

Diagnóstico sobre las respuestas del Estado
ante la violencia contra las mujeres en Uruguay

Diagnóstico sobre las Respuestas del Estado

ante la violencia contra las mujeres en Uruguay



Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género

Instituto Nacional de las Mujeres - Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio del Interior
Poder Judicial
Ministerio de Salud Pública

Elaboración del Documento

Por el Departamento de Trabajo Social. FSC-UDELAR
Soc. Mariana González (coordinadora)
Lic. Carla Calce
Lic. Natalia Magnone
Lic. Gabriela Pacci

Equipo de seguimiento y corrección del documento

Ministerio del Interior- División Políticas de Género.
Ministerio de Desarrollo Social, INMUJERES - División de Violencia Basada en Género.
Poder Judicial-Dirección de Gestión de Proyectos.
Ministerio de Salud Pública- Programa Violencia y Salud del Area de Salud Sexual y Reproductiva.

Con el acompañamiento

Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Fecha

Este documento contempla información hasta el año 2011.

Diseño

Stella Fernández

Impreso y encuadernado en
Mastergraf SRL
Gral. Pagola 1823 - CP 1800 - Tel. 2203 4760
E-mail: mastergraf@netgate.com.uy

Depósito Legal - Comisión del Papel
Edición Amparada al Decreto 218/96

Índice

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN.....	9
1. LA NORMATIVA NACIONAL Y EL SISTEMA DE JUSTICIA	
PRINCIPALES DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE.....	11
Principales debilidades en la gestión de la normativa vigente	15
2. MAPA INSTITUCIONAL: ARQUITECTURA DE GÉNERO VINCULADA A LA VIOLENCIA	
CONTRA LAS MUJERES EN EL ÁMBITO DOMESTICO	19
Instituto Nacional de las Mujeres	19
Cuadro Nº 1: Ejecución presupuestal del Departamento de Violencia basada en Género.....	20
Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra La Violencia Doméstica (CNCLVD)	22
Ministerio del Interior:	
<i>Las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y la División de Políticas de Género</i>	23
Cuadro Nº 2: Unidades Especializadas en Violencia Doméstica por Jefatura.....	26
Cuadro Nº3: Distribución y volumen de tareas de la Unidades Especializadas.....	28
Ministerio de Salud Pública:	
<i>Abordaje de la VD y Equipos de Referencia</i>	30
Cuadro Nº 4: Gráfica de Número de Instituciones con equipos o referentes activos por mes	32
Intendencia de Montevideo:	
<i>Secretaría de la Mujer</i>	34
Administración Nacional de Educación Pública:	
<i>"Situaciones de violencia en adolescentes. Protocolo para enseñanza media"</i>	36
Organizaciones de la Sociedad Civil.....	37
Principales espacios interinstitucionales	37
Nuevos escenarios y proyectos en marcha.....	40
<i>Proyecto: "Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia las mujeres, niños y adolescentes" del Fondo Fiduciario (ONU)</i>	40
<i>Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (AECID)</i>	41
<i>Proyecto: "Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana" (BID)</i>	43

