidad y desigualdad de poder. La violencia sexual, conforme el cuadro siguiente, muestra que los principales abusadores son los padrastros, seguidos del padre, tíos, primos y hermanos, lo que evidencia la relación familiar y de convivencia que tienen las víctimas con su agresor.

CUADRO Nº 13.

Víctimas de violencia en el ámbito de la ley 1600/00 por sexo, tipo de hecho y relación autor-víctima. Total acumulado 2011 – 2014

PARENTESCO	HOMICIDIO DOLOSO		TENTATIVA DE HOMICIDIO		LESIÓN CORPORAL		COACCIÓN SEXUAL		TENTATIVA DE COACCIÓN		VIOLENCIA FAMILIAR(*)		TOTAL		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	T
Abuelo	0	0	0	1	2	2	4	0	13	0	3	0	3	2	24
Concubina	10	0	3	0	54	0	54	0	0	0	0	25	92	0	92
Concubino	0	33	0	5	0	166	166	0	3	0	1	0	2816	0	3024
Cuñado/a	7	2	9	0	11	3	14	0	5	0	2	29	54	48	85
Esposa	1	0	1	0	6	1	7	0	0	0	0	5	5	12	13
Esposo	0	13	0	2	0	23	23	0	4	0	1	0	319	0	362
Hermanastro/a	0	0	0	0	2	3	5	0	2	0	1	1	11	3	20
Hermano/a	17	0	3	0	65	25	90	2	17	0	5	76	160	163	370
Hijas	1	0	1	0	11	3	14	0	1	0	0	8	7	20	31
Hijos	7	2	9	3	22	20	42	0	3	0	3	164	443	196	670
Madrastra	0	0	0	1	2	2	4	0	0	0	0	2	17	4	24
Madre	4	6	10	2	3	2	2	0	0	0	0	36	53	41	104
Nieta/o	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	7	12	7	21
Nuera	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Padrastra	1	0	1	2	9	6	15	3	80	1	14	26	59	42	203
Padre	5	4	9	4	27	22	49	3	78	0	16	133	188	172	481
Primos	3	0	3	0	19	2	21	4	33	0	10	12	14	38	97
Sobrinos	4	0	4	0	6	4	10	2	2	0	0	14	55	26	87
Suegro/a	1	1	2	0	1	0	1	0	1	0	0	4	6	6	15
Tíos	0	0	0	1	9	3	12	14	34	2	21	9	18	35	111
Yernos	1	1	2	0	4	5	9	0	0	0	1	9	21	14	42
Ex – concubino	1	13	14	0	1	26	27	0	9	0	2	1	157	3	211
Total	63	75	138	19	251	321	572	28	285	3	80	561	4384	924	6088

Fuente: Análisis estadístico. Víctimas de violencia en el ámbito de la ley 1600/00 “contra la violencia doméstica” según datos proveídos por el departamento de estadísticas de la policía nacional 2011 – 2015. Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 2015.

Una de las conclusiones del informe es que el 3% de los hechos punibles de homicidio doloso registrados en el país corresponden a mujeres víctimas de violencia relacionadas a la Ley 1600/00⁸⁴ y que el 84,8% de las víctimas de hechos punibles como los descritos en el cuadro (homicidio, tentativa de homicidio, lesión corporal, coacción sexual, tentativa de coacción y violencia familiar, éste último el que presenta mayor denuncia) corresponden al sexo femenino, por consiguiente, a 5.164 mujeres, frente a 924 hombres.

Respecto a los casos de homicidios, incluidos los que teóricamente se conocen como feminicidios, relacionado estrechamente en las relaciones de pareja (lo que el informe del Observatorio señala como homicidios en el marco de la Ley 1.600/00), se observa que el porcentaje de hombres muertos por sus concubinas, esposas y ex concubinas representa el 19% del total, frente al 79% de los casos donde las mujeres son las víctimas teniendo como autores a sus parejas o ex parejas. Como se puede observar en el cuadro anterior, el mayor porcentaje de hombres muertos conforme la descripción policial tuvo como autor/a a su hermana/o, distanciándose así de las relaciones de género asimétricas que se registran en el caso de mujeres muertas.

CUADRO Nº 14.

Número de mujeres y hombres víctimas de homicidio doloso en el “ámbito de la Ley 1600/00”. Año 2011, 2012, 2013 y 2014.

Víctima	2011	2012	2013	2014	Totales
Hombre	12	14	16	21	63
Mujer	14	24	5	32	75

Fuente: Análisis estadístico. Víctimas de violencia en el ámbito de la ley 1600/00 “contra la violencia doméstica” según datos proveídos por el departamento de estadísticas de la policía nacional 2011 – 2015. Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 2015

El cuadro anterior registra que una mujer fue asesinada cada 26 días en 2011, una cada 15 días en 2012, una cada 73 días en 2013 y cada 11 días en año 2014, manteniendo un crecimiento sostenido, a excepción del 2013 donde existió un bajo número de casos registrados.

Entre enero y agosto del 2015 los datos policiales presentan como víctimas a 11 hombres y 11 mujeres, también existiendo un grado de parentesco con el/la agresor/a. El 64% de las mujeres asesinadas (7 casos) tuvo como victimario a su esposo, concubino o ex concubino, proporción que en los hombres presenta el 27%.

La Policía Nacional registró entre enero y agosto de 2015 un total de 913 denuncias por violencia doméstica en el marco de la Ley 1600/00, en donde el 91% fueron mujeres las denunciadas.

84 El informe aclara que los casos registrados “en la mayoría de los casos, por la naturaleza misma de los hechos punibles de violencia intrafamiliar, es decir, desde el punto de vista del origen de los mismos (ocurridos dentro del seno familiar), estos escapan al ámbito de acción de la Policía en lo que se refiere a la prevención principal de los mismos”.

3.3 Ministerio Público

Conforme las causas iniciadas en el Ministerio Público, los hechos de violencia doméstica se encuentran en el lugar número 4 de los 10 hechos punibles más frecuentes en 2015, para el año 2016, el Fiscal General Javier Díaz Verón informó que se trata del segundo hecho punible más denunciado, después del hurto⁸⁵. Entre enero y septiembre de 2015 (9 meses), en todas las jurisdicciones del país ingresaron 6.802 denuncias por violencia doméstica, en el año 2016 en el mismo periodo fueron reportadas 7.592 denuncias, conforme las fuentes citadas.

CUADRO Nº 15.

Número de causas ingresadas al Ministerio Público como “violencia doméstica” entre el 1º de enero al 30 de septiembre de 2015 desagregada por área

Área Penal	Departamento	Número de causas por “violencia doméstica”	Porcentaje que representa del total de causas ingresadas por área penal
I	Asunción	337	3%
II	Barriales de Asunción	674	7%
III Sur	Departamento Central	1.803	4,2%
III Norte	Departamento Central*	-	-
IV	Guairá**	87	2,5%
	Caazapá	58	3,2%
V	Itapúa	290	4%
VI	Caaguazú	361	4,1%
VII	Cordillera	164	3,5%
	Paraguarí	121	2,9%
VIII	Presidente Hayes y Boquerón (Chaco)	189	4,9%
IX	Concepción	438	10,5%
	Amambay	409	7,4%
X	Alto Paraná	1.204	8,3%
	Canindeyú	101	3,9%
XI	San Pedro	227	4,8%
XI	Misiones	263	8,8%
	Ñeembucú	76	4,2%
Total		6.802	5,1%

* Luque, Mariano Roque Alonso, Capiatá, Limpio, J. Augusto Saldivar, Itá e Itagúa. No se cuenta con información estadística en el Informe 2015.

** Sólo la ciudad de Villarrica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de gestión del Fiscal General del Estado. 2015. Capítulo 6.

85 El último informe completo disponible corresponde al año 2015. La información sobre el año 2016 fue publicada por los medios de comunicación, disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-violencia-familiar-es-el-segundo-delito-mas-denunciado-el-pais-11032105.html>. [Consultado el 23.nov.2016].

Los hechos de violencia doméstica constituyen un promedio de 5,1% del total de causas ingresadas en el Ministerio Público en el periodo de nueve meses del 2015. No existe un comparativo con otros años, pero de la lectura del informe se deduce que la violencia doméstica es en todos los departamentos del país uno de los hechos más denunciados. Uno de los datos coincidentes con aquellos registrados por los Centros regionales del Ministerio de la Mujer, es que el norte Amambay y Concepción es la circunscripción donde más casos de violencia son registrados.

Un informe especial realizado por el Fiscal Adjunto Ricardo Merlo sobre el hecho punible de “violencia intrafamiliar” en el Departamento de Misiones analiza “el número total de causas ingresadas en los años 2011, 2012 y 2013, el sexo de la persona que cometió el hecho punible, como también el sexo de la víctima, si el autor/a estaba bajo los efectos del alcohol al momento de cometer el hecho, el tipo de violencia (física o síquica), si utilizó algún tipo de arma, ya sea blanca o de fuego, y la medida impuesta o condena obtenida en el ámbito judicial”⁸⁶.

Conforme los resultados de esa investigación, ingresaron un total de 446 causas de violencia en el ámbito familiar: 126 en el año 2011, 159 en 2012 y 170 en 2013. En el 96,8% de los casos la víctima era una mujer, mientras que en los casos donde la mujer resultaba ser la autora las víctimas eran niños, niñas o adolescentes. Otro de los hallazgos del informe del Dr. Merlo Faella es que en el 68% de las causas, las víctimas relataron que el agresor estaba bajo los efectos del alcohol al momento de los hechos.

El informe profundiza en una unidad penal en particular del Departamento de Misiones, de un total de 56 causas, en el 48% los autores investigados no tenían antecedentes penales previos, el 22% tenía antecedentes penales (reiteración) “en otros tipos de hechos punibles como lesión grave, daño, amenaza, violación de domicilio, incumplimiento del deber legal alimentario y exposición a peligro en el tránsito terrestre” y 30% de los autores tenía reincidencia en el mismo hecho punible de violencia intrafamiliar habiendo sido beneficiado con la “suspensión condicional del procedimiento”⁸⁷.

Con relación a la finalización de los procesos, se registra que en 50 de las 56 causas de investigación se aplicó la suspensión condicional del procedimiento, en 2 el procedimiento abreviado, en 2 se declaró la rebeldía, es decir, el autor se encontraba prófugo y no sometido al procedimiento y 2 causas continuaban siendo investigadas y por lo tanto en trámite al momento de finalizar la investigación.

La investigación del Dr. Merlo es sin duda hoy una de las más importantes del sector público, porque muestra el real efecto de la normativa y su aplicación y práctica por parte de operadores de justicia.

86 MERLO FAELLA, R., *Eficiencia y eficacia de la aplicación de la Probation en el hecho punible de Violencia Familiar*, [a publicarse], p. 19.

87 La suspensión condicional del procedimiento se rige por las normas de los artículos 44 del Código Penal y artículo 22 del Código Procesal Penal. La aplicación de estas figuras se analiza en los Capítulos 3 y 4 respecto al análisis del marco penal de violencia familiar y su tratamiento en la práctica judicial.

3.4 La Defensa Pública

El Ministerio de la Defensa Pública ejerce la representación legal de personas ausentes, incapaces y pobres. En el caso de violencia doméstica, interviene para la defensa de las personas que están denunciadas y están siendo investigadas por un hecho punible, cuando no tienen recursos para pagar un abogado/a particular/privado.

Conforme datos del informe de gestión del año 2015, las y los defensores públicos en el fuero penal han intervenido en 1.779 casos de violencia familiar, ocupando el cuarto hecho punible más recurrente en el cual ejercen defensa pública⁸⁸.

3.5 El Poder Judicial

De acuerdo a las estadísticas publicadas por el Poder Judicial⁸⁹ entre el 2011 y el 2014 “del total de las causas ingresadas en el sistema penal del poder judicial, el 6% de las mismas corresponde a casos de violencia doméstica, esto es, casos que han llegado a juicios penales. El 1% de los casos o juicios penales corresponde a casos de coacción sexual”, siendo la mayoría de las denunciadas mujeres (87%).

La Secretaría de Género junto con el Centro de Documentación y Archivo, ambos de la Corte Suprema de Justicia, han procesado y sistematizado los formularios de registros de casos de violencia doméstica remitidos por los Juzgados de Paz, es decir, en el marco de la ley 1600/00, diferente a los procesos iniciados en el sistema penal conforme el párrafo anterior. El informe señala que “es común que los formularios no sean entregados en tiempo y forma, lo cual afecta los resultados finales de las estadísticas, lo cual aumenta los casos de sub-registro, añadiéndose a los casos desestimados como violencia o que no llegan hasta el sistema de justicia”⁹⁰, por lo que la información puede ser parcial⁹¹.

88 Ministerio de la Defensa Pública. Informe de Gestión 2015. Disponible en: http://www.mdp.gov.py/application/files/4114/6305/8548/Informe_de_Gestion_2015.pdf [consultado el 26.nov.2016]

89 CSJ, *Estadísticas de Mesa de Entrada Penal On-line*, Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/1082-estadisticas-de-mesa-de-entrada-penal-on-line/1082>. [Consultado: 31.oct.2016].

90 Secretaría de Género, CSJ, *Violencia doméstica e Intrafamiliar 2014 y 2015*. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/observatorio/Violencia-Domestica-2014-y-2015-segun-Juzgados-de-Paz.pdf> [Consultado: 28.oct.2016]. Existen otros datos producidos en “indicadores de igualdad”, sin embargo, se optó por utilizar el último informe producido. Sobre el punto es importante señalar que este último informe registra un total de denuncias de 6.065 en 2014, mientras que el mencionado informe de indicadores registra 4.758.

91 Una línea de base elaborada por Semillas para la Democracia en el marco de una consultoría con CEAMSO/USAID sobre incidencia en la justicia en casos de violencia doméstica o intrafamiliar señala que aún dentro del Poder Judicial los datos recibidos y procesados por las diferentes instancias no son comparables y/o completos [sin publicar].

CUADRO N° 16.**Denuncias realizadas ante Juzgados de Paz, desagregadas por sexo.
Año 2014 y 2015**

Sexo del Denunciante	Año			
	2014	%	2015	%
Femenino	5.334	88%	5.952	85%
Masculino	649	11%	885	13%
No registra	82	1%	147	2%
Totales	6.065	100%	6.984	100%

Fuente: Secretaría de Género, CSJ, *Violencia doméstica e Intrafamiliar 2014 y 2015*.

Reconstrucción del gráfico, totales y porcentajes: elaboración propia.

Entre el 85 y 88% de las personas denunciantes ante los Juzgados de Paz son mujeres, quienes recurren en la búsqueda de medidas de protección en el marco de la Ley 1600/00, el número de hombres denunciantes ha ido en aumento, del 11 al 13%. Este Informe, señala que “aunque las denuncias de mujeres aumentaron en un 12%, mientras que las de los hombres en un 36%, el número de denuncias de violencia de mujeres sigue siendo 7 veces mayor que el de hombres”⁹².

El Informe indica que el aumento de denuncias por parte de los hombres pone en evidencia el mayor acercamiento de los mismos al sistema judicial y a su reconocimiento como víctimas, no obstante, el mismo no desagrega por sexos los tipos de violencia y la relación entre víctima y agresor, ya que conforme al Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, efectivamente se registran los casos de violencia en el marco de la ley 1600 a los hombres, pero éstos tienen en mayor porcentaje como victimarios a sus hermanos, padres, hijos, tíos, etc., es decir, otros hombres, a diferencia de las mujeres, donde el mayor porcentaje de victimarios son sus propias parejas, lo que refuerza las características específicas respecto a la violencia contra las mujeres.