3.	INFORMACIÓN SOBRE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA.....	45
	Cuadro Nº 5: Evolución de denuncias de Violencia Doméstica.....	47
	Cuadro Nº 6: Homicidio de mujeres por Violencia Doméstica.....	47
	Cuadro Nº 7: Incidencia de la violencia doméstica en los homicidios de mujeres 2004-2010 total del país	48
	Cuadro Nº 8: Relación entre el autor del asesinato y la víctima.....	48
	Cuadro Nº 9: Tasa de denuncias de Violencia Doméstica (cada 10.000 habitantes). Año 2010	49
	Cuadro Nº 10: Denuncias de Violencia Doméstica, Violación, Total Sexuales por departamento. Uruguay. Año 2010.....	49
	Gráfico Nº 11: Número de denuncias de violencia doméstica por año.....	51
	Cuadro Nº 12: Porcentaje de procesos iniciados por violencia doméstica en todo el país sobre el total de los procesos judiciales, en el período 2004-2010	52
	Cuadro Nº 13: Procedencia de la denuncia. Año 2010	52
	Cuadro Nº 14: Tipo de Violencia Denunciada. Año- 2010	53
	Cuadro Nº 15: Sexo de la víctima. Año 2010	53
	Cuadro Nº 16: Sexo del denunciado. Año 2010	54
	Cuadro Nº 17: Edad de la víctima. Año 2010	54
	Cuadro Nº 18: Edad del denunciado. Año 2010	54
	Cuadro Nº 19: Vínculo entre el denunciado y la víctima. Año 2010.....	55
	Cuadro Nº 20: Audiencias realizadas según cantidad de procesos iniciados en Montevideo. (2004-2010).....	56
	Cuadro Nº 21: Medidas de protección dictadas según contenido. Año 2010.....	56
	Cuadro Nº 22: Duración del proceso en meses según turno. Año 2010.....	57
	Cuadro Nº 23: Responsable de la pericia. Año 2010.....	58
	Cuadro Nº 24: Pericias solicitadas según tipo. Año 2010	59
4.	SERVICIOS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA	61
	Cuadro Nº 25: Número de consultas atendidas por Servicios de INMUJERES.....	63
	Cuadro Nº 26: Cantidad de consultantes por departamento de lo Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica. 2011	63
	Cuadro Nº 27: Número de consultas por Servicio y año en las Comuna Mujer Servicios de Atención Dirigidos a Agresores.....	66
5.	POTENCIALIDADES, DESAFÍOS Y PROPUESTAS	69
	ANEXO 1	
	TRATA Y TRÁFICO Y ACOSO SEXUAL: NORMATIVA Y PRINCIPALES AVANCES	75
	GLOSARIO	81
	BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES DE REFERENCIA	83

Presentación

El presente trabajo constituye un diagnóstico de situación sobre las respuestas actuales en Uruguay, a nivel de la legislación, de las diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que funcionan al día de hoy, para atender a la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico.

La elaboración del mismo surge a partir de la iniciativa del **Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género**. Este programa de cooperación se lleva a cabo en Uruguay con cuatro instituciones: el Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública y el Poder Judicial y es financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Se busca profundizar el Informe País: “Diagnóstico sobre la respuesta del sistema de seguridad pública a casos de violencia contra la mujer en Uruguay” realizado por la Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, en el marco del Proyecto Regional ROA 95 “Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y de la Sociedad Civil para combatir la Violencia de Género” financiado por UNODC. Este antecedente, que fue elaborado en junio de 2011, por tratarse de un informe regional, respondía a requisitos específicos que apuntaban a la comparabilidad entre diferentes realidades nacionales.

La elaboración de ese primer informe supuso la conformación de un equipo del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, integrado por docentes que tenían antecedentes en la materia. La elaboración de este segundo informe ha permitido consolidar este equipo, lo cual constituye un resultado relevante dado que la UDELAR hasta el momento, no ha logrado aún consolidar áreas especializadas en esta temática, tanto a nivel de docencia curricular como de investigación.

El presente documento, que abarca hasta el año 2011, realizará un sintético recorrido por la normativa vigente que establece los derechos y responsabilidades del Estado en relación al abordaje de esta problemática social. También se consideran las reglamentaciones y protocolos de atención vigentes que devienen de dicha normativa y operan en los diferentes espacios institucionales.

Se hace una presentación resumida de cada institución y espacio interinstitucional, resaltando los antecedentes más sobresalientes de cada uno. Cabe aclarar que el presente trabajo es una fotografía descriptiva y reflexiva sobre la situación actual país en cuanto al abordaje de la problemática, y no un recorrido histórico de los diferentes abordajes desde su génesis hasta nuestros días. Los antecedentes que lucen son a efectos de situar a cada institución en un proceso particular, que permita comprenderla mejor al momento de hoy.

Cada institución o espacio interinstitucional ha generado respuestas diferentes en cuanto a servicios, ofertas de atención y sistematización de la información. Se describirá cada una de ellas y se presentarán los datos disponibles sobre lo que las instituciones han informado sobre el abordaje de la temática, las actividades que han llevado adelante en el último período, los principales resultados, y los desafíos pendientes.

La metodología de trabajo responde a tres momentos:

Un primer momento refiere a la exploración de la situación con respecto al abordaje de la situación de violencia contra mujeres en el ámbito doméstico. Se utilizaron diferentes estrategias de investigación; una de ellas fue la selección de documentación institucional de tres tipos: normativa, programática e informativa; se analizó la documentación disponible de cada una de las instituciones y se seleccionó el contenido que permite caracterizar y describir las respuestas actuales de cada una de ellas.

Un segundo momento refiere al contrastar y profundizar la información obtenida a través de entrevistas en profundidad, no estructuradas y focalizadas. Los y las informantes calificados fueron seleccionados/as por su conocimiento sobre la institución, ser referente del tema en la institución y tener la potestad y autoridad en la validación de la información.

Un tercer momento refiere a la validación de los contenidos y las formas descriptivas utilizadas por parte de cada una de las instituciones.

Cabe aclarar que estos momentos tienen sentido lógico y no cronológico estrictamente.

Al finalizar, las autoras exponen un conjunto de asuntos que ofician de jerarquizadores de las potencialidades actuales en materia de abordaje de la violencia doméstica. Al mismo tiempo se presentan algunos de los desafíos pendientes y propuestas que permitirían mejorar, profundizar y avanzar en el abordaje antes dicho.

Los asuntos que se problematizan en este apartado refieren a la normativa vigente y su operacionalización, los espacios interinstitucionales y estatales en materia de violencia doméstica, tanto en lo que refiere a capacitaciones como a la atención en sí misma. Se realizan algunas observaciones sobre los sistemas de información, relevamiento y registro y sobre el mirar a la violencia doméstica como un asunto de seguridad ciudadana.

Desde el equipo de investigación aspiramos a que el presente material sea de utilidad para los/as diferentes decisores y operadores/as en el tema, que sea un insumo para la toma de decisiones y que pueda brindar elementos a efectos de evaluar el camino recorrido y el que se debe comenzar a transitar a efectos de mejorar las respuestas a la violencia doméstica que sufren las mujeres en el país.

Soc. Mariana González (coordinadora)

Lic. Carla Calce

Lic. Natalia Magnone

Lic. Gabriela Pacci

Introducción

Hacia el año 1985, a la salida de la dictadura en el Uruguay, las diferentes formas de violencia contra las mujeres no eran visualizadas como un problema público, y no existían políticas ni servicios que las afrontaran. Como en la mayoría de los países de la región, las primeras respuestas a la violencia contra las mujeres emanaron de la sociedad civil. Fue el movimiento feminista y de mujeres quienes comenzaron a fines de la década de los '80 a luchar para colocar la violencia doméstica en el ámbito público, a desarrollar primeros servicios de atención, y a exigir al Estado que diera respuesta a la misma. Este proceso fue producto de la creciente organización internacional del feminismo, de la década de la mujer de las Naciones Unidas, de las convenciones específicas, y de la vuelta al Uruguay de exiliadas políticas con experiencias en países que ya comenzaban a problematizar y dar respuestas a las demandas del feminismo de segunda ola.

De esta forma se comenzó a avanzar en la visualización de la violencia doméstica contra las mujeres como problema grave y extensamente presente en la sociedad uruguaya. La movilización de grupos de mujeres y de derechos humanos convocó a sectores cada vez más amplios, generando estrategias de atención en distintos niveles. En este proceso el tema cobra relevancia en la agenda pública, promoviendo la creación de un marco legal y políticas públicas de atención al problema.

Actualmente, los datos estadísticos ubican a la Violencia Doméstica (en adelante VD) dentro de los principales delitos en el Uruguay. En un país con poco más de 3 millones de habitantes, cada 9 días se mata o se intenta matar a una mujer¹. El aumento de las denuncias en los últimos diez años ha sido sostenido. No obstante, aún se carece de un sistema de datos e indicadores compartido, lo que dificulta también el diseño y evaluación de políticas.

Para el presente diagnóstico estaremos focalizando la atención en la violencia doméstica contra las mujeres. Esto significa un recorte tanto de la problemática de la violencia doméstica —que abarca también a niñas/os y adultos/as mayores principalmente—, como de la violencia contra las mujeres —que tiene otras formas de expresión como el acoso, la trata, etc.—, y la violencia de género —que involucra también a la homofobia y la transfobia, por ejemplo—. Sin embargo, como se podrá ver en el informe, no todas las instituciones involucradas utilizan las mismas denominaciones para hacer referencia a la problemática de la violencia doméstica contra las mujeres. En el informe se respetará las denominaciones dadas por las instituciones, pero deseamos explicitar a qué forma de violencia hacemos referencia.