Los datos desagregados por zona geográfica permiten observar que la mayor cantidad de denuncias se registran en el departamento Central (a excepción de Capital) lo que estaría relacionado con una mayor densidad poblacional, un proceso gradual de urbanización producto de la migración interna, y con ello mayores asentamientos precarios y ampliación de los cordones de pobreza. Le siguen en el índice de denuncias la circunscripción de Itapúa y Alto Paraná. El informe no está desagregado por distritos; cabe resaltar que estos dos departamentos cuentan con una alta densidad poblacional, en el caso de Itapúa con 30 distritos y 30 juzgados de paz (uno en cada distrito), más grande que

⁹² Secretaría de Género, CSJ, *Violencia doméstica e Intrafamiliar 2014 y 2015*, cit. supra. p. 2.

el departamento de Misiones, por ejemplo, con apenas 10 distritos. Existen por otro lado, departamentos que no registran caso alguno, lo cual se deba probablemente a un subregistro, señala el propio informe del Poder Judicial.

Como los datos se generan a partir de la remisión de los formularios por parte de los Juzgados de Paz no es posible determinar si las denuncias van en aumento o al contrario disminuyeron – como es el caso de Paraguarí con un aumento de 75% de las denuncias, frente a Cordillera o Caaguazú donde se registra una disminución entre 2014 y 2015, es decir, que puede obedecer a la falta de remisión de los formularios o bien, la correcta remisión lo que incrementó el número de denuncias registradas con relación a años anteriores.

En el cuadro siguiente se presenta una relación del tipo de violencia denunciada, y si bien no está desagregado por sexo de la víctima, más arriba fue señalado que el 85% de las denunciadas son mujeres.

CUADRO Nº 17.
Tipo de violencia denunciada. Año 2014 y 2015

Tipo de violencia	Año	
	2014	2015
Física	41%	40%
Síquica	53%	55%
Patrimonial	2%	2%
Sexual	1%	1%
No registra	3%	2%
Totales	100%	100%

Fuente: Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial. Reconstrucción del gráfico y totales: elaboración propia.

La violencia psicológica y física son las más denunciadas, no obstante como el informe puntualiza “en la realidad, los tipos de violencia son difíciles de separar o aislar, ya que los hechos de violencia afectan a más de un aspecto de la vida de las víctimas”⁹³. Por otro lado, es importante notar como la violencia sexual es aún baja en denuncia, al igual que la patrimonial, pero ambas van en aumento:

[S]e puede observar que de un año al otro existe un aumento general de las denuncias según tipo de violencia: la violencia patrimonial aumentó un 3%, la violencia física aumentó un 13%, la violencia psíquica un 20 % y

93 Informe de Indicadores. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/959-indicadores-de-igualdad/959>. [Consultado el 3.mar.2016].

la violencia sexual un 36%. Se puede señalar un mayor acercamiento de víctimas de violencia sexual a los servicios judiciales⁹⁴.

La información de los registros permite constatar que el mayor porcentaje de las denuncias está dirigida en contra de personas con quienes se mantienen o mantuvieron relaciones de pareja (concubinos, ex concubinos, esposos, ex esposos, parejas y ex parejas, incluso novios y ex novios), siendo entre éstos los más denunciados entre 2014 y 2015 los concubinos/as, y en un menor porcentaje son denunciados los hijos/as y padres y madres.

Respecto a la edad, de modo similar a los casos del Ministerio de la Mujer y de la Policía Nacional, las mujeres que más denuncian se encuentran entre los 21 y los 40 años, seguidas del grupo de 41 a 60 años, por lo que el mayor porcentaje se encuentra en mujeres jóvenes y en edad reproductiva.

Por otro lado, datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas del Poder Judicial conforme el sistema *Judisoft*⁹⁵ indican que en el año 2014 y entre enero y septiembre de 2015, 3.428 causas fueron iniciadas por el hecho punible de violencia familiar (artículo 229 del Código Penal). Si bien la información no presenta la relación entre víctima y agresor, observamos que el 96% de las personas denunciadas son hombres, siendo posiblemente sus víctimas mujeres.

CUADRO Nº 18.

Número de causas registradas en los juzgados de garantía penal por el hecho punible de “violencia familiar” (art. 229 CP), según sexo del autor. Año 2014 y 2015

Circunscripción Judicial	2014		Enero – Sep. 2015	
	Denunciado		Denunciado	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Capital	397	3	295	12
Guaira	52	4	20	1
Itapúa	267	22	142	3
Concepción	162	7	98	6
Amambay	268	11	191	8
Alto Paraná	239	7	180	6
Caaguazú	64	8	50	0
Ñeembucú	34	0	18	0
Misiones	104	5	44	4

94 Información disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/observatorio/Violencia-Domestica-2014-y-2015-segun-Juzgados-de-Paz.pdf>. [Consultado el 3.nov.2016].

95 Sistema de Gestión Jurisdiccional informático de expedientes utilizado por el Poder Judicial en Paraguay.

Circunscripción Judicial	2014		Enero – Sep. 2015	
	Denunciado		Denunciado	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Paraguari	33	0	21	0
Caazapá	7	1	19	0
San Pedro	83	3	27	0
Cordillera	29	0	17	1
Presidente Hayes	18	0	8	0
Boquerón	0	0	0	0
Canindeyú	14	0	21	0
Central	223	6	160	5
Total	1.994	77	1.311	46

Fuente: Estadísticas con perspectiva de género 2014 – 2015. Dirección de Estadísticas del Poder Judicial⁹⁶.

Al observar la tabla se percibe que algunas circunscripciones no cuentan con datos o los números en general son bajos, lo que implicaría que estos no disponibles en el sistema Judisoft que utiliza esta fuente ya sea porque no se carga o por que la Circunscripción no cuenta con el sistema informático, se desconoce si efectivamente no existen causas en trámite en dichas localidades.

La Secretaría de Género del Poder Judicial estima, que del total de causas ingresadas entre 2012 y 2014 en el sistema penal el 5% de casos penales corresponde a violencia en el ámbito familiar, en aplicación del artículo 229 del Código Penal, y el 1% de los casos o juicios penales corresponde a casos de coacción sexual⁹⁷. En el 95% de los asuntos el agresor es un hombre y el 87% de las víctimas son mujeres.

Por otro lado, datos suministrados por la Dirección de Estadísticas del Poder Judicial en 15 juzgados de garantía penal de la Capital del país, muestran que en 2015 ingresaron o se iniciaron un total de 417 investigaciones sobre el hecho punible de violencia familiar (artículo 229 del Código Penal). Debido al poco tiempo transcurrido aún, ninguno de los casos cuenta con elevación a juicio oral y público. No obstante, del total de causas tramitadas por el hecho punible de violencia familiar, en 42 se ha dispuesto una solución alternativa denominada “procedimiento abreviado” (art. 420 del Código Procesal Penal).

El procedimiento abreviado como dice su nombre, busca simplificar el proceso, acortar los plazos mediante la aceptación del hecho por parte del imputado/a,

96 Disponible en: <http://www.csj.gov.py/publicaciones/componentes/administracion/lst-Publicaciones.aspx?C=275&P=94>.

97 Información disponible en: <http://www.pj.gov.py/contenido/1082-estadisticas-de-mesa-de-entrada-penal-on-line/1082>.

siempre que el hecho punible tenga una pena prevista máxima de cinco años, o una sanción no privativa de libertad, es decir multa. De los datos analizados se corrobora que en 42 causas tramitadas en 2015 en Capital, se aplicó este procedimiento pero se desconoce si los casos fueron anteriores o posteriores a la vigencia de la Ley 5378/14⁹⁸ que establece una pena máxima de 6 años.

El informe de la Capital, también da cuenta que en más de 100 causas se ha dictado como medida cautelar la prisión preventiva, lo que significa una medida de privación de libertad para evitar la fuga o la obstrucción del procedimiento por parte de la persona investigada en el marco de un hecho punible de violencia familiar y, claro está, para evitar el peligro que representa para la víctima. Por otra parte, del informe remitido, se observa que en Capital en el periodo indicado, no hay casos reportados como elevados a juicio oral y público.

CUADRO Nº 19.

Número de causas sobre violencia familiar por Juzgado – Capital, etapa del proceso y medida cautelar de prisión preventiva dispuesta. Año 2015

Juzgado	Número de causas ingresadas	Apl. de procedimiento abreviado	Juicio oral	Medida cautelar de prisión preventiva
Juzgado Penal De Garantías Nro. 1	31	4	0	7
Juzgado Penal De Garantías Nro. 2	32	4	0	11
Juzgado Penal De Garantías Nro. 3	32	15	0	7
Juzgado Penal De Garantías Nro. 4	34	2	0	9
Juzgado Penal De Garantías Nro. 5	38	2	0	3
Juzgado Penal De Garantías Nro. 6	33	0	0	5
Juzgado Penal De Garantías Nro. 7	29	3	0	11
Juzgado Penal De Garantías Nro. 8	33	2	0	7
Juzgado Penal De Garantías Nro. 9	36	4	0	9
Juzgado Penal De Garantías Nro. 10	27	1	0	3
Juzgado Penal De Garantías Nro. 11	27	3	0	10
Juzgado Penal De Garantías Nro. 12	34	2	0	3
Juzgado Penal De Garantías Nro. 13	22	0	0	15
Juzgado Penal De La Adolescencia*, 1er Turno	6	0	0	1
Juzgado Penal De La Adolescencia, 2do Turno	3	0	0	0
Total	417	42	0	101

* Las causas de violencia familiar ingresadas a los juzgados penales de adolescencia significan que el agresor o agresora es una persona entre 14 y 17 años.

Fuente: Dirección de Estadística Judicial.

⁹⁸ Posiblemente sean posteriores, pues se trata de investigaciones iniciadas en 2015, no obstante, la información disponible no permite saber si las salidas procesales son de aplicación en esos hechos ingresados en 2015 o en otros que ya tenía el juzgado. La Ley 5378/14 fue publicada en la Gaceta Oficial No. 248 del 29/12/2014. Disponible en: http://www.gacetaoficial.gov.py/uploads/pdf/2009/2009-08-08/gaceta_2654_CAKEJGKFFGBDIFIHGDHECJBFICGGAFGKKEGKJB.pdf. [Consultado el 9.mar.2016].

Por último, cabe señalar que se desconoce si alguna mujer ha sido resarcida/ reparada moral y materialmente por los daños causados a raíz de la violencia ejercida en su contra.

Coincidencias en los datos de fuentes administrativas

- Entre el 85 y el 95% de las víctimas de violencia son mujeres.
- La violencia psicológica es la que registra mayor incidencia, entre el 44 y el 55%.
- Entre el 60 y el 80% de los casos de violencia, el agresor resulta ser la pareja o ex pareja sentimental de la víctima (esposo, concubino, ex esposo y ex concubino, novio).
- Las mujeres que más denuncian tienen entre 18 y 40 años de edad.
- Al efectuar el cruce de datos entre las personas que sufrieron violencia física según la persona que la agredió, prevalece la pareja como el esposo/a o compañero/a permanente que suma el 53% de los casos, le sigue el ex esposo o concubino con cerca del 20% y en menores proporciones los hermanos/as, hijos/as como los demás del entorno familiar.
- El 79% de las mujeres víctimas de femicidio entre 2011 y 2014 tuvo como autor a su pareja o ex pareja.
- La violencia doméstica o intrafamiliar es el cuarto hecho punible más denunciado en el país ante el Ministerio Público en 2015 y el segundo hecho punible más denunciado en 2016.
- El 6% de las causas ingresadas en el Poder Judicial entre 2011 y 2014 corresponde a casos de violencia doméstica ante instancias penales.
- El 96% de las personas investigadas en causas abiertas ante el Poder Judicial por el hecho punible de violencia doméstica o intrafamiliar son hombres.
- Se desconoce cuántos de estos casos llegan a juicio oral y público por el hecho punible de violencia de familiar (art. 229 del Código Penal)

4. Registro Unificado de Servicios Públicos

Desde hace varios años se ha planteado a nivel institucional y por iniciativa de la entonces Secretaría de la Mujer, hoy Ministerio, la creación del Registro unificado de servicios públicos brindados a mujeres víctimas de violencia basada en género (RUVIG), que consiste en un “sistema informático de recopilación de datos y generación de información actualizada sobre violencia intrafamiliar y basada en género”⁹⁹ proveniente de diferentes instituciones públicas que prestan servicios o tienen competencias legales en la atención de denuncias/ casos de violencia.

A pesar de los esfuerzos realizados (reuniones, elaboración de formularios, software, consultorías de fortalecimiento y apoyo) el sistema no logró ponerse en marcha de manera efectiva. Entrevistas a referentes e informes sobre la materia dan cuenta de que existieron avances importantes, sin embargo “la metodología de recolección, sistematización y el análisis de los datos no permiten contar con datos robustos ni confiables que permitan realizar un

⁹⁹ Informe final de Consultoría en el marco del Proyecto “Apoyo a la producción de análisis de género de la 2da. Encuesta Nacional de victimización y al proceso del RUVIG”, a cargo del consultor Marcos Castillo. ONU Mujeres.

análisis de la situación de la violencia”¹⁰⁰, por ello resulta fundamental estandarizar/homogeneizar la metodología de recolección de información en cada una de las instituciones partes del RUVIG.

La puesta en marcha del RUVIG es fundamental como herramienta para generar información de calidad en materia de violencia contra las mujeres que permita medir, procesar, analizar y en consecuencia adecuar la legislación y políticas públicas para combatir esta grave violación de derechos humanos, así como medir el impacto de las medidas adoptadas.

El camino en este campo fue iniciado con los trabajos anteriores y se han logrado avances importantes para la adopción de este sistema, lo que requiere la continuidad de las acciones, mediante la coordinación entre las instituciones públicas al más alto nivel, capacitación y formación de recursos humanos, desarrollando capacidades en cada una de las instituciones públicas involucradas y generación de un sistema de registro, sistematización y validación de la información.

5. Otras manifestaciones de violencia

5.1 Abuso sexual en niñas y embarazo adolescente

Según datos oficiales divulgados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el 18,3% de los embarazos en Paraguay corresponde a niñas entre 10 y 14 años, registrándose un incremento del 62,6% en la última década (2003 – 2013). Las estadísticas hablan de dos partos diarios de madres de este grupo etario¹⁰¹. Los embarazos de niñas y adolescentes están relacionados con abusos sexuales, posiblemente reiterados, resultando en situaciones de vulneración de derechos de las niñas en varios planos. Además de otras consecuencias para la salud física, psíquica y social, una de las más severas constituyen los embarazos forzados, que implican graves riesgos de morbi-mortalidad para la niña¹⁰².

Para una adecuada atención de este problema el Estado paraguayo requeriría adaptar el marco jurídico y de políticas públicas orientado a mejorar su respuesta institucional dentro del enfoque de protección integral y el interés superior de los derechos de la niña previsto en la Constitución Nacional

100 *Ibid.*, p. 36.

101 Además, se señala que entre 2006 y 2009 hubo 2.074 nacidos vivos de niñas de 10 a 14 años, 519 casos por año. En 2010 hubo 555 casos, y 614 en 2011. En 2011, las adolescentes de 14 a 19 años registraron 20.487. Boletín Informativo No. 3/15. Asunción, 27 de abril de 2015.

102 ACNUDH, Prácticas de adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para eliminar la mortalidad y la morbilidad maternas prevenibles (A/HRC/18/27 y Corr.1 y 2).

(artículo 54)¹⁰³. Un aspecto fundamental constituye la aplicación de medidas preventivas integrales, incluyendo la educación sexual para niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) informó en su boletín mensual que en 2014 fueron abusadas sexualmente 132 niñas y en 2015 ese número aumentó a 294¹⁰⁴. No obstante, datos cruzados de la SNNA con el Ministerio Público, dados a conocer a través de los medios de prensa, señalan que en los primeros cinco meses de 2015, 421 niños y niñas habían sido abusados sexualmente en el país¹⁰⁵. Por lo tanto, se estima que existe en promedio 2 a 3 niños y niñas por día violentados sexualmente en Paraguay.