¹ Datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior. Noviembre 2010.

La violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico en la Agenda: El movimiento de las mujeres y las Conferencias mundiales de Derechos Humanos, como la de Viena en 1993 que introduce el reconocimiento de los derechos de las mujeres como Derechos Humanos, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995 que establece una Plataforma de Acción y la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo del Cairo en 1994, actuaron como catalizadores para que la mayoría de los países promulgara diversas leyes contra la violencia doméstica/intrafamiliar durante la década de los noventa.

El marco legal, establecido inicialmente por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979) y después con criterios mucho más específicos por la Convención Interamericana sobre la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994), obliga a los gobiernos a implementar y monitorear leyes y políticas que sancionen la violencia contra las mujeres, que son conocidas como de primera generación. Muchos países pasaron a leyes de segunda generación promulgando normas integrales de violencia hacia las mujeres. En una primera etapa, “la mayoría de las leyes sancionadas en nuestra región eran leyes de violencia familiar, intrafamiliar o doméstica, de lenguaje neutro, donde todos los miembros de la familia eran sujetos de protección. En una segunda etapa, se mejoraba el abordaje a través de la conceptualización de la violencia de género, tanto al interior de la familia como fuera de ella, en las otras áreas donde tiene lugar la violencia: la comunidad y el Estado.”²

La CEDAW fue aprobada en Uruguay por decreto Ley 15.164/1981, y su protocolo facultativo más tardíamente, a través de la Ley 17.338 del 18/5/2001. La Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue ratificada en Uruguay en el año 1996 por Ley 16.735/96.

En función del régimen constitucional del país, los tratados, pactos y convenciones se aprueban por Ley, pero tienen un procedimiento de elaboración diferente a la sanción de las leyes ordinarias: el poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de negociación, firma y ratificación de tratados, pactos y convenciones internacionales y al Poder Legislativo le corresponde rechazar o aprobar su suscripción, pero no puede modificarlos³.

Más recientemente, en 2008, en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de Brasilia, se subraya la importancia del acceso a la justicia, especialmente de las personas en condición de vulnerabilidad. “Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho...”⁴ Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia, los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Se subraya así la importancia del acceso para el ejercicio efectivo de los derechos, y se reconoce al sistema de género como un obstáculo para las mujeres.

² Chiarotti, Susana, 2010, Medidas Implementadas para enfrentar la violencia contra las Mujeres en América Latina, United Nations.

³ Pérez Ferreiro, María (2006) Proyecto Fortalecimiento de las Instituciones de Justicia en materia de Género para un Desarrollo Equitativo “Compilación Análisis y Diagnostico de la Legislación nacional en materia de igualdad de Género en Uruguay”.

⁴ Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad. Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, marzo 2008.

1. La normativa nacional y el sistema de justicia⁵

En el año 1995 Uruguay introduce en el Código Penal el delito de Violencia Doméstica⁶. A través del artículo 18 de la Ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana, crea la figura delictiva de Violencia Doméstica, que se incorpora al Código Penal Uruguayo (art.321 bis) bajo el título de “delitos contra la personalidad física y moral del hombre”. Esta primera acción legislativa, si bien no tuvo un impacto amplio en cuanto al acceso a la justicia de las situaciones de VD, sí lo tuvo como un pronunciamiento claro de que éste era un tema de interés público que requería de legislación específica. La Ley de Seguridad Ciudadana posibilitó abordar esta violencia con mayor responsabilidad por parte del Estado. A través de esta Ley se definió por primera vez el concepto y se lo diferenció de cualquier otro delito que tuviera que ver con atentar contra la integridad y seguridad humana. Representó un avance en lo que refiere a la conceptualización y delimitación de la problemática, entendiéndola como delito penal.

El año 2002 marcó un punto alto de la lucha contra la Violencia Doméstica en Uruguay. En el mes de julio el Parlamento aprobó la Ley N° 17.514 o Ley de Violencia Doméstica. De esta manera, y después de un largo y amplio proceso de discusión encabezado por la sociedad civil y la Bancada Femenina del Parlamento, el país da cumplimiento al compromiso asumido en el ámbito internacional y al reclamo planteado por las organizaciones de mujeres durante más de 10 años.