En el informe del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior (Cuadro No. 13) los hechos punibles registrados como coacción sexual suman 285 víctimas femeninas y 28 masculinas, es decir, el 91% de las víctimas pertenecían al sexo femenino. Se conoce la relación que existía entre víctima y victimario, lo que devela que en el 55% de los casos, la víctima femenina fue abusada por su padre o padrastro, tíos y primos representan el 24% de los victimarios, seguido por el hermano y/o abuelo con un poco más del 10%. En el caso donde la víctima es del sexo masculino, el 50% de los casos el agresor resultó ser el tío, seguido del padre o padrastro con el 22% y los primos, que representan el 14%. Esto muestra que la violencia de género tiene como principal víctima a las mujeres y niñas, y que es en la familia donde más violencia se registra, precisamente en el ámbito de protección y contención para las personas, especialmente para las niñas/os.

5.2 Violencia y trata de mujeres indígenas

De la información disponible sobre la violencia dirigida contra mujeres indígenas, tanto al interior de sus comunidades como en su relación con la sociedad

103 Véase: Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment(A/HRC/31/57). Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Addendum. Observations on communications transmitted to Governments and replies received (A/HRC/31/57/Add.1). Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez (A/HRC/22/53). También: Derechos humanos: Paraguay no ha logrado proteger a una niña de 10 años embarazada tras ser violada, dicen expertos en derechos humanos de la ONU: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15944&LangID=S>. [Consultado el 21.oct.2016].

104 Boletín disponible en: http://www.sнна.gov.py/archivos/documentos/datos%20sobre%20vulneraciones%20hacia%20NNA%2011-02-16_7204q25s.pdf. [Consultado el 4.mar.2016]. Más información está disponible en: Secretaría Nacional de la Juventud; UNFPA, *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*, Asunción, 2016. Este informe señala además que de cada 10 nuevos diagnósticos de VIH, más de 4 corresponde a adolescentes y jóvenes.

105 Información disponible en: <http://www.ultimahora.com/mas-400-menores-fueron-victimas-abuso-sexual-paraguay-2015-n899729.html>. [consultado el 7.mar.2016].

paraguaya no indígena, se advierte la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de mujeres indígenas del Pueblo Enxet Sur: “los anglicanos colocaron espirales a las mujeres sin proveerles de información suficiente ni de controles, no les quitaron los espirales a todas. Muchas mujeres sufrieron consecuencias en su salud por su uso, se cree que algunas murieron a causa del mismo y aún hay muchas que lo tienen en su cuerpo”¹⁰⁶. Este es un tipo de violencia ejercida contra las mujeres sobre sus derechos reproductivos y a la libre decisión sobre sus cuerpos respecto a la utilización de métodos anticonceptivos.

La Corte IDH, al momento de analizar el derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, señala expresamente la especial atención que debe ser brindada a las mujeres embarazadas de la comunidad debido a la situación de especial vulnerabilidad que atraviesan, manifestando que deben ser adoptadas medidas especiales que garanticen a las madres, durante la gestación, el parto y la lactancia, así como el acceso a servicios médicos adecuados¹⁰⁷.

La Corte IDH en la mencionada sentencia vinculó la extrema pobreza como otra situación de especial atención. En el párrafo 233 de la Sentencia, al analizar la muerte de una mujer en trabajo de parto, resaltó que la extrema pobreza y la falta de atención adecuada del embarazo y posparto son causas de alta mortalidad. Por lo tanto, el desafío es brindar políticas de salud adecuadas con personal entrenado, tomando en consideración que las mujeres embarazadas deben tener especial atención.

El Comité CEDAW en sus últimas observaciones finales (2011) recomendó al Estado paraguayo que adopte medidas especiales de carácter temporal, como parte de la estrategia para alcanzar la igualdad sustantiva e indicó que el Estado debe velar para “que las mujeres indígenas tengan fácil acceso a las escuelas y a los servicios de salud de manera asequible, tanto física como financieramente (...)”¹⁰⁸.

Por otro lado, un estudio del año 2013¹⁰⁹ distingue diferentes formas de violencia de las que son víctimas las mujeres indígenas: i) violencia en el ámbito familiar

106 QUIROGA, L., *Payhawok kéték negkó o xa eleyenekha elyempehek kelan´ák. Las mujeres indígenas del Pueblo Enxet Sur y sus derechos sexuales y reproductivos*. Asunción: Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, 2015, p. 97.

107 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, Nro. 146, párr. 177.

108 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 50 período de sesiones Ginebra, 3 a 21 de octubre de 2011. CEDAW/C/PRY/CO/6. pár. 17 y 35. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8433.pdf?view=1> [Consultado: 23.nov.2016].

109 CAPUTO, L., *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay*, Asunción: Base Investigaciones Sociales, 2013. Disponible en el siguiente link: <http://bienal-clacso-redinju-umz.cinde.org.co/archivos/Trata%20Indigena%20L%20Caputo.pdf>. [Consultado: 25.oct.2016].

y de género, incluido el feminicidio, ii) abuso, explotación y violencia sexual de jóvenes; iii) trata laboral y sexual de mujeres y tráfico de niños (bebés); iv) violencia física, explotación laboral y sexual por parte de narcotraficantes; y v) servidumbre doméstica y trata de personas. Con anterioridad, un informe había señalado la práctica de emplear mujeres indígenas para servir como mano de obra gratuita en las estancias ganaderas del Chaco paraguayo¹¹⁰.

5.3 Criadazgo

El ‘criadazgo’ es una práctica cultural del Paraguay arraigada desde tiempos de la colonia. Actualmente es considerado un trabajo infantil peligroso conforme al Decreto No. 4951/05 del Poder Ejecutivo, que reglamenta la Ley No. 1657/01, según la cual el Estado paraguayo ratifica el Convenio No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT sobre las peores formas de trabajo infantil.

Conforme la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (CONAETI) el criadazgo se define como “la colocación de niños, niñas o adolescentes que no hayan cumplido los diez y ocho años de edad, en casas o residencias particulares con mayores posibilidades económicas y/o sociales, hecha por sus padres, tutores, parientes o personas encargadas de la guarda, educación o atención a los mismos, con fines supuestos de crianza y educación que impliquen una o varias actividades domésticas no remuneradas, cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros”¹¹¹.

Se trata en su mayor parte de niñas de zonas rurales que realizan tareas domésticas en casas de terceras personas a cambio de comida y vivienda con la promesa de ser escolarizadas, condición que no siempre se cumple. El criadazgo puede ser considerado en el marco del derecho internacional como un tipo de servidumbre infantil doméstica. A pesar de estar prohibido, se estima que en el país hay aproximadamente 46.993 niñas, niños y adolescentes en situación de criadazgo, lo que representa el 2,5% del total de niñas, niños y adolescentes del país¹¹².

Además de la explotación laboral de niñas bajo esta práctica, se estima que el 58% de las víctimas de la trata de personas trabajaba como personal doméstico antes de ser captada por los tratantes: 6 de cada 10 mujeres que son víctimas de la trata de personas fueron antes trabajadoras domésticas o criaditas. En

110 KAYE, M., *Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay*, Londres: Anti-Slavery International, 2006, p. 4. Disponible en: http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/s/spanish_paraguay_report_06.pdf. [Consultado 30.abr.2016].

111 Véase: <http://www.snaa.gov.py/noticia/732-campana-no-al-criadazgo-respetar-mis-derechos-datos-oficiales-sobre-trabajo-infantil-en-paraguay.html#.WBKKXmVCrVo>.

112 OIT/DGEEC, *Encuesta Nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*, Asunción, 2013, p. 76.

cuanto a las adolescentes explotadas sexualmente, “casi un 90% fueron previamente trabajadoras infantiles domésticos en el sistema de criadazgo. Esto nos dice que 9 de cada 10 adolescentes explotadas sexualmente fueron antes *criaditas* o trabajadoras domésticas en su niñez. La relación es tan directa que es difícil no pensar en el criadazgo como su causa principal”, infiere la SNNA en un informe dado a conocer de la OIT¹¹³.

5.4 Asesinato de travestis, transexuales y transgéneros

El informe “Olvidadas hasta la muerte” de Panambi, Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros¹¹⁴ documenta 36 asesinatos a personas transgénero el período 1989 – 2013. El mismo señala que la discriminación contra las personas por su identidad o expresión de género tiene como expresión más violenta y extrema la muerte.

Este informe también indica que la mayor cantidad de víctimas tenía al momento del asesinato entre 20 y 30 años y que el “el trabajo sexual coloca a las personas trans en situación de mayor exposición pública. Es importante la adopción de medidas para prevenir y sancionar los asesinatos de los cuales son víctimas para las personas LGBTI.¹¹⁵

113 Información disponible en: <http://www.snna.gov.py/noticia/142-situacion-sobre-criadazgo-en-nuestro-pas.html#.Vt1CfklQ5EQ>. [Consultado el 7.mar.2016].

114 MORAGAS, M.; AUGSTEN, E., *Olvidadas hasta la muerte. Asesinatos a personas trans durante el período democrático en Paraguay (1989 – 2013)*, Asunción: Panambi, 2014.

115 *Ibid.*, p. 13.

RUTA INSTITUCIONAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, PRÁCTICAS Y REALIDADES

La ruta crítica implica por lo tanto al conjunto de actuaciones y acciones que dan las instituciones públicas competentes como respuesta a una denuncia de violencia por parte de una mujer y el proceso que se sigue en el marco de acceso a la justicia. Indagar o profundizar en esta ruta es lo que permitirá visibilizar el grado de respuesta institucional, su nivel de articulación con otras instituciones, las dificultades o nudos con los que se topa y por sobre todo, si éstas acciones permiten a la mujer obtener la respuesta que buscaba del sistema de atención y de justicia.

1. Las rutas de la violencia

Las reacciones de una mujer ante una situación de violencia ya sea ésta física, sexual, económica, psicológica u otra, varían de persona a persona: sentir culpa, enojo, impotencia, humillación, miedo, vergüenza, etc., no existe una única forma de reaccionar, sino varias a lo largo del “ciclo de la violencia”¹¹⁶. Romper el círculo de violencia depende de una multiplicidad de factores, entre los que se encuentran el nivel de información y reconocimiento de parte de la víctima sobre la violencia de la que es objeto como una vulneración de derechos, es decir, conciencia de derechos y las posibilidades que tiene de recurrir en busca de protección.

Conforme la Encuesta Nacional de Demografía, Salud Sexual y Reproductiva 2008 del CEPEP (ver Cuadro N° 5) el 58.5% de las víctimas de violencia buscó ayuda ante los hechos de violencia, y la mayoría acudió a familiares, amigos o vecinos.

Conforme las Encuestas sólo el 15% de las víctimas de violencia buscó asistencia en la Comisaría y el 10,5% en los Juzgados de Paz. La Encuesta del Ministerio de la Mujer también señala que 9 de cada 10 personas no denunciaron los hechos de violencia sufridos porque “creyeron que podrían resolverlos sin ayuda” (ver Cuadro N° 5). Por lo tanto, cuando la mujer decide romper el ciclo de la violencia y el silencio y recurrir a una institución pública que le preste o aporte soluciones entra en la denominada *ruta institucional*¹¹⁷.

Esta ruta crítica implica por lo tanto al conjunto de actuaciones y acciones que dan las instituciones públicas competentes como respuesta a una denuncia de violencia por parte de una mujer y el proceso que se sigue en el marco de acceso a la justicia. Conocer esta ruta y las diferentes intervenciones de

116 Estudio realizado por Leonore E. Walker, fundadora del Instituto de Violencia Doméstica, 1979. El ciclo de la violencia es conocido por tres etapas: 1) la fase de acumulación de tensiones donde el hombre empieza a mostrar enojo o descontento con la mujer sin un motivo aparente, se manifiesta en episodios aislados donde la mujer por lo general piensa que puede controlar o que dichas tensiones pueden desaparecer si ella cambia de actitud. 2) La fase de explosión o agresión, es el momento pico donde se da efectivamente la agresión física, sexual o psicológica, y 3) Etapa conocida como de “luna de miel” donde el hombre pide disculpas, se dice arrepentido y promete que no volverá a pasar.

117 Algunos estudios, principalmente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) han definido como ruta crítica, la cual es definida como “La Ruta empieza con la decisión y determinación de las mujeres de apropiarse de sus vidas y las de sus hijos. Siguiendo esta Ruta, conocemos los factores que impulsan a las mujeres a buscar ayuda, las dificultades encontradas para llevar adelante tal decisión, sus percepciones sobre las respuestas institucionales, y las representaciones sociales y significados sobre la violencia intrafamiliar que existen entre el personal de las instituciones que deben ofrecer respuestas a este serio problema de salud pública”. Véase: La Ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina. OPS/OMS Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Año 2010. Sin embargo, en el presente documento hemos decidido nombrarla como “ruta institucional” pues está más acotado al funcionamiento de los servicios de atención, protección y sanción.

los órganos públicos es lo que se presenta a continuación ya que indagar o profundizar en esta ruta es lo que permitirá visibilizar el grado de respuesta institucional, su nivel de articulación con otras instituciones, las dificultades o nudos con los que se topa y por sobre todo, si éstas acciones permiten a la mujer obtener la respuesta que buscaba del sistema de atención y de justicia, ya sea ésta una medida de protección o la búsqueda de justicia frente a los sufrimientos y hechos cometidos por el agresor.

2. Recorrido 1. Contención, asesoría y acompañamiento

A nivel nacional, los servicios de atención e información están centrados, principalmente, en los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) tanto a nivel nacional como departamental y municipal y en los centros de salud. A nivel nacional, el MAM de más alta jerarquía es el Ministerio de la Mujer que cuenta con el SEDAMUR. Este servicio está ubicado en la oficina central del Ministerio en el centro de la ciudad de Asunción y tiene un horario de atención de 7 a 18 horas de lunes a viernes. SEDAMUR ofrece contención psicológica, información y asesoría legal a mujeres víctimas de violencia a través de un equipo multidisciplinario de profesionales del área de trabajo social, psicología y derecho.

GRÁFICO Nº 2

Proceso de Atención SEDAMUR



Cuando una mujer acude al SEDAMUR es atendida por una trabajadora social, quien en una primera entrevista toma los datos de la mujer, del hecho denunciado y de las condiciones familiares y socioeconómicas de la misma, completando una ficha que el servicio ha definido. Si la persona necesita contención es derivada a la psicóloga o bien a la abogada, quien le brinda orientación sobre los pasos legales que debe seguir para presentar la denuncia, y

en algunos casos, dependiendo de lo solicitado y/o denunciado las abogadas acompañan a la denunciante en ante el juzgado y/o policía.

El SEDAMUR tiene un alto porcentaje de “usuarias frecuentes” cerca del 50% de las mujeres que son atendidas recurren más de una vez al servicio (ver Cuadro N° 6) la mayoría de ellas recibe contención psicológica. Jurídicamente SEDAMUR recomienda a la persona víctima de violencia realizar la denuncia de preferencia en la Comisaría especializada. Si la mujer ya ha realizado la denuncia y no cuenta con medios económicos para dar seguimiento a la misma, se la acompaña al Juzgado de Paz para la obtención de medidas de protección o a la Fiscalía conforme sea el caso.

Conforme datos del SEDAMUR, entre el 5% y el 8% de las mujeres atendidas en 2014 y 2015 han sido acompañadas legalmente a diferentes instituciones públicas (Policía Nacional, Juzgados de Paz, Ministerio Público, Juzgados) de acuerdo a las diferentes circunstancias presentadas; el 3% ha obtenido medidas de protección conforme la Ley 1.600/00 en 2014 y el 9% en 2015, y entre el 1% y el 4% ha sido acompañada en los fueros de la niñez y civil. Esto es así porque el servicio presta asesoría y contención, derivando a las usuarias a otras instituciones responsables, sin contar con datos posteriores respecto a la ruta que siguieron dichas personas. No obstante, cabe señalar que el SEDAMUR cuenta con un equipo de solo tres abogadas, lo que limita el alcance del servicio.