La Ley, en su Artículo 1° establece de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica y establece también que sus disposiciones son de orden público. La misma “apunta a profundizar las áreas de prevención orientadas a la protección de la familia sin descuidar la represión, (...) esta ley confiere a los jueces diversas herramientas con las que no contaban antes, para poder dar una mejor solución a los complicados problemas que presenta esta temática social.”⁷

Establece un marco jurídico específico dentro del ámbito del Derecho Civil - Derecho de Familia, para la prevención e intervención en Violencia Doméstica, cuando no configura delito. Esta

⁵ Elaborado en base a Pérez Ferreiro, María (2006) Op.cit. y Centenario de la Suprema Corte de Justicia, Poder Judicial 2007.

⁶ La Ley 16.707. Art. 321 “El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a personas con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.”

⁷ Suprema Corte de Justicia *op.cit.*, 2007

Ley constituye un instrumento para la protección de los Derechos Humanos violados en el ámbito de las relaciones familiares, afectivas y de convivencia y en el lugar que se supone más seguro: el hogar.

La Ley define en su artículo 2 la Violencia Doméstica como “toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.

El Artículo 3º establece las manifestaciones de VD que reconoce la Ley. Distingue cuatro formas de violencia: física, psicológica, sexual y patrimonial, definiéndolas de la siguiente manera: *Violencia física*: acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona. *Violencia psicológica* o emocional: toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional. *Violencia sexual*: toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual. *Violencia patrimonial*: toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona”.

La ley atiende al mandato de CEDAW al incorporar explícitamente el concepto de VD y las manifestaciones que ésta comprende, constituyan o no delito. Reconoce además, como antecedente directo, la Convención de Belem do Pará. Esta base conceptual le brinda a la ley fortalezas y elementos jurídicos de relevancia que evitan desafíos interpretativos en las decisiones sobre los medios para hacer efectivos los derechos allí previstos. La Ley uruguaya reconoce explícitamente la violencia patrimonial, lo que en su momento fue un avance respecto a Belém do Pará, y marca en ese momento, una diferencia importante respecto a la legislación de los países de la región⁸.

En su Artículo 8 la Ley legitima que cualquier persona pueda “dar noticia al Juez competente en la materia”, estableciendo que no le cabrá responsabilidad de tipo alguno a quien realice esta denuncia “siempre que la noticia presente verosimilitud” y establece que el juez podrá llamar a terceros a juicio.

Además plantea medidas cautelares para la protección de la víctima que permiten la prevención del riesgo (Arts. 9, 10, 11, 12, 13); las mismas no son taxativas pero si el Juez no adopta ninguna debe fundamentar su determinación. Asimismo establece plazos para las acciones de evaluación y decisión. El Artículo 15 establece que el Tribunal ordenará realizar un diagnóstico de situación interdisciplinario entre los sujetos involucrados, para evaluar los daños y riesgos, así como el entorno social, que posibilitan la adopción de medidas apropiadamente fundadas.

El/la Juez/a cuenta para este diagnóstico con equipos interdisciplinarios. La competencia de estos Equipos es el asesoramiento a los/as Jueces/zas a través de informes orientados al relevamiento de la situación social, familiar y psíquica de las personas y núcleos familiares o de convivencia sometidos a decisión jurisdiccional⁹. Las pericias, de ser necesarias, se realizarán por el Instituto Técnico Forense. De este diagnóstico de situación puede concluirse la necesidad de adoptar medidas

⁸ Pérez Ferreiro, María, (2006:45). *Op.cit.*

⁹ Ley 17.514 Artículo 15.-“Una vez adoptadas las medidas cautelares establecidas en el artículo 10 de la presente ley, el Tribunal de oficio ordenará realizar un diagnóstico de situación entre los sujetos involucrados. El mismo será elaborado en forma interdisciplinaria y tendrá como objeto determinar los daños físicos o psíquicos sufridos por la víctima, evaluar la situación de peligro o riesgo y el entorno social”.

o tratamientos médicos, psicológicos u otros, y el Tribunal puede designar una institución pública o privada idónea en la materia para su realización. La Acordada Nro. 7535 del 3/12/04 regula la función de estos equipos técnicos que asesoran al/la juez/a.

Por Ley N° 17.707 de fecha 10 de noviembre de 2003, se faculta a la Suprema Corte de Justicia a transformar a ciertos Juzgados de Familia en Juzgados Especializados con competencia en VD¹⁰. Los 4 Juzgados especializados se organizan bajo régimen de turnos semanales. El funcionamiento se altera un año más tarde cuando se aprueba la Ley 17.823 Código de la Niñez y la Adolescencia, introduciendo un nuevo concepto de infancia y adolescencia, como sujetos de derechos garantizándoles protección y restitución de derechos. Esto determina el cambio de nominación de los mencionados Juzgados¹¹ para encargarse de la aplicación de estas nuevas leyes. Como consecuencia inmediata —según un estudio realizado en 2006¹²— se produce un aumento de Expedientes, se pierde especificidad y se suman dificultades operativas, ya que dichos Juzgados mantuvieron el número de personal y técnicos/as las que tenían asignados originalmente.

De acuerdo a la información del Poder Judicial al año 2010 en Montevideo los recursos humanos que desempeñaban tareas en los Juzgados especializados ascendían a 49 personas, (11 técnicos/as y 38 no técnicos/as). Este dato no incluye a los recursos humanos de la Defensoría Pública ni del Instituto Técnico Forense.¹³

El número de sedes especializadas permaneció incambiado hasta 2010 y en 2011 se crearon dos nuevas sedes en Montevideo y una en Pando. En esta última existen tres turnos de familia y uno especializado. Este turno no cuenta con recursos técnicos propios sino que las situaciones son tomadas por el equipo de la sede de Familia integrado por un/a Asistente Social, un/a psicólogo y un/a psiquiatra de adultos.¹⁴

En el interior del país las situaciones de Violencia Doméstica¹⁵ se distribuyen entre las sedes de los Juzgados Letrados de Primera Instancia y los Juzgados Penales (en los casos que haya indicio de delito). En aquellos poblados donde no hay Juzgados Letrados, los Juzgados de Paz cualquiera sea su categoría, tienen competencia de urgencia conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley 17.514, que recoge las previsiones del artículo 379 de la Ley 16.320 de fecha 1° de noviembre del año 1992, pudiendo disponer de forma provisoria las medidas pertinentes establecidas en esta ley para la protección de las víctimas, debiendo elevar al Juzgado Letrado de Primera Instancia correspondiente, necesariamente dentro de las 48 horas de haber tomado conocimiento de los hechos, a cuya resolución se estará.

El análisis de la evolución de los procesos iniciados por la Ley 17.514 permite constatar que hubo un incremento de la cantidad de asuntos¹⁶, lo cual evidencia una mayor intervención del Poder Judicial tendiente a lograr una respuesta integral. Esto incluye el acceso a la defensa pública como un derecho consagrado porque la ley prevé la obligatoriedad de la asistencia letrada (art.20), lo cual

¹⁰ Los Juzgados de Familia Especializados son un tipo especial de Juzgado de Familia donde se implementa la Ley 17.514 de Violencia Doméstica.

¹¹ Juzgados de Familia Especializados.

¹² VVAA (2006) "Los Juzgados de Familia Especializados como espacios arbitrales de la violencia en la intimidad. Aproximación diagnóstica a la realidad de su funcionamiento y caracterización de la población atendida". Cuadernos de CIEJ Serie Investigación Nro. 10.

¹³ Los cargos técnicos incluyen a los/as magistradas y actuarios/as titulares y suplentes, más el equipo técnico. Los cargos no técnicos incluyen personal administrativo. CAINFO. Red uruguaya contra la VD Noviembre 2011.

¹⁴ Entrevistas mayo 2012 equipos técnicos Poder Judicial.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia *op.cit.*, 2007

¹⁶ Más información en provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial. CAINFO Red Uruguaya contra VD Noviembre 2011 e Informe de Comité de Expertas/os Violencia CEVI, Mecanismo de Seguimiento de Convención Belén do Pará. marzo 2010.

permite no sólo el acceso a la justicia para la víctima, sino que también recoge el principio de defensa en el juicio para el agresor.

A este derecho se accede a través de la Defensoría Pública¹⁷, que se encuentra en el organigrama administrativo del Poder Judicial, e integra una estructura que involucra a todo el país. Las Defensorías Públicas cuentan con los/as Defensores/as Públicos¹⁸, con tareas de asistencia a audiencia, presentación de demandas y atención al público. Sin embargo, el número de defensores continúa siendo escaso para el aumento de la demanda¹⁹, como forma de subsanarlo existe la posibilidad de celebrar convenios con entidades públicas y privadas.