El servicio de asesoría incluye la entrega de información sobre los derechos vulnerados en la situación de violencia, así como sobre los riesgos que asume la mujer si la misma decide no denunciar, situación observada en forma frecuente, según fue referido por una de las entrevistadas en el Servicio: “muchas mujeres acuden o llaman varias veces al Servicio antes de realizar la denuncia”. Si bien la oficina cuenta con varios datos de las usuarias, son ellas mismas las que deben contactarse por cuestiones de seguridad, evitando colocarlas en mayor riesgo. No obstante, en caso de identificarse una situación donde la integridad física de la mujer o de alguno de los miembros del grupo familiar está en riesgo, SEDAMUR solicita apoyo de la Comisaría local a los efectos de vigilar el lugar.

Otro de los servicios se presta a través de la línea telefónica “SOS MUJER” línea 137, que opera a nivel nacional las 24 horas del día incluidos fines de semana y feriados. El servicio es gratuito desde un teléfono fijo o desde un teléfono celular. El mismo está “orientado a brindar respuestas claras y eficientes a las mujeres ante las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar. Pueden llamar a la línea todas las personas que tengan conocimiento de un caso de violencia doméstica e intrafamiliar contra una mujer o las mismas mujeres que sean víctimas. Es atendida por personal especialmente capacitado para la valoración de riesgo vital, toma y derivación de casos y cuenta con el apoyo de profesionales de psicología especializadas en brindar contención emocional”¹¹⁸.

118 Información descripta en la página web del Ministerio: www.mujer.gov.py.

Existe un equipo de operadoras capacitadas, quienes al recibir una llamada completan una “ficha de valoración de riesgo” por medio de un cuestionario, y en base a eso se brinda orientación a la usuaria. El SOS no toma denuncias, sólo brinda orientación primaria y asesoramiento. El Servicio también cuenta con “usuarias frecuentes” por lo general mujeres que buscan contención y se comunican en reiteradas ocasiones antes de formalizar una denuncia ante la Policía Nacional¹¹⁹. Si es necesario el servicio SOS coordina con la Comisaría del lugar de donde la víctima se está comunicando, a los efectos de que se interiorice de la situación en el lugar de los hechos. Si existen niños y/o niñas involucrados/as en los hechos de violencia narrados el Servicio también entra en contacto con la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia.

El SOS recomienda a las mujeres ir a la comisaría más cercana o la especializada (dependiendo del lugar de donde ésta se está comunicando) para realizar la denuncia conforme la Ley 1600/00. En caso de que la persona ya haya realizado la denuncia o necesite acompañamiento legal se deriva al SEDAMUR, en caso de encontrarse en Asunción o alguno de los centros de referencia del Ministerio de la Mujer el caso de otras regiones del país, dependiendo de la cercanía al mismo. En ocasiones, se señala que el SOS recibe llamadas cuando el agresor viola la medida de protección dictada por el Juzgado, en esos casos el servicio se comunica con la Comisaría local, donde reciben, por lo general, una “pronta respuesta”, señala una entrevistada.

El Albergue transitorio Casa Abrigo “Mercedes Sandoval”¹²⁰, para mujeres víctimas de violencia, tiene por objetivo brindar protección y refugio a mujeres y sus dependientes. Este albergue fue inaugurado en noviembre de 2010 y es el primer albergue para mujeres víctimas de violencia en el país. Tiene una capacidad para 50 personas con asistencia integral: alojamiento, apoyo psicológico, médico, legal, capacitaciones sobre derechos y capacitaciones laborales, además de prestar apoyo escolar a los niños y niñas ingresados/as con sus madres. La casa abrigo también cuenta con protección policial las 24 horas del día.

El ingreso a la Casa “Mercedes Sandoval” se realiza a partir de una evaluación por parte de la trabajadora social y la psicóloga de la SEDAMUR. Los fines de semana, cuando SEDAMUR no atiende, el ingreso puede hacerse a través de la línea SOS 137. Las víctimas pueden permanecer en el Albergue hasta un máximo de tres meses, durante este periodo se le presta asistencia multidisciplinaria y herramientas para lograr su autonomía económica y poder romper el ciclo de la violencia.

El Ministerio de la Mujer gestiona además cuatro centros regionales ubicados en las ciudades de Filadelfia, Curuguaty, Pedro Juan Caballero y Ciudad del

119 Información obtenida a partir de entrevistas.

120 El lugar lleva el nombre de Mercedes Sandoval, jurista paraguaya, luchadora por el derecho al sufragio de las mujeres en Paraguay y fundadora de la Liga paraguaya pro derechos de la mujer. Durante la dictadura y a comienzos de la etapa democrática promovió el reconocimiento de la igualdad de las mujeres en la Constitución Nacional y en las leyes.

Este. Los centros regionales cuentan con un equipo de abogadas, trabajadoras sociales y psicológicas, sólo el centro de Curuguaty cuenta con un Albergue transitorio. Estos centros brindan información y contención a mujeres que acuden al servicio, al igual que el SEDAMUR.

A nivel departamental las gobernaciones cuentan con una Secretaría de la Mujer, mecanismos para el adelanto de la mujer a nivel local. Algunas de éstas Secretarías brindan orientación a mujeres víctimas de violencia, al igual que algunas Municipalidades que cuenta con Secretaría de la Mujer o Consejería Municipal por los Derechos de la Mujer (CODEMU). Estas instancias también prestan orientación a las mujeres en situación de violencia, pero sus recursos humanos y presupuestarios son limitados, el personal muchas veces no está lo suficientemente capacitado y por lo tanto su trabajo es limitado, trabajando principalmente en la derivación y procurando coordinar con otras instancias de atención. Sin duda, uno de los desafíos es el fortalecimiento a nivel departamental y municipal de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia y la creación de éstos en los municipios donde no existen.

La Municipalidad de Asunción cuenta actualmente con dos centros de referencia para la atención a mujeres víctimas de violencia, uno de ellos funcionando desde hace casi 7 años en el Centro Municipal No. 7 y otro desde septiembre de 2016 en el Centro Municipal No. 3. Igualmente tiene un Centro de Prevención de la trata de personas ubicado en la Terminal de Ómnibus de Asunción en funcionamiento desde hace 4 años¹²¹. El Municipio de Asunción también se encuentra culminando las obras para la instalación de un Albergue para mujeres víctimas de violencia.

Por su parte, en Encarnación a partir de una iniciativa de la Cámara Junior Internacional – JCI (por sus siglas en inglés) se cuenta con el “Albergue JCI para mujeres víctimas de violencia es Encarnación”, el mismo tiene una capacidad para 6 personas y cuenta con asistencia médica, psicológica y jurídica, si bien es una iniciativa privada, cuenta con apoyos institucionales públicos. Igualmente, la Municipalidad de Encarnación se encuentra gestionando la compra de insumos para habilitar un albergue municipal para mujeres víctimas de violencia en la brevedad.

Respecto a los servicios de los mecanismos para el adelanto de la mujer, es importante señalar que existen limitaciones de recursos humanos, financieros¹²² y de cobertura de los servicios de atención, concentrados principalmente

121 Más sobre el Centro de Referencia en la Terminal de Ómnibus está disponible en el siguiente link: <http://toa.asuncion.gov.py/centro-de-referencia-de-atencion-a-la-mujer-2> [última consulta 26.dic.21016]

122 El Presupuesto del Ministerio de la Mujer representa el 0,0773% del Presupuesto Poder Ejecutivo. Información obtenida en base a cálculos de la Ley General de Presupuesto 2016. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=kakakd131e171d181cd7191017dad8d9ded715ke22c8191017dad8d9ded619kdkfka0a8&x=a4a4043&y=11110af>. Y los mecanismos a nivel departamental y municipal también cuentan con bajos presupuestos, incluso, en el caso de las Secretarías de la Mujer, muchas de ellas también están abocadas al trabajo por los derechos de los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores.

en los centros urbanos, como la capital y los cuatro centros regionales y en algunos municipios que cuentan con secretarías de la mujer o CODEMUS. Principalmente en el nivel local es importante ampliar los servicios y ampliar las políticas públicas en términos de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.

3. Recorrido 2. Auxilios médicos

Cuando la agresión llega a causar lesiones físicas, por lo general las mujeres acuden a los centros de salud en busca de primeros auxilios médicos y del certificado médico que les permita contar con una constancia al momento de la denuncia. La Ley 1.600/00 prevé que los centros de salud reciban la denuncia por hechos de violencia¹²³, y para ello se han adaptado una serie de instrumentos, principalmente un formulario de denuncia que debe ser remitido al Juzgado de Paz de la localidad, un protocolo común de actuación y un manual de atención haciendo énfasis en la remisión de la denuncia y el parte médico al Juzgado de Paz.

Es obligación de los centros médicos atender con urgencia a la persona lesionada y otorgar el tratamiento por profesionales idóneos, disponer de los exámenes médicos pertinentes y derivar a la paciente a las instituciones especializadas, igualmente, es función de las instituciones de salud, entregar copia del diagnóstico médico a la paciente y remitir una copia del mismo al juzgado de paz que corresponda dentro de las 24 horas (artículo 3 de la Ley 1600/00).

Al respecto, en 2011, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social emitió la circular No. 7/2011 por medio de la cual recuerda a todo el personal médico que “las víctimas de violencia doméstica tienen derecho a una atención urgente y personalizada por parte de las instituciones de salud pública y de la Policía Nacional” recordando lo dispuesto en la Ley 1.600/00. Por medio de la circular el Ministerio de Salud recuerda al personal la obligación de entregar una copia del diagnóstico médico a la paciente y derivar el mismo al juzgado de paz so pena de sanción.

El Ministerio también cuenta con un Manual de Atención Integral a víctimas de violencia intrafamiliar y de género y un flujograma de atención, instrumentos que incluyen además un Formulario de Registro y atención a víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género.

A pesar de estas iniciativas, éste es un proceso complejo, ya que las mujeres víctimas ingresan en los centros médicos por lo general en las áreas de “urgencia” donde son atendidos todo tipo de casos y en donde, por lo general, las

123 El Ministerio Público contaba con una oficina de “Denuncias” en el Centro de Emergencias Médicas de Asunción, sin embargo, a la fecha, la misma se encuentra cerrada.

esperas son prologadas. Muchas veces las abogadas del SEDAMUR o bien la Policía a través de las comisarias especializadas acompañan a las víctimas a los centros de salud.

Por otro lado, cabe considerar que muchos médicos/as prefieren no involucrarse en denuncias de violencia por las implicancias procesales que esto implica posteriormente. Sobre el punto, el MSPBS dictó la Resolución No. 262 del 13 de noviembre de 2013 por medio de la cual dispuso que los asesores jurídicos de cada servicio de salud presten asesoría y asistencia jurídica a los profesionales médicos en la atención de casos de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual, acompañándoles en las declaraciones testificales donde sean llamados. A pesar de ello, una de las dificultades señaladas apunta a que los diagnósticos médicos, en la mayoría de los casos, son remitidos a los Juzgados por medio de un pedido expreso del Juzgado mediante un “oficio” o bien a pedido del Ministerio Público.

Hay que agregar, que el artículo 286 del Código Procesal Penal – Ley No. 1.286/98 establece la obligación de denunciar los hechos punibles de acción penal pública:

Tendrán obligación de denunciar de denunciar los hechos punibles de acción pública:

- 1) los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones;
- 2) los médicos, farmacéuticos, enfermeros, y demás personas que ejerzan cualquier rama de las ciencias médicas, siempre que conozcan el hecho en el ejercicio de su profesión u oficio y que éste no le haya sido confiado bajo secreto profesional (...) (artículo 286)

Respecto a los datos, el Ministerio de Salud, como fuera señalado, tiene un Formulario de Registro y Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género y un formulario de registro y atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual. Estos formularios se constituyen en un instrumento de diagnóstico de las víctimas a los efectos de contar con “un documento fiable, preciso, sin sesgos que permita un proceso legal justo, basado en el respeto y garantía de los derechos humanos”¹²⁴. Sin embargo, se desconoce si los formularios están disponibles en todos los servicios médicos y si los mismos son completados o sistematizados por la institución a los efectos de conocer la atención a las pacientes y las medidas que podrían adoptarse para mejorar el servicio.

Por otro lado, otra de los medios de registro es mediante el Registro del Diario de Consultas en el cual el diagnóstico médico se consigna con un código de acuerdo a la categoría del Manual de la Organización Mundial de la Salud –CIE 10 (Clasificación Internacional de Enfermedades). Si bien el CIE 10

124 Violencia intrafamiliar y de género. Manual de Atención Integral a víctimas en el sistema de salud. Paraguay 2012. MSPBS, p. 75.

contempla varios códigos aplicables a la violencia de género, como el síndrome de maltrato (T74) entre otros, por lo general estos casos son registrados en los formularios con un código genérico, denominado R99 que corresponde a “causas no definidas”¹²⁵, de allí la dificultad de conocer la cantidad de casos que ingresan al sistema de salud.

La difusión de información sobre la clasificación apropiada a todas las entidades y profesionales de la salud, así como de los instrumentos normativos, manuales, formularios y flujograma dentro del Ministerio de Salud es fundamental para ampliar la sensibilización del personal de salud en todas las regiones sanitarias del país, además de establecer un sistema centralizado de registro de información a partir de los instrumentos ya adoptados por dicha institución.

Respecto a la atención, el MSPBS también cuenta con un Centro especializado para la atención de víctimas de violencia denominado *Teko Pyahu* (del guaraní: Vida nueva) dependiente del Instituto de Bienestar Social (IBS) que se encuentra ubicado en Loma Pyta. El mismo está compuesto por psicólogos, psicopedagogos, trabajadores sociales y abogados/as, brindando asistencia y acompañamiento psicológico y legal a las personas que acuden.

El Ministerio además adoptó y publicó en el año 2013 un Protocolo de Atención Médica para personas víctimas de violencia sexual por medio del cual se identifican once acciones prioritarias por parte de los Centros de Salud ante una víctima de violencia sexual, algunas de estas acciones son: prueba rápida de VIH y sífilis, profilaxis para VIH, examen físico detallado previo consentimiento informado y recolección de muestras, pastillas de anticoncepción de emergencias, atención psicológica y asesoría legal¹²⁶.

Por último es importante señalar que el Ministerio de Salud presta servicio de tratamiento psicológico a agresores. Los casos son atendidos por la Dirección de Salud Mental a pedido o por orden judicial. La dirección deriva a la persona al servicio de salud que corresponda conforme su domicilio, por lo no se accedió a los datos respecto a la cantidad de personas que han recibido tratamiento.

125 Entrevistas e Informe final de consultoría “Apoyo a la producción de análisis de género de la 2da. Encuesta Nacional de Victimización y al proceso del RUVIG”, Marcos Castillo. ONU Mujeres.

126 Los protocolos y documentos del MSPBS se encuentran disponibles en: <http://www.mspbs.gov.py/v2/documentacion.php?palabra=no&keyword=violencia+de+género&tipo=6&ano=&avanzado=ok&imageField.x=22&imageField.y=14>. [Consultado el 18.feb.2016].

4. Recorrido 3. Seguridad: Obtención de medidas de protección

En este recorrido, la víctima de violencia es denunciante, y por lo tanto, se analizan a continuación las “puertas de entrada” en la búsqueda principalmente de protección, donde el objetivo es el cese de los hechos de violencia, y que principalmente se refieren al procedimiento seguido ante la Policía Nacional y los Juzgados de Paz en el marco de la Ley 1.600/00.

Policía Nacional

La Policía Nacional es el órgano por excelencia donde se recurren a realizar denuncias. Las comisarías están no sólo en todas las ciudades del país, sino también en la mayoría de los barrios y compañías tanto de zonas urbanas como rurales, por lo cual, en la búsqueda de primeros auxilios las mujeres suelen recurrir a la Policía, que además está abierta las 24 horas del día.

Conforme la Ley 1.600/00, la Policía está obligada a recibir la denuncia por hechos de violencia y remitir la misma de manera inmediata al Juzgado de Paz de la localidad a los efectos de que éste dicte las medidas de protección que sean necesarias. La Policía no necesita orden de allanamiento para ingresar a un hogar donde una persona está siendo víctima de violencia. Sin embargo, al tratarse de “conflictos conyugales” no siempre actúa de oficio en razón al sesgo cultural de género, aunque hay que destacar los avances logrados en esta institución por los procesos de capacitación y sensibilización.