Esto ha permitido que se agreguen otros servicios de patrocinio gratuito en Montevideo como el Consultorio jurídico de la Facultad de Derecho, que cuenta con la sede central y tres sedes descentralizadas en diferentes zonas de la ciudad. Este centro es gestionado por el centro de estudiantes de la Facultad de Derecho a través de sus actividades de extensión. Además existe un convenio con la Intendencia de Montevideo que desarrolla el programa “ComunaMujer” con 11 servicios descentralizados de atención jurídica.

En cuanto a la asistencia al victimario, el rol de la asistencia letrada es darle noticia de la situación denunciada y las medidas adoptadas o solicitadas. Recibe orientación sobre trámites a realizar especialmente relacionados con los/as hijos/as, régimen de visitas, pensión alimenticia, ante el Juzgado de Familia competente. De esta manera se garantiza la igualdad procedimental del Art. 4 del Código General del Proceso, pero existen aún importantes carencias en lo que refiere a centros de atención.

La defensa pública garantiza el acceso a un derecho fundamental, al mismo tiempo que requiere una tarea continua de sensibilización, especialización y capacitación que le permitan al/la defensor/a público efectivizar la protección integral de los derechos.

En lo que refiere a la legislación más reciente, cabe destacar que en el 2005 se deroga, mediante la Ley 17.938, el art. 16 del código penal por el que se extinguía el delito de violación por matrimonio del agresor con la víctima. Si bien se trata de una norma puntual y poco abarcativa, tiene gran incidencia en las relaciones intrafamiliares y permite sentar las bases para revisar las formas de trato en el hogar aceptadas por la legislación. Esta derogación implica un avance pero sin duda, aún existen muchos aspectos del Código Penal vigente que deben ser revisados desde una perspectiva de género, tal como recomendó expresamente el Comité de Naciones Unidas para Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en noviembre de 2008²⁰.

Recientemente, en diciembre de 2011, fue aprobada la Ley 18.850 en el que se establece una pensión no contributiva y una asignación familiar especial a los hijos/as de personas fallecidas como consecuencia de hechos violencia doméstica. Los/as beneficiarias deben cumplir algunas condiciones vinculadas a la edad, estado civil y la disponibilidad de medios de vida propios y suficientes, y la administración de estas prestaciones estará a cargo del Banco de Previsión Social.

En lo que hace a la Fiscalía, que en nuestro país depende del Ministerio de Educación y Cultura, cabe destacar que en mayo del 2012 se votó en el Parlamento el proyecto de ley que permite crear

¹⁷ Tiene el cometido de la asistencia gratuita en materia jurídica y de oficio en todo lo relativo a temas de familia y en materia de competencia exclusiva de los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en Familia y Tribunales de Apelaciones de Familia a personas cuya situación esté comprendida en lo dispuesto por la Acordada 7414 de la Suprema Corte de Justicia del 5 de marzo de 2001. Es en este texto que se especifican los beneficiarios.

¹⁸ Defensor público de la Capital y Defensor público del Interior. Ley Nro. 17 930 art. 398.

¹⁹ 86,8% de las víctimas y el 84,1% de los denunciados tienen asistencia letrada a través de la defensa pública. CAINFO 2011

²⁰ González Perret, Diana (2010) Producción Legislativa en materia de equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005- noviembre 2009. Programa Una ONU. Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones fortalecimiento de la institucionalidad de género en las estructuras, procedimientos y prácticas del Parlamento uruguayo. UNFPA, UNIFEM, Presidencia de la República, Parlamento del Uruguay.

cargos para la puesta en funcionamiento de la Fiscalía Letrada Nacional especializada en Violencia Doméstica y procesos de protección de los derechos amenazados o vulnerables de niños/as y adolescentes. Esta Fiscalía se votó en la Ley de Presupuesto N° 18.719, art. 541 (en diciembre del 2010) pero es recién ahora que puede funcionar a partir de la creación de los siguientes cargos: un cargo de Fiscal Letrado Nacional en lo Civil, un cargo de Fiscal Letrado Adjunto, un cargo de Secretario Letrado, dos cargos administrativos y un cargo de auxiliar.