Dentro de la Policía Nacional fueron creadas Divisiones de Atención Especializada contra la violencia hacia mujer, niños, niñas y adolescentes¹²⁷, dependiente del Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional. Estas divisiones especializadas cuentan con personal capacitado y sensibilizado para atender casos de violencia contra las mujeres en todas sus formas. Las comisarías especializadas o unidades de atención especializadas iniciaron el trabajo con personal auxiliar como abogados/as y psicólogos/as, pero este personal ha ido menguando, por esta razón no es común derivar a la víctima a los servicios de la Policía Nacional, a no ser que exista una solicitud expresa de la misma. Los servicios psicológicos de la Policía Nacional están disponibles principalmente para atender al personal interno¹²⁸.

Si bien todas las comisarías deben recibir denuncias por hechos de violencia, se prioriza la derivación a las comisarías especializadas en las localidades donde éstas existen. No obstante, estas comisarías especializadas no tienen competencia jurisdiccional, no son “operativas”, es decir, es la Comisaría de la

127 Comisarías metropolitanas 6º, 7º y 15º, Comisaría 7º de Ñemby, 2da. Fernando de la Mora, 3ra. Luque, Encarnación, Villarica, Coronel Oviedo y Ciudad del Este.

128 Información obtenida en base a entrevistas a personal policial.

localidad donde se produjo el hecho la que debe actuar en el cumplimiento de una orden de protección o realizar la notificación al denunciado en caso de que el Juez ordene. Cuando existían más recursos, las comisarías especializadas de la Capital realizaban el seguimiento a los casos¹²⁹.

El procedimiento utilizado por las Comisarías especializadas y las ordinarias es similar, lo que varía es la sensibilidad y atención por parte del personal especializado, que está capacitado para actuar de manera inmediata y evitar la sobre-victimización. No obstante, el procedimiento es el mismo, la denuncia se levanta en un acta, no existe un formulario de denuncia, se sigue un modelo ordinario de levantamiento de denuncia y ésta es remitida al Juzgado de Paz de la localidad o jurisdicción que corresponda y al Ministerio Público. Si existe violencia sexual y la denuncia se radica en la Comisaría especializada, ésta traslada a la denunciante a la Clínica Forense para la realización del parte médico. Si es en una comisaría ordinaria, por lo general, se toma la denuncia y se deriva al juzgado y al Ministerio Público, sin informe médico. Otra diferencia entre la Comisaría especializada y la ordinaria, es que la primera orienta a la víctima sobre sus derechos y los pasos que debe seguir para lograr medidas de protección y/o sanción del hecho.

Estos resultados indican que es fundamental seguir capacitando y sensibilizando a agentes de la Policía Nacional en las jurisdicciones ordinarias, ya que las comisarías especializadas son aún pocas y la derivación en muchas ocasiones termina agrandando la ruta o peregrinaje que la denunciante debe realizar para llegar al mismo punto: radicar la denuncia ante el Juzgado de Paz y/o Fiscalía.

La derivación de la denuncia policial al Juzgado de Paz se realiza dentro del horario laboral de éste último, es decir, entre las 7 y las 13 horas de lunes a viernes. En Asunción existe un sistema de turnos para la atención de casos de violencia los fines de semana o días feriados, sin embargo, hubo casos en que agentes de policía de la comisaría especializada no conocían este servicio o indicaron que es sólo para “casos graves”, también fue señalado que el turno permanente termina derivando al juzgado competente en día hábil, por lo que el personal de la comisaría suele preferir hacer la derivación de manera directa¹³⁰. En el caso de otras ciudades del país al no haber un sistema de turnos permanentes, la Policía espera el día hábil siguiente para remitir la denuncia.

La derivación de la denuncia al Ministerio Público es más difícil en las zonas alejadas, donde las Fiscalías quedan a varios kilómetros de las Comisarías, muchas veces por falta de información o recursos (no hay movilidad, fotocopias, fax, etc.), las denuncias quedan en las actas de ocurrencias de las comisarías, como “constancias” pero sin derivación formal a un órgano de justicia.

129 Actualmente sólo la Comisaría 15va, de la zona de la terminal de Asunción dispone de servicio de apoyo jurídico y psicológico, además de un móvil propio que le permite trasladar a la denunciante a centros de salud u otro lugar donde se requiera. *Idem*.

130 Información obtenida en base a entrevistas.

En caso de que el Juzgado otorgue medidas de protección conforme la Ley 1.600/00, éste informa mediante un oficio a la Comisaría más cercana del domicilio de la víctima, por ejemplo si se trata de una prohibición de acercamiento. En ocasiones, este oficio se entrega a la propia víctima para que ésta lo lleve a la Comisaría, o bien dependiendo del nivel de coordinación del Juzgado y recursos, éste lo remite directamente vía fax o por medio de un funcionario/a (ujier). En caso de que la persona haya radicado la denuncia ante la Comisaría Especializada, puede recurrir al mismo sitio para que ésta colabore en remitir el oficio a la dependencia policial responsable de hacerlo cumplir.

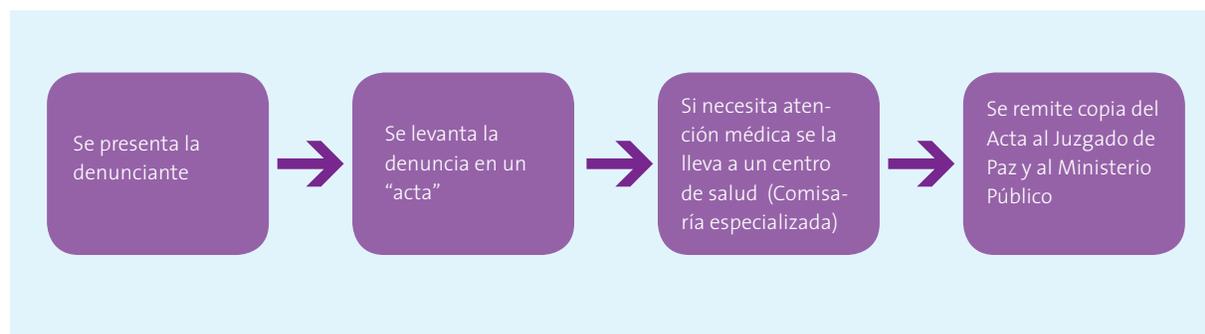
Si fuera el caso y la Comisaría cuenta con los medios, remite el oficio a la comisaría jurisdiccional, o bien es la propia víctima quien debe llevar el oficio que otorga la medida de protección a la Comisaría para que ésta notifique a la persona denunciada. El cumplimiento de esta disposición queda a cargo de la unidad policial y puede depender de los oficiales, de la “buena voluntad” de los mismos y de la disponibilidad de recursos para realizar la notificación.

Si bien las Comisarías llevan un registro de las denuncias presentadas ante su unidad, estas no realizan un seguimiento de los casos, desconocen si se han dictado medidas de protección y cuál ha sido el resultado del proceso. Su intervención es inicial y se limita a levantar el acta de denuncia; también pueden colaborar en llevar a la víctima a practicarse un diagnóstico médico para adjuntar a la denuncia o más adelante en llevar el oficio judicial a la comisaría jurisdiccional.

La Policía también tiene un rol clave para el cumplimiento de las medidas de protección, sin embargo, actualmente no ésta legislada la forma en que se debe dar seguimiento al cumplimiento de dichas órdenes judiciales, en todos los casos, es deber de la Policía acudir ante el llamado de una persona que tenga órdenes de protección, cuando se denuncia su incumplimiento.

GRÁFICO Nº 3

Proceso ante la Policía Nacional



Juzgados de Paz

Los Juzgados de Paz son las instancias de menor jerarquía jurisdiccional en el Poder Judicial, cumpliendo una función primordial dentro de las comunidades, pues al igual que las comisarías existen en casi todos los distritos del país. La competencia de los Juzgados de Paz en casos de violencia doméstica deriva de la Ley 1.600/00, la cual amplió la competencia de éstos para darles intervención en las medidas de protección a las víctimas de violencia mediante la aplicación de un proceso sumarísimo, es decir, rápido o expedito. El hecho de que las mujeres puedan obtener medidas de protección en una instancia judicial presente en la comunidad, sin necesidad de contar con un profesional del derecho (abogado/a), hace que las mismas tengan garantizado el acceso a una instancia competente sin más trámite que la presentación de la denuncia.

Los Juzgado de Paz tienen competencias de orden civil por tanto adoptan las medidas de protección establecidas en la Ley 1.600/00, que van desde ordenar la exclusión del denunciado del hogar familiar, restringir o prohibir el acceso del denunciado a la vivienda y/o el acercamiento a la víctima, hasta cualquier otra medida que a criterio del juez o jueza debe ordenarse, por ejemplo la prestación alimentaria de hijos/as menores de 18 años, etc.

El horario normal de trabajo de un juzgado es de 7 a 13 horas de la mañana, por lo tanto la denuncia deberá radicarse en ese horario. En Asunción por medio de la Acordada No. 642 de la Corte Suprema de Justicia dispuso que las denuncias por “violencia doméstica” en el marco de la Ley 1.600/00 sean recibidas por la Oficina de Atención Permanente, es decir, que el Poder Judicial recibe y de trámite a la denuncia fuera del horario habitual de trabajo del Juzgado. Al día hábil siguiente son remitidas al juzgado competente, pero las medidas de protección ya pueden ser adoptadas por el primer juzgado que intervino.

Si bien el procedimiento para la adopción de medidas de protección en el marco de la Ley 1.600/00 es sumario y claro, todavía persisten dificultades al momento de su aplicación, existiendo una aplicación dispar del procedimiento por parte de los jueces/juezas.

Respecto a la denuncia, se señala que son pocos los casos que llegan a los Juzgados derivados de los centros de salud, por lo general, si la denunciante indica algún tipo de violencia física o sexual que haya sido atendida por un centro de salud, el Juzgado emite un pedido de informe a dicho centro, para que éste remita el diagnóstico médico. Por parte de la Policía, se indica que no todos los casos son derivados, en ocasiones se deja constancias y no se remite el acta de denuncias, o bien, no se levanta la denuncia en el libro de ocurrencias, o no se remiten al Juzgado¹³¹.

Una vez recibida la denuncia por el Juzgado el procedimiento aplicable conforme la ley debería ser: 1. La adopción inmediata de una orden de protección acreditada la verosimilitud de la misma; 2. La citación a una audiencia para escuchar a las partes; y 3. La adopción de las medidas definitivas mediante una

131 Información obtenida en base a entrevistas.

resolución. No obstante, se perciben procedimientos dispares, con frecuencia es la propia víctima quien debe impulsar el procedimiento, en algunos casos se practica la conciliación durante la audiencia de sustanciación de pruebas o bien, el Juzgado vuelve a llamar a la víctima para que se ratifique sobre la denuncia presentada ante la Policía, decidiendo posteriormente sobre las medidas de protección. De allí que uno de los problemas apuntados sea la falta de adopción de las medidas de protección de manera inmediata.

Cuando se dicta la medida de protección y se fija una fecha para la audiencia de sustanciación de pruebas, el Juzgado emite la notificación para el denunciado que se puede tramitar por medio del funcionario del juzgado llamado ujier notificador o por medio de la Comisaria. Muchas veces se desconoce si la misma fue entregada o no, por un lado porque no todos los juzgados remiten directamente a la Policía el oficio para notificar; en algunos casos es la propia víctima quien debe llevarlo a la Policía y como esta no siempre devuelve el oficio diligenciado o no informa sobre el cumplimiento de la notificación, hay que proceder más de una vez a marcar la audiencia. La notificación es un acto procesal fundamental, muchas mujeres víctimas se ven obligadas a enfrentar al agresor al llevarles ellas mismas las “órdenes de protección” o la citación a la audiencia, aumentándose el riesgo para la integridad de las mismas, así como de sus hijas, hijos y otros dependientes o familiares¹³². Este procedimiento debería realizarse, como en todo proceso judicial, por medio del ujier, sin embargo, no todos los juzgados de paz cuentan con este funcionario/a, y a pesar de que los procesos en el marco de la Ley 1.600/00 son gratuitos, en ocasiones existen aranceles para la movilidad.

Las medidas de protección dictadas conforme la Ley 1600/00 pueden ser muy amplias, y acordes a las necesidades de las víctimas, no sólo las expresamente contempladas en la ley. Por ejemplo, el Juzgado de Paz, habiendo hijos menores de edad puede fijar la prestación de alimento derivando el acuerdo al Juzgado de la Niñez para su homologación, puede igualmente disponer otras medidas, por ejemplo: el pago de algún servicio básico (agua, luz, escolaridad) por parte del agresor en caso de que se ordene la exclusión del hogar. Para ello los operadores de justicia cuentan con instrumentos de la propia Corte Suprema de Justicia¹³³.

La obtención de medidas de protección es una de las cuestiones más fundamentales en la protección de las víctimas, si bien no hay estudios específicos

132 Este fue el caso de Lucía Sandoval, quien fue ella misma la que notificó a su ex-cónyuge de las medidas de protección dictadas por el Juzgado. Cuando esto ocurrió, él la amenazó con un arma de fuego y en el forcejeo entre ambos, se produjo un disparo que terminó con la vida del cónyuge. Lucía estuvo presa acusada por homicidio doloso, pero fue absuelta el tribunal de sentencia en juicio oral. Su caso se hizo visible a través de organizaciones de derechos humanos que la acompañaron: Amnistía Internacional y Cladem Paraguay.

133 La Corte Suprema de Justicia ha entregado a Jueces de Paz una guía con el nombre: “Lista de normativas básicas y análisis de las funciones de la magistratura de Paz. Modelos de resoluciones y concordancias”. Área civil, comercial, niñez y adolescencia y laboral. Asunción, 2012

en Paraguay sobre la aplicación y cumplimiento de las mismas, algunos estudios de otros países señalan que éstas tienen una eficacia “simbólica” y “real”. Simbólica, porque las víctimas obtienen un reconocimiento de “tener razón” y que el sistema está de su lado, e instrumental o real, porque el agresor sabe que en caso de violar la orden de protección puede ser detenido por la Policía o enfrentar otro proceso¹³⁴.

Respecto a la representación, si bien el proceso para la adopción de medidas de protección no requiere patrocinio de abogado/a, lo cierto es que la falta de un profesional del derecho muchas veces demora todos los actos procesales y coloca a muchas mujeres en desventaja cuando la persona indicada como agresor se presenta con un abogado/a. Hasta el momento y conforme a la legislación paraguaya, en este proceso no interviene la Defensa Pública, como tampoco en la apelación de la sentencia del Juzgado de Paz. La apelación se presenta al/la juez/a de primera instancia en lo civil, y por lo general lo hace el agresor bajo patrocinio de abogado, el proceso es sumarísimo y la mujer denunciante, que habitualmente no tiene patrocinio legal ante el proceso ante el Juzgado de Paz, no cuenta con representante legal en la apelación, pudiendo implicar una desigualdad en el acceso a la justicia. La falta de conocimientos sobre esta ruta procesal resulta difícil para las mujeres, principalmente aquellas de escasos recursos, de allí resulte importante ampliar el derecho a la defensa pública gratuita a las mujeres víctimas de violencia.

Respecto al incumplimiento de las medidas de protección dictadas, lo ideal es que en la resolución se advierta al denunciado (agresor) que en caso de incumplir la orden del juzgado se remitirá el expediente a la fiscalía por desacato, aumentándose así la pena de dos a cinco años. En caso de reincidencia, o sea si la misma persona ya ha sido objeto de una denuncia anterior habiéndose dictado órdenes de protección y una vez cumplidas estas vuelve a generar nuevos actos de violencia, también se remiten los antecedentes del caso a la fiscalía para su investigación.

Sin embargo, no se cuenta con información respecto al grado de control y eficacia de las medidas de protección por parte de los Juzgados y de la Policía, con frecuencia se advierte que la Policía, responsable de vigilar el cumplimiento de las mismas, no tiene recursos financieros o humanos para monitorear su efectivo cumplimiento, razón por la cual es necesario analizar mejor esta problemática e identificar medidas estatales adecuadas.

Por otra parte, cabe señalar que la aplicación e interpretación de la ley viene acompañada de los conocimientos, pero también de los estereotipos y prejuicios de los propios aplicadores de justicia, mientras en algunos casos se señala una aplicación de avanzada de la ley, en otros casos los juzgados de paz retardan las órdenes de protección o no aplican el procedimiento de manera correcta. Al respecto es recomendable reforzar las medidas de sensibilización del personal de justicia con un enfoque de género.

134 LARRAURI, E., *Mujeres y sistema penal*, Buenos Aires: Editorial B de la F, 2008, p. 105.

5. Recorrido 4. El acceso a la justicia y la sanción a los responsables

Este recorrido tiene por fin la sanción del agresor ante los hechos de violencia sufridos, una vez que se investigue y se concluya la comisión de un hecho punible.

La aplicación de medidas de protección establecidas en la Ley 1.600/00 y aplicadas por los jueces y juezas de Paz se realiza sin perjuicio de la investigación y sanción en el fuero penal. De allí que la denuncia también sea remitida o bien formulada ante el Ministerio Público a través de las diferentes unidades fiscales.

En el año 2011, la Fiscalía General del Estado dictó el Instructivo General No. 9/2011 sobre *“Procedimientos a seguir en la investigación de los hechos punibles de violencia familiar y violencia de género”* a los efectos de generar directrices para las y los fiscales y asegurar el correcto tratamiento de la víctima, el resguardo de las pruebas, dando a la fiscalía un margen amplio de interpretación de la ley a partir de la Convención de Belém do Pará y la CEDAW. Con este instructivo se estableció un procedimiento que busca asegurar la investigación penal y el cumplimiento de todos los presupuestos para llevar adelante un juzgamiento de los hechos.

Igualmente, a través de la Dirección de Centros de Atención a Víctimas se dictó el Instructivo No. 9/2015 que establece procedimientos a seguir para solicitar diligencias al “Centro de Atención a Víctimas” en el que se incluye la asistencia y contención psicológica hasta el juicio oral y público a mujeres víctimas de violencia.

Recientemente, el Ministerio Público también adoptó el “Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, desde una perspectiva de género” en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer¹³⁵. El Protocolo tiene por “objeto fundamental impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la investigación, sanción y atención a víctimas del hecho punible de violencia familiar, poniendo a disposición del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer, los principios de actuación y herramientas cognitivas

135 Este Protocolo fue adaptado del protocolo regional adoptado en noviembre del 2013 en el marco del Proyecto Regional Violencia de Género en Iberoamérica: Investigación de Delitos, Atención a las Víctimas y Coordinación Interinstitucional, de la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) en colaboración con la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), con el auspicio del Programa de EUROsocial para la Cohesión Social en América Latina. Paraguay concluyó el proceso de adaptación en 2014, siendo adoptado el 1 de diciembre de 2014 por las máximas autoridades del Ministerio Público, Ministerio del Interior y el Ministerio de la Mujer.

mínimas necesarias y coordinar interinstitucionalmente, de manera efectiva, para que las víctimas accedan eficazmente a la protección y a la Justicia”¹³⁶.

El Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, es el responsable de investigar los hechos punibles denunciados, imputar a las personas sospechosas y acusarlos posteriormente para que sean sometidos a un juicio oral y público donde se determine la responsabilidad sobre los hechos investigados.

Conforme los datos indicados en el capítulo anterior, se tiene que el Ministerio Público recibió entre enero y septiembre de 2015: 6.802 denuncias por “violencia familiar” (art. 229 del CP). Estos casos pueden ser derivados de la Policía Nacional y de denuncias realizadas por las propias víctimas, y en menor porcentaje remitidas por Juzgados de Paz. No obstante, en el mismo periodo (entre enero y septiembre de 2015), el Poder Judicial reportó 1.311 causas iniciadas ante Juzgados de Garantía Penal, es decir, se abrieron causas por medio de una comunicación formal por parte del Ministerio Público ante un juzgado de garantía que llevó a que se inicie una carpeta judicial.

El Ministerio Público como titular de la acción penal pública, tiene la obligación de iniciar la investigación de todos los hechos punibles (sean crímenes o delitos) que se encuentren dentro de la clasificación de hechos punibles de acción penal pública. El tipo penal de “violencia familiar” establecido en el artículo 229 del CP es un hecho punible de acción penal pública, es decir, que el Ministerio público a través de sus agentes fiscales debe iniciar la persecución penal del hecho una vez operada la *noticia criminis*, en otras palabras, cuando tenga conocimiento y sin necesidad de que sea la propia víctima quien formule la denuncia, ya que el tipo penal de violencia familiar, no depende de la instancia de la víctima.

En este tipo de hechos punibles, el proceso penal se inicia con la etapa preparatoria o investigativa a cargo exclusivo del/la agente fiscal interviniente. No pudiendo existir una sanción punitiva sin un proceso y una conclusión o resolución que así lo determine por parte de un órgano competente:

“el proceso aparece como el requisito instrumental imprescindible para arribar a la decisión [y] para abrir o poner en funcionamiento ese instrumento, es necesaria la particular manifestación de voluntad o instancia requirente, que es lo que se denomina con el termino acción y que sólo puede prosperar, acorde con el principio de legalidad, cuando se postula como hipótesis la ocurrencia real de un suceso que corresponda a la descripción típica de una figura penal, y si hay méritos suficientes para entenderse que lo fáctico se subsume dentro de lo normativo, se postulará mediante la pretensión punitiva la declaración jurisdiccional de responsabilidad por el hecho cometido, la que, de ser acogida mediante

136 Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar, p. 13. Disponible en: <http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1443601779-DP31.pdf>. [Consultado el 16.feb.2016].

la sentencia, impondrá la pena concretando la potestad sancionatoria del Estado”¹³⁷

Una vez presentada la denuncia o conocidos los hechos por cualquier medio se requiere una acción pública para la punición del hecho; el inicio de esta acción es competencia del Ministerio Público. En este sentido, la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley No. 1562/00) dispone:

ART. 5. OFICIOSIDAD. OBLIGATORIEDAD. En el ejercicio de la acción pública, el Ministerio Público actuará de oficio, sin necesidad de solicitud o impulso, salvo los hechos punibles que requieran instancia de parte.

La persecución penal de los hechos punibles de acción pública será promovida inmediatamente después de la noticia sobre la comisión de un hecho punible y no se podrá suspender, interrumpir o hacer cesar, salvo en los casos y con las formas expresamente previstas por la ley.

De allí que se ha identificado una brecha entre la cantidad de denuncias recibidas y la cantidad de casos presentados o iniciados ante el Poder Judicial que tienen que ver, conforme varias entrevistas realizadas con problemas no fáciles de determinar. Por un lado hay que considerar que puede existir una falta de comunicación y procesamiento de los datos de denuncias y expedientes ingresados en el sistema, situación que se relaciona a su vez con la falta de un sistema unificado o armonizado de registro y recolección de la información. Esta situación lleva a presuponer la existencia de casos no informados o pretensiones como suspensiones condicionales que hayan sido presentadas ante juzgados de paz, antes que a juzgados de garantía por parte del Ministerio Público. Igualmente, es posible que no todas las denuncias formuladas por violencia doméstica hayan mantenido esa calificación penal al momento de presentarse ante el Poder Judicial, pudiendo haber cambiado de calificación a lesión, lesión grave, amenaza, coacción u otro.

Por otro lado, si bien existen esfuerzos desde diferentes poderes del Estado en términos de legislación y políticas para proteger a las víctimas y sancionar a los responsables, persisten algunas dificultades que favorecen la falta de investigación de los hechos de violencia y por ende, la impunidad.

Patrones socioculturales que relativizan la denuncia de las mujeres

La falta de sensibilización y formación de muchos agentes públicos hace que las denuncias de las mujeres no sean atendidas ni priorizadas en la forma requerida. Una práctica apuntada es que muchas de las denuncias que recibe el Ministerio Público de parte de la Policía Nacional quedan a la espera de que la víctima se presente a ratificarse o impulsar el proceso, en ocasiones incluso, se señala la revictimización de denunciante, ya que persiste una amplia

137 VÁZQUEZ ROSSI, J.; CENTURIÓN ORTÍZ, R., *Ley 1286/98 Código Procesal Penal Comentado*, Asunción: Editorial Intercontinental, 2005, p. 61.

aceptación y tolerancia social de los actos violentos, lo que influye en la persecución penal.

Al respecto, cabe retomar las palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que en su informe sobre Violencia en las Américas señala:

[L]a CIDH ha constatado la falta de investigación de los hechos denunciados producto de la influencia de patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción de estos delitos como no prioritarios¹³⁸.

Por otra parte, personas entrevistadas indican que en algunos casos el no procesamiento de la denuncia se ve influenciada por relaciones particularistas, incluyendo la “solidaridad de género”, entre denunciados y operadores de justicia¹³⁹.

La complejidad del problema: “Las mujeres abandonan o retiran las denuncias”

El ciclo de la violencia es sumamente complejo, y una de las cuestiones más apuntadas es que muchas veces la víctima “ya se arregló con su pareja” o “se presenta a retirar la denuncia”. En términos de actuación, algunas unidades fiscales recomiendan que la víctima mantenga una entrevista con la sicóloga del Ministerio Público y que la misma registre el daño y las consecuencias que produjo el hecho violento, además de los diagnósticos médicos en caso de violencia física, posibles testigos, antecedentes, etc. pruebas que sustentan una imputación al agresor, caso ella termine desistiendo del proceso. Sin embargo, esto no siempre acontece y si la víctima abandona el proceso, no se presenta más a declarar o hay retractación, la Fiscalía no presenta la imputación o solicita salidas alternativas al proceso.

Este no es un dato menor y de hecho es uno de los que ha llevado a la estigmatización de las víctimas como “irracionales” y responsables de su propia situación de violencia, tolerando o “perdonando” al agresor en reiteradas ocasiones, y efectivamente no es un tema sencillo de abordar. En primer lugar porque dentro del círculo de la violencia, muchas veces la denuncia es vista como un “medio”, no como un fin en sí mismo, un medio para cesar los actos violentos y cambiar la situación en la que se encuentra inserta la víctima¹⁴⁰.

138 CIDH, *Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/OEA/Ser.L/V/II, 2007, párr. 127.

139 Con frecuencia en las entrevistas se ha hecho referencia al comportamiento diferente que tienen agentes fiscales hombres y agentes fiscales mujeres frente a denuncias de violencia, en ellas, se señala que las mujeres actúan con mayor diligencia que los hombres.

140 Cfr. LARRAURI, E., *op. cit.*, p. 101 – 132.

Igualmente existen factores estructurales que condicionan a las mujeres al abandono o retiro de las denuncias, por lo que para comprender estas conductas es importante poner la situación de las mujeres violentadas en ese contexto, del orden social patriarcal que contiene a la desigualdad en las relaciones de género y sus implicancias de dependencia económica, limitaciones en la autonomía personal, una ética de la responsabilidad familiar y del bienestar de los hijos asumida por las mujeres, el temor a represalias y la re-victimización del sistema de justicia, entre otros. Explica Larrauri que la denuncia es un momento de “alto riesgo para la mujer que está siendo maltratada, por lo que es lógico que ella haga todo lo posible, y entre ello está negociar con el agresor, para intentar conjurar el riesgo”¹⁴¹.

Otra de las razones apuntadas hace a la presencia de hijos e hijas dentro de la relación, si las y los niños no están siendo maltratados/ violentados, es posible que se considere al agresor un “buen padre”. Como señala Mahoney:

Si los niños no están siendo maltratados, la mujer puede dudar de privarles del padre, aun cuando con esta decisión ella se ponga en peligro. Sin embargo, nuestra sociedad y doctrinas jurídicas incrementan el coste de su decisión al interpretar su intento de cumplir con esta responsabilidad como su ella estuviera “tolerando” la situación¹⁴².

Ubicando la complejidad de la problemática en la perspectiva de estos factores es importante analizar la preparación del sistema de justicia para abordar estos conflictos complejos, donde aún faltan agentes de justicia sensibilizados para comprender que la mujer que denuncia un hecho de violencia requiere atención y asesoría jurídica, pero también contención y garantías de seguridad. Si se recrimina, desconfía e ignora las necesidades de las mujeres y no se le garantiza seguridad, es muy probable que el caso sea abandonado. Por lo tanto, habría que considerar, como acertadamente menciona Larrauri, si el abandono de la acción o el retiro de la denuncia es una consecuencia o efecto de las limitaciones del sistema penal para garantizar la protección de las víctimas.

La acción penal pública

Se ha mencionado más arriba que el hecho punible de violencia en el ámbito familiar dispuesto por el artículo 229 del Código Penal es de acción penal pública, al igual que lo es la lesión grave, la coacción o violación sexual, entre otros. Esto quiere decir, que la promoción de la investigación está a cargo del órgano competente, en este caso, del Ministerio Público, por consiguiente el retiro de la denuncia, retractación o falta de impulso por parte de la víctima,

141 *Ibid.*, p. 107.

142 Texto reproducido por LARRAURI, E., *op.cit.*, p. 131.

no impide que se continúe con la investigación¹⁴³, a pesar de que esto implica más trabajo para el Ministerio Público y muchas veces, al no poder demostrar los hechos, solicita medidas alternativas al proceso.

Este aspecto de la problemática, se encuentra previsto en el “*Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar*”, adoptado por el Ministerio Público, en conjunto con la Policía Nacional y el Ministerio de la Mujer. Una de las indicaciones de este protocolo señala:

La retractación de la víctima es una evidencia del círculo de la violencia y de la dominación del supuesto agresor sobre ella, por lo que el Ministerio Público deberá incluirlo en la estrategia de investigación y en sus alegatos en el juicio oral y público¹⁴⁴.

El Protocolo guía a los agentes fiscales sobre cómo proceder ante estos casos, iniciando con las medidas de seguridad que deben adoptarse a favor de la denunciante, además de otras pruebas que pueden acompañar o sostener el caso.

Esto muestra que la investigación de casos de violencia contra las mujeres debe generar por un lado una comprensión amplia de la situación de la violencia, de estigmas, de las presiones, de las necesidades de las mujeres al momento de recurrir al sistema penal; así como también sobre mecanismos alternativos, medidas de seguridad, y estrategias de coordinación interinstitucional, para garantizar que esa mujer pueda romper efectivamente el círculo de la violencia, de modo que entrar en la ruta institucional se convierta en una experiencia alentadora y no victimizante.

Prisión preventiva, salidas procesales y sanción

Respecto al tipo penal de violencia familiar hay que resaltar que la Ley 5.378/14 entró en vigencia a finales del año 2014, por lo que su aplicación es aún reciente en relación a la duración de un proceso. Con ésta ley, se amplió el marco penal que pasó de tres años o multa, a un año y hasta seis años de pena privativa de libertad.

143 Dado que se trata de un hecho punible que interesa a toda la sociedad, su persecución está en poder del Estado a través del Ministerio Público. Algunos autores/as cuestionan que despojar a la víctima de la acción penal acaba negándole autonomía, pero no parece justo cargarla con la responsabilidad de tener que llevar adelante un proceso cuando decide romper el silencio, enfrentando un contexto cultural que históricamente ha reducido y la violencia al ámbito privado.

144 Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar, p. 46.

El aumento de la sanción penal ha llevado a la aplicación de medidas cautelares como la prisión preventiva (ver Cuadro No. 19)¹⁴⁵. “Durante el procedimiento el agresor debe guardar prisión preventiva” señala una agente fiscal entrevistada, ya que esto brinda garantías para la protección de la víctima y se asegura que el victimario no obstaculice el procedimiento, condición que acontece con frecuencia en estos hechos punibles. Sin embargo, en el último año se ha cuestionado la aplicación de la prisión preventiva en hechos de violencia familiar relacionándose con una de las razones de la superpoblación carcelaria¹⁴⁶.

Al respecto, conforme datos de marzo de 2016, se estima que cerca del 4,9% de los hombres privados de libertad en penitenciarías del país estarían por el hecho punible de violencia familiar¹⁴⁷, cuestión que no resulta extraña, considerando que en el mismo año, el hecho de violencia familiar constituye el segundo hecho punible más denunciado ante el Ministerio Público, y en 2015 el cuarto. No obstante, uno de los graves problemas tiene que ver con la falta de condenas a la población reclusa y la convivencia entre personas condenadas y procesadas¹⁴⁸. En todos los casos existe un requerimiento fiscal y un control del procedimiento por parte de un juzgado de garantía penal para velar por los derechos de la persona procesada.

Una investigación en el ámbito penal puede tener diferentes salidas procesales, algunas de ellas son la suspensión condicional del procedimiento y el procedimiento abreviado, una vez completado el plazo que tiene el ministerio público para la investigación.

Suspensión condicional del procedimiento: Mediante esta acción se suspende el ejercicio de la acción penal, siempre que el imputado acepte la

145 La prisión preventiva en hechos de violencia familiar también se aplica en el marco de la Ley 4.431/11 por medio de la cual, durante la tramitación del proceso penal, se señala que no se podrán otorgar medidas alternativas, ni la prisión preventiva decretada podrá ser modificada por una medida sustitutiva, cuando el hecho es tipificado como crimen o cuando su comisión lleve aparejada la vulneración de la vida de la persona como resultado de una conducta dolosa. Esta ley se encuentra actualmente en proceso de modificación ante el Congreso Nacional, disponible en: <http://sil2py.diputados.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F106689> [Consultado el 2.nov.2016].

146 Se estima que sólo 25% de los hombres reclusos tienen condena frente a un 42% de mujeres. Información obtenida en informes de prensa. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/la-ley-del-presunto-culpable-1462959.html>. [Consultado el 2.nov.2016]. Un informe más reciente del Ministerio de Justicia estima que del total de personas reclusas a nivel nacional, el 76% están procesadas y el 24% condenadas. Nota No. V.M.PC/ D.O.PC/ No. 03 del 20 de diciembre de 2016.

147 Informe del Ministerio de Justicia reportado al Ministerio de la Mujer. Señala que para la fecha indicada (marzo de 2016) habían un total de 12.133 hombres en penitenciarías del país, de los cuales 600 estarían reclusos por violencia familiar. Se desconoce si tienen o no condena.

148 El artículo 254 del Código Procesal Penal dispone que “[e]l prevenido cumplirá la restricción de su libertad en establecimientos especiales y diferentes a los destinados para los condenados, o por lo menos, en lugares absolutamente separados de los dispuestos para estos últimos”.

responsabilidad del hecho y se someta a un periodo de prueba con una serie de requisitos o condiciones, si éste cumple, la acción se extingue y se solicita el sobreseimiento definitivo del imputado (art. 21 y 22 del CPP y 44 del CP). En caso que se incumplan las medidas durante el periodo de prueba, se continúa el proceso de manera ordinaria.

La suspensión es aplicable cuando la expectativa de pena no supera los dos años y por lo tanto es “un hecho punible que por su insignificancia o grado de reproche reducido no genere interés público en su persecución”¹⁴⁹. En los casos de violencia y antes de la vigencia de ley actual era común aplicar esta figura procesal, ya que la expectativa de pena no era alta. Sin embargo, los datos del estudio del Dr. Merlo muestran que en promedio el 30% de los beneficiados con la suspensión condicional volvió a reincidir en el mismo hecho, es decir, volvieron a ejercer violencia contra sus parejas. El estudio también muestra que entre el 60 y el 70% de los agresores estaban bajo los efectos del alcohol al momento de los hechos, pero ninguna de las medidas ordenadas por el juez obliga a seguir un tratamiento psicológico al agresor para dejar o controlar el consumo, así como someterse a una evaluación de riesgo para medir el nivel de peligrosidad.

Procedimiento abreviado: Este procedimiento está previsto en el artículo 420 del CPP y se aplica cuando la expectativa de pena es hasta cinco años de privación de libertad, el imputado acepta la comisión del hecho y su defensor acredita que ha prestado su consentimiento libremente.

De los datos obtenidos en Capital (ver cuadro N° 19) se corrobora que en 42 causas el Juzgado hizo lugar a un procedimiento abreviado¹⁵⁰. En entrevistas realizadas para el presente estudio, se ha indicado que a raíz de las dificultades de la prueba que muchos fiscales enfrentan, se acepta la aplicación del “procedimiento abreviado”, si bien el mismo constituye una “mala aplicación de la ley” teniendo en cuenta el objeto de las penas y la reinserción del sujeto a la sociedad, el Ministerio Público “negocia” una condena con sanciones o medidas menos gravosas, que resulta “preferible” a terminar solicitando el sobreseimiento del denunciado por “falta de pruebas”, que no permita sostener una acusación en juicio oral y público.

Elevación a juicio oral y público. La elevación a juicio depende de la acusación que realice el agente fiscal en el caso. El acusado cuenta con presunción de inocencia, hasta que las pruebas aportadas en el juicio oral demuestren lo contrario. Finalizado el juicio, se debe dictar sentencia condenando o absolviendo al acusado.

149 MERLO FAELLA, R., *op. cit*

150 Desconocemos si el hecho se produjo antes o después de la vigencia de la Ley 5378/14, cuya expectativa de pena privativa de libertad es de un a seis años, y por lo tanto, la aplicación del criterio de procedimiento abreviado opera sobre una expectativa de pena, que en este caso no superaría los 5 años.

Se desconoce la cantidad de casos de violencia familiar que han sido elevados a juicio oral y público y en cuantos de éstos se ha encontrado responsable a los denunciados.

De información proveída por el Ministerio de Justicia al Ministerio de la Mujer se sabe que las 565 personas privadas de libertad en el país, por el hecho punible de violencia familiar (art. 229), 529 (94%) se encuentran con medidas de privación de libertad, es decir, aún están enfrentando un proceso judicial, y sólo 36 personas (el 6%) están reclusas cumpliendo una condena¹⁵¹. Igualmente, y en el caso de condenas, si la pena es menor a 5 años ésta se sustituye por penas alternativas a la prisión¹⁵². Por lo tanto, es importante profundizar en los estudios cuantitativos y cualitativos que den cuenta de cómo es el abordaje judicial en los casos de violencia familiar ante un elevado número de denuncias que ingresan en el sistema.

6. Mapeo de Instituciones e instrumentos

A continuación se presenta una síntesis de los servicios e instrumentos específicos de las instituciones públicas involucradas en el recorrido que puede seguir una mujer que denuncia hechos de violencia, sin perjuicio de que existan otros instrumentos específicos en materia en materia por ejemplo, de violencia en contra de niños y niñas, trata de personas, abuso sexual, etc.

Institución		Instrumentos
Ministerio de la Mujer	SEDAMUR	III Plan Nacional para Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (2008 – 2017).
	SOS 137	Resolución No 241/15 “Sello Empresa Segura Libre de Violencia y Discriminación Contra las Mujeres”
	Albergue “Mercedes Sandoval” Centros especializados en: Fieladelfia, Curuguaty, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este	Manual de Abordaje de la violencia intrafamiliar y de género
Policía Nacional	SOS 911 Comisarias Especializadas, dependientes de la División de Asuntos Familiares	Tranversalización del Enfoque de Género en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC)

151 Nota No. V.M.PC/ D.O.PC/ No. 03 del 20 de diciembre de 2016.

152 Una de las personas entrevistadas, informó que se logró una condena de 6 meses de pena privativa de libertad al agresor en un juicio oral, y en noviembre de 2016 se dio a conocer un caso con una condena de 5 años, disponible en: <http://itapuanoticias.tv/condenan-a-cinco-anos-a-hombre-por-violencia-familiar/> [consultado el 26.nov.2016]

Institución		Instrumentos
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	Centro especializado para la atención de víctimas de violencia denominado Take Pyahu.	Programa Nacional para la Prevención y Atención Integral de mujeres, niñas, niños y adolescentes en situación de violencia basada en género, doméstica e intrafamiliar
		Manual: “Violencia intrafamiliar y de Género. Manual de atención integral a víctimas en el sistema de salud”
		Formulario de Registro y Atención a niñas/os y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual.
		Formulario de Registro y Atención a víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género
		Flujograma de Atención Integral a víctimas de violencia
		Protocolo de Atención Médica ante casos de violencia sexual
		Protocolo para el abordaje integral de la violencia desde el Sector Salud. Atención en Salud mental
		Protocolo para el abordaje integral de la violencia desde el Sector Salud. Atención área Social
		Circular No. 7/2011 “Las víctimas de violencia doméstica tiene derecho a una atención urgente y personalizada por parte de las instituciones públicas de salud”
		Resolución No. 262 “Por la que se dispone que los asesores jurídicos de cada servicio de salud presten asesoría y asistencia jurídica a los profesionales médicos en la atención de casos de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual”
Ministerio Público/ Fiscalía	Fiscalía especializada en violencia de género (Sólo en la ciudad de Villarica). Centro de Atención a víctimas	Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar
		Instructivo General No 9/2011 sobre “Procedimientos a seguir en la investigación de los hechos punibles de violencia familiar y violencia de género”
		Instructivo No. 9/2015 que establece procedimientos a seguir para solicitar diligencias al “Centro de Atención a Víctimas”
		Mecanismos de coordinación institucional en materia de violencia de género”.
Corte Suprema de Justicia	Secretaría de Género	Acordada 454 “Formulario de Registro de Violencia”
		Acordada 657 “Que establece directrices de la política institucional de transversalidad de género del Poder Judicial”
		Acordada 633 “100 Reglas de Brasilia” sobre el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad
		Acordada 642 “Que reglamenta el procedimiento de la oficina de atención permanente para la presentación de denuncias sobre violencia doméstica”
Ministerio de la Defensa Pública		Resolución No 987/13 por la que se instruye a las y los Defensores Públicos que requieren la aplicación de las Reglas de Bangkok.
Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dirección de la Mujer trabajadora Centros de Atención a las Trabajadoras Domésticas (CATD)	Resolución No. 472 por medio de la cual se reglamenta el procedimiento para la inspección de seguridad y salud en el trabajo y sanciona la violencia laboral, el mobbing o acoso laboral y el acoso sexual en los lugares de trabajo
Secretaría de la Función Pública (SFP)		Resolución N° 516/16 aprobó el “Protocolo de Intervención y Guía de Atención para casos de discriminación y acoso laboral en la función pública”
		Resolución N° 531/15 se aprueba el Índice de Gestión de Personas (IGP)

Fuente: Elaboración propia.

7. Espacios de coordinación interinstitucional

Diferentes instituciones estatales han creado espacios de coordinación de políticas públicas con el fin de mejorar los servicios e integrar los diferentes recorridos que hacen las mujeres al momento de denunciar hechos de violencia. Los dos espacios a nivel nacional de coordinación son los siguientes:

7.1 Mesa Interinstitucional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia

Esta Mesa se constituye en un espacio interinstitucional que articula esfuerzos, elabora propuestas, coordina acciones y monitorea las distintas actividades de prevención, sanción, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia, “garantizando el goce efectivo de sus derechos a una vida libre de violencia”, señala la Misión institucional de la misma.

Este espacio es la instancia responsable de implementar el *II Plan Nacional contra la Violencia hacia las mujeres 2015 – 2020*. El mismo está integrado por el Ministerio de la Mujer, con el rol de ente coordinador, el Ministerio del Interior, Policía Nacional, Poder Judicial, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Defensa Pública, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Secretaría Técnica de Planificación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República.

El Decreto No. 5140 del 13 de abril de 2016 del Presidente de la República aprobó el Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015 y 2020 y conformó la Mesa Interinstitucional para la implementación y seguimiento del mismo.

7.2 Mesa para la elaboración del Protocolo interinstitucional de acción frente a muertes violentas, tentativa y violencia de alto riesgo contra mujeres, basada en asimetrías de género

Esta Mesa empezó a reunirse en 2016 y tiene por objetivo la elaboración de un Protocolo para la investigación de casos de muertes violentas (feminicidios). Se reúne de manera regular en la Defensoría del Pueblo y está integrada por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Poder Judicial a través de la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de la Mujer, la Policía Nacional, el Ministerio Público y la Defensa Pública.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE ACCIÓN

El Estado paraguayo ha avanzado considerablemente en el abordaje de la violencia contra las mujeres y niñas durante las últimas dos décadas, pero aún pueden mejorarse los instrumentos jurídicos e institucionales para abordar las diferentes formas de violencia basada en género, tanto en la esfera pública como privada.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno amplio, de carácter histórico-social, producto de una larga historia patriarcal. Para combatirla y erradicarla es necesario ir a las causas y los orígenes de la misma, los que ubican a las mujeres en situación de discriminación y negación de derechos. La violencia se perpetúa a través de estereotipos y normas sociales y legales que la legitiman en los diversos ámbitos en los que se manifiesta. El Estado paraguayo ha avanzado considerablemente en el abordaje de la violencia contra las mujeres y niñas durante las últimas dos décadas, pero aún pueden mejorarse los instrumentos jurídicos e institucionales para abordar las diferentes formas de violencia basada en género, tanto en la esfera pública como privada.

El Proyecto de *Ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia* amplía esta mirada del Estado, primero porque aborda la violencia contra las mujeres como una cuestión integral de derechos, con un enfoque de igualdad, y a la vez porque incorpora las diversas formas de violencia más allá del ámbito familiar y doméstico. Plantea medidas para el sistema educativo, el monitoreo de la publicidad sexista, la capacitación y sensibilización de funcionarios/as públicos, la prevención y el control de riesgos, la seguridad, entre otras, lo que implica combatir la violencia contra las mujeres desde distintos enfoques.

Sin embargo, el marco jurídico es sólo uno de los mecanismos, su eficacia dependerá de afirmar también las capacidades de los agentes públicos para su aplicación, así como de los recursos presupuestarios para brindar el apoyo y las garantías adecuadas al ejercicio de los derechos de las mujeres. En el presente trabajo ha quedado de manifiesto que existen instrumentos y medidas de coordinación útiles que pueden ser fortalecidos para lograr eliminar las barreras que enfrentan las mujeres en la ruta institucional, afrontando la complejidad que requiere el abordaje de la violencia basada en género.

A partir de ello, se plantean algunas recomendaciones, líneas de acción concretas que pueden favorecer el trabajo que se viene realizando o ahondar en algunas nuevas líneas de acción en el abordaje de la violencia contra las mujeres:

Recomendaciones Generales

- Ampliar la difusión de los derechos de las mujeres, transversalizar la perspectiva de género y generar programas desde la educación inicial para empoderar a mujeres y niñas en sus derechos, en igualdad de condiciones con los hombres, poniendo fin a estereotipos y patrones socioculturales de género que sustentan la discriminación y la violencia.
- Aumentar el compromiso del Estado y la sociedad con medidas de sensibilización orientadas a la transformación de patrones culturales patriarcales y discriminatorios.

- Aprobar la Ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia en concordancia con la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, con un enfoque de igualdad y no discriminación, además del Proyecto de Ley contra toda forma de Discriminación.
- Dotar de recursos económicos adecuados al Ministerio de la Mujer y otros Mecanismos para el Adelanto de la Mujer a niveles descentralizados (Secretarías de Género de las Gobernaciones, Municipios, etc.) para ampliar los servicios de asesoría, contención y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia.
- Garantizar recursos económicos, materiales y humanos para la implementación de planes y programas contra la violencia hacia las mujeres, como el *II Plan Nacional contra la Violencia hacia las mujeres 2015 – 2020*.
- Capacitar y sensibilizar a agentes públicos sobre la problemática de la violencia con perspectiva de género a los efectos de superar prejuicios y estereotipos sobre las mujeres víctimas de violencia, buscando generar acciones y medidas institucionales para abordar el problema de la violencia, teniendo en cuenta las necesidades y dificultades de las mujeres.
- Generar mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y programas implementados en materia de violencia basada en género, así como de otros instrumentos institucionales adoptados, generando información que dé cuenta del nivel de cumplimiento y ejecución de los mismos y los cambios en la vida de las mujeres.
- Elaborar y difundir protocolos de atención integral a las mujeres y niñas frente a la violencia, coordinando acciones entre diferentes instancias gubernamentales. Considerar las diferentes variables que afectan a la víctima.
- Desarrollar y aplicar un protocolo de investigación para los casos de femicidio/femicidio y/o muertes violentas de mujeres acorde a los estándares internacionales¹⁵³.
- Disponer el acceso a la defensa pública para las mujeres víctimas de violencia.
- Establecer un mecanismo de denuncia y sanción hacia funcionarios públicos (médicos, fiscales, policías y jueces) que discriminen o re-victimicen a las mujeres que denuncian violencia basada en género, y a aquellos que no cumplan oportuna y adecuadamente con su labor.
- Concientizar, monitorear y establecer mecanismos de seguimiento a medios de comunicación respecto a la difusión de mensajes machistas,

153 Se sugiere como herramienta útil para este proceso el “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”, elaborado por Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (Panamá, 2014).

violentos y/o que culpen a la mujer de los hechos de violencia, incentivando el tratamiento digno de las mujeres y niñas frente a casos de muertes violentas (feminicidios/femicidios) y violencia sexual.

- Incorporar la perspectiva de género en la formación académica de fiscales y magistrados.
- Realizar una Encuesta Nacional de Violencia de Género en Paraguay, a los efectos de contar con información y generar indicadores sobre violencia en diferentes ámbitos: doméstico, laboral, educativo, social a lo largo de la vida de las mujeres, desde la infancia hasta adultas mayores.
- Retomar y avanzar en la instalación y puesta en funcionamiento del Registro unificado de servicios públicos brindados a mujeres víctimas de violencia basada en género (RUVIG), estandarizando la base de datos y el sistema de registro de casos y/o denuncias, produciendo información estadística de manera regular y sistemática.
- Producir información estatal sobre violencia social, política, sexual, laboral y otras formas de violencia que se ejercen contra las mujeres, considerando además la condición etaria, étnica, la orientación sexual, el acceso a recursos económicos y otras intersecciones.
- Establecer un mecanismo de seguimiento a las denuncias recibidas a los efectos de constatar que la denunciante ha recibido información sobre medidas de protección, acogimiento, acceso a recursos judiciales efectivos, etc.
- Fortalecer espacios de coordinación interinstitucional a alto nivel y también a niveles locales como espacios para fortalecer la atención integral de las víctimas y maximizar los recursos disponibles.
- Fortalecer y ampliar los servicios de atención, contención, asesoría y acogida a mujeres víctimas de violencia, consolidando su coordinación con las Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones y Municipalidades.
- Ampliar la divulgación de información sobre los Albergues Casa “Mercedes Sandoval”, Centro Regional Curuguaty y Albergue de Municipalidad de Asunción en espacios institucionales que funcionan como puertas de entrada a denuncias de violencia, principalmente en Comisarías y Juzgados de Paz.
- Desarrollar campañas a nivel nacional y local respecto a los derechos de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, con información específica sobre los servicios disponibles para poner fin a la violencia.

Ministerio de Salud

- Ampliar la sensibilización y conocimiento del personal de salud de todas las regiones sanitarias del país respecto a los instrumentos y protocolos de atención sobre violencia contra las mujeres.

- Robustecer el sistema de registro de información sobre violencia basada en género a partir de los instrumentos ya adoptados por el Ministerio de Salud, articulado a la aplicación efectiva del RUVIG.
- Crear un programa especial para el tratamiento psicológico y consejería a las víctimas de violencia basada en género, incluyendo además la rehabilitación de agresores, que sea disponible en todos los servicios de salud.

Ministerio del Interior – Policía Nacional

- Continuar capacitando y sensibilizando a agentes de la Policía Nacional en las jurisdicciones ordinarias y comisarías especializadas, brindándoles información sobre otros servicios disponibles en la zona de ocurrencia a los efectos de brindar una atención integral, adecuada y oportuna a las mujeres que denuncian.
- Estandarizar la implementación del registro de denuncias sobre violencia basada en género a los efectos de que la información principal sea relevada en la primera presentación de la mujer y que la misma esté lo más completa posible para su derivación al Juzgado de Paz y el Ministerio Público.
- Establecer medidas de seguimiento para que todas las mujeres que acudan a denunciar hechos de violencia sean recibidas, atendidas y su denuncia sea canalizada por los medios correspondientes.
- Garantizar que en todos los casos y a pedido del Juzgado, la Policía Nacional realice las notificaciones correspondientes sobre las medidas de protección, citaciones a audiencias y otros cuando fuere el caso hasta tanto se establezcan otros mecanismos más eficaces para garantizar la protección de las víctimas.
- Establecer un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las órdenes de protección conforme la competencia jurisdiccional de cada comisaría, destinando los recursos presupuestarios y humanos necesarios para garantizar el cumplimiento de la orden y la fiscalización de la misma, actuando de manera inmediata a la aprensión de la persona que viole dicha medida.

Ministerio Público

- Indagar y estudiar la relación entre el porcentaje de denuncias recibidas y el número de causas que están siendo investigadas formalmente, profundizando en los métodos de recolección, causas de desestimación, barreras institucionales y legales, entre otras.
- Elaborar protocolos y/o instructivos que consideren las diferentes actuaciones fiscales en caso de la no participación activa de la víctima en el

proceso, aportando elementos para la adopción de medidas de seguridad y la producción de pruebas.

- Capacitar y sensibilizar a agentes fiscales en el abordaje de los casos de violencia contra las mujeres; violencia doméstica, coacción sexual, etc. En especial difundir el “Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar” entre agentes fiscales, monitoreando su aplicación, cumplimiento y aplicando sanciones ante el incumplimiento de plazos, presentaciones o actuaciones ineficientes.

Poder Judicial

- Continuar capacitando y sensibilizando a magistrados sobre la violencia contra las mujeres (Juzgado de Paz, de Garantía y Juzgado de 1ra. Instancia en lo civil por su carácter de órganos de apelación).
- Desarrollar instructivos y guías de procedimiento para la aplicación de la Ley 1600/00 a los efectos de que la misma sea correctamente aplicada por los magistrados a nivel nacional.
- Establecer mecanismos para la adopción de medidas de protección de urgencia fuera del horario normal del funcionamiento de los Juzgados de Paz, en otras circunscripciones judiciales.
- Garantizar la gratuidad del procedimiento en materia de violencia contra las mujeres, principalmente en lo referente a las notificaciones en el marco de la Ley 1600/00, a los efectos de resguardar su seguridad.
- Establecer mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección dictadas por los Juzgados de Paz.
- Realizar estudios e investigaciones que den cuenta de la eficacia en la adopción de medidas de protección, así como las dificultades legales e institucionales para garantizar la adopción y el cumplimiento de las mismas. Igualmente, profundizar en el estudio de las resoluciones judiciales que ponen fin a un proceso de violencia doméstica y en el ámbito familiar, abuso, coacción y/o violación sexual, homicidios dolosos contra mujeres y otros, a los efectos de indagar sobre el tratamiento judicial en los casos concretos, con perspectiva de género.
- Fortalecer a la Secretaría de Género del Poder Judicial con el fin de prestar asesoría, acompañamiento y monitoreo a los juzgados con perspectiva de género.
- Indagar y realizar estudios respecto a la prevalencia de la violencia y el tratamiento judicial de los casos en relación al número de denuncias recibidas y los juicios orales y sentencias condenatorias llevadas adelante por los hechos punibles de “violencia familiar”, así como otros hechos punibles de violencia contra las mujeres y niñas.

Sociedad civil

- Continuar fortaleciendo la organización y la voz de las mujeres mediante la visibilidad, la denuncia y la demanda del derecho a una vida libre de violencia.
- Articular el diálogo entre organizaciones de mujeres, organizaciones sociales mixtas, como también entre estas y las instituciones públicas a cargo de esta problemática, como vía para acercar las demandas de las mujeres con la generación de respuestas a las mismas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Fuentes doctrinales

- DE MIGUEL, A., "Hacia un nuevo contrato social. Políticas de redefinición y políticas reivindicativas en la lucha feminista", *El reto de la participación. Movimientos y organizaciones: una panorámica comparativa*, Madrid: Antonio Machado, 2002.
- _____, "La violencia contra las mujeres. Tres momentos en la construcción del marco feminista de interpretación", *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, N.º 38, Instituto de Filosofía del CSIC, España, 2008.
- BAREIRO, L., ZUB CENTENO, M., "Violencia de género en la dictadura. Las mujeres en el informe de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay", *Género y poder*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2012.
- BELUCCI, M., "De los estudios de la mujer a los estudios de género: han recorrido un largo camino...", *Las mujeres en la imaginación colectiva: una historia de discriminación y resistencias*, Buenos Aires: PAIDÓS, 1992.
- BODELÓN GONZÁLEZ, E., "De la seguridad a los derechos: el debate sobre la violencia de género en el ámbito jurídico y el movimiento feminista", *Violencia y Sistema Penal*, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2008.
- CAGIGAS ARRIAZU, A., "El Patriarcado como origen de la violencia doméstica", *Monte Buciero*, Nro. 5, Ayuntamiento de Santoña, 2000.
- CAPUTO, L., *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay*, Asunción: Base Investigaciones Sociales, 2013.
- CAPUTI, J., RUSSELL, D., "Femicide: Speaking the Unspeakable", *Ms. Magazine*, MacDonald Communications, 1990.
- LAURENZI, E., PIZAN de, C., "¿una feminista ante litteram?", *Lectora: revista de dones i textualitat*, Ed. Universitat de Barcelona, 2009.
- FACIO, A., "Hacia otra teoría crítica del Derecho", *Género y Derecho*, Santiago: LOM Ediciones, 1999
- _____, *Cuando el género suena, cambios trae. Metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, San José: ILANUD - Proyecto Mujer y Justicia Penal, 1992.
- _____, *Feminismo, género y patriarcado*, Disponible en: <http://justiciaygenero.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Feminismo-genero-y-patriarcado.-Alda-Facio.pdf>.
- GAMBA, S., (Coord), *Diccionario de estudios de Género y Feminismo*, Buenos Aires: Ed. Biblos, 2007.
- GARAY, R., ZUB CENTENO, M., *Por ser Mujer, registro de casos de violencia en Encarnación*, Asunción: Kuña Roga y UNIFEM, 2009.

- GUERRERO, E., *et al*, *Material de Apoyo con Perspectiva de Género para Formadores y Formadoras*, Chile: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación, 2011.
- KAYE, M., *Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay*, Londres: Anti-Slavery International, 2006.
- LAGARDE, M., “Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, *Retos teóricos y nuevas prácticas*, San Sebastián: Ankulegi, 2008.
- LARRAURI, E., *Mujeres y sistema penal*, Buenos Aires: Editorial B de la F, 2008.
- LAURENZO COPELLO, P., “La violencia de género en la ley integral. Valoración político-criminal”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005.
- LERNER, G., *La creación del patriarcado*, Barcelona: Ed. Crítica, 1990.
- LÓPEZ CABRAL, M., *Código penal paraguayo comentado*, Asunción: Ed. Intercontinental, 2011
- MERLO FAELLA, R., *Eficiencia y eficacia de la aplicación de la Probation en el hecho punible de Violencia Familiar*, [a publicarse].
- MORAGAS, M.; AUGSTEN, E., *Olvidadas hasta la muerte. Asesinatos a personas trans durante el período democrático en Paraguay (1989 - 2013)*, Asunción: Panambi, 2014.
- OZORIO, J., *Una rosa y mil soldados*, Asunción: Intercontinental Editora, 2008
- PÉREZ GARZÓN, J., *Historia del Feminismo*, Madrid: Ed. Catarata y UGT, 2011.
- QUIROGA, L., *Payhawok kétek negkó o xa eleyennekha elyempehek kelan´ák. Las mujeres indígenas del Pueblo Enxet Sur y sus derechos sexuales y reproductivos*. Asunción: Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco, 2015.
- RUSSELL, D.; RADFORD, J., *Femicide: The Politics of Woman Killing*, Twayne Publishers, 1992.
- SERAFINI, V., *Igualdad de Género y Principales Brechas en el Paraguay*, Asunción: ONU Mujeres Paraguay, 2015.
- SONDERÉGUER, M., *Género y poder. Violencia de género en contextos de represión política y conflictos armados*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2012.
- TOLEDO VÁSQUEZ, P., *Feminicidio*, México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011.
- VÁZQUEZ ROSSI, J.; CENTURIÓN ORTÍZ, R., *Ley 1286/98 Código Procesal Penal Comentado*, Asunción: Editorial Intercontinental, 2005.

II. Jurisprudencia

- Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, Nro. 205.
- Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C, Nro. 146.
- ITCR, *Fiscalía vs. Akayesu*, Caso No. ICTR-96-4-T. Sentencia 731-734 del 2 de septiembre de 1998.

III. Normativas, informes, resoluciones

- ACNUDH, *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*, (A/HRC/19/41), 17 de noviembre de 2011.
- CIDH, Comunicado de prensa “Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014”, 14 de diciembre del 2014.
- CIDH, *Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA OEA/Ser.L/V/II, 2007.
- CSJ, *Informe de Indicadores, Indicadores de Igualdad*, Asunción. Disponible en el siguiente link: <http://www.pj.gov.py/contenido/959-indicadores-de-igualdad/959>
- Comité CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, CEDAW/C/MEX/CO/6, 36 período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006.
- Comité CEDAW, “La violencia contra la mujer”, *Recomendación General No. 19*, 1992.
- Comité CEDAW, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Séptimo informe periódico (Paraguay). CEDAW/C/PRY/7, 12 de noviembre de 2015.
- Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, *Informe regional: situación y análisis del feminicidio en la región centroamericana*, San José: IIDH, 2006.
- Encuesta Nacional sobre violencia doméstica e intrafamiliar. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Soto, Clyde, González Myrian y Elías, Margarita. Asunción, 2003.
- Informe final de Consultoría en el marco del Proyecto “Apoyo a la producción de análisis de género de la 2da. Encuesta Nacional de victimización y al proceso del RUVIG”, a cargo del consultor Marcos Castillo. ONU Mujeres. Junio 2013
- Ministerio de la Defensa Pública, Informe de Gestión 2015, Asunción, 2015
- Ministerio de la Mujer, Primera Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar basada en Género (Área Urbana), Asunción, 2014.
- Mecanismo de Seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres (MESECVI) Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. OEA, 2012.
- Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, 1995.
- Naciones Unidas, Secretario General de las Naciones Unidas, *Poner fin a la violencia contra las mujeres. De las palabras a los hechos*. Naciones Unidas, 2006.
- Naciones Unidas, Resolución No. 48/104 del 20 de diciembre de 1993.
- Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashide Manjoo* (A/HRC/20/16), 23 de mayo 2012.

OIT/DGEEC, *Encuesta Nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*, Asunción, 2013

ONU Mujeres y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Modelo de Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*

Presidencia de la República del Paraguay, Gaceta Oficial No. 248 del 29/12/2014.

Protocolo regional para la investigación con perspectiva de género de los delitos de violencia contra las mujeres cometidos en el ámbito intrafamiliar del Ministerio Público en conjunto con la Policía y el Ministerio de la Mujer. Colección Documentos de Política No. 31, Área: Justicia. Eurosocial. Madrid, 2015.

Secretaría Nacional de la Juventud; UNFPA, *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*, Asunción, 2016.

UNPFA, Boletín Informativo No. 3/15. Asunción, 27 de abril de 2015.

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.



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