Principales debilidades en la gestión de la normativa vigente

Si bien se reconoce el avance que en su momento ha significado contar con un marco normativo, desde diferentes ámbitos se han señalado debilidades en la gestión de los casos.

En el sistema judicial actual, una mujer que realiza una denuncia de VD y que debe resolver temas vinculados a la situación de los hijos debe transitar por diferentes Juzgados: con distintos defensores/as, informes técnicos muchas veces contradictorios y distintas resoluciones que no terminan por abarcar la totalidad de la situación y no permite una respuesta judicial integral, idónea e inmediata frente a las situaciones de violencia.

Por ejemplo, en la audiencia los diversos actores que participan (Juez/a, Fiscal, técnicos/as, pericias psicológicas y psiquiátricas) no siempre tienen en cuenta que la problemática familiar generalmente continúa y la misma trasbasa a la Justicia de Familia Especializada. Con posterioridad a la instancia vinculada a la VD hay que regular y resolver la situación de los/las hijos/as, el ejercicio de la patria potestad, visitas, pensiones alimenticias, divorcio, liquidación de los bienes conyugales, etc., que corresponde al ámbito de los Juzgados de Familia. Esto suma juicios en los que se replican nuevas manifestaciones de violencia y la revictimización de las mujeres.²¹ La Ley 17.514 establece figuras jurídicas que dan competencia al Juzgado Especializado para resolver estos asuntos, pero en general no se practica y se pasa el expediente a Juzgado de Familia, como recién explicitamos.

Cuando participa más de un Juzgado (Especializados, Penal, de Familia) a menudo surgen dificultades de coordinación entre éstos. Los de Familia son los que resuelven los asuntos de tenencias, regímenes de visitas y pensiones alimenticias de niños, niñas y adolescentes, pero la VD no aparece como un problema específicamente identificado, llevando a nuevas vulneraciones de derechos. Una mujer que realiza una denuncia de VD y que además debe resolver temas vinculados a la situación de los hijos/as puede llegar a transitar por hasta tres o más Juzgados distintos, lo que implica defensores/as distintos, informes técnicos muchas veces contradictorios, resoluciones distintas que en muchos casos no logran abarcar la situación en todas sus facetas. Esto puede llevar a nuevos sentimientos de frustración y desprotección en las mujeres denunciantes. A esto se suma el hecho de que a menudo la violencia persiste más allá de la denuncia, ya que ésta no necesariamente pone fin al hostigamiento que muchas mujeres sufren después de una separación o divorcio.

En estos procesos surgen además otras modalidades de violencia, trasladándose a las cuestiones vinculadas a los/las hijos/as a través de la manipulación de las relaciones paterno-filiales, como aprovechar las instancias de visitas para transgredir las medidas cautelares impuestas, o por el contrario obstaculizar las visitas. El ocultamiento y desaparición de bienes como forma de incumplir con las pensiones alimenticias o directamente el incumplimiento, suceden a menudo.

²¹ Perez Ferreiro, María, 2006.

Desde las organizaciones sociales se señalan dificultades en lo que hace a la defensa de las mujeres. En muchos casos el o la profesional conoce a su defendida recién al entrar a la audiencia, sin haberse podido interiorizar previamente de las características y los antecedentes de la situación, ni de sus necesidades y demandas. Cuando es así, los resultados son insuficientes y esto se agrava porque no se está en condiciones de ofrecer el acompañamiento específico que requieren los procesos de VD y no hay entonces una efectiva defensa de los derechos.²²

En distintos informes el Ministerio del Interior ²³ ha presentado como nudo problemático la coordinación entre dicha cartera y el Poder Judicial. Las dificultades se deben a que las denuncias no siempre son remitidas a los Juzgados Especializados, al mismo tiempo que las sedes no siempre comunican a las seccionales policiales las medidas cautelares que imponen. En algunos casos, aún cuando las denuncias se comunican a los Juzgados Especializados y se decretan medidas, éstas no tienen el proceso judicial correspondiente ya que no se cita a audiencia. La debilidad del control y seguimiento de las medidas cautelares impuestas hace que parezca que no existen sanciones para el incumplidor, excepto en los casos que se pasa la situación a la justicia penal.

En el incumplimiento o trasgresión de estas medidas se han producido agresiones que tuvieron graves consecuencias físicas, o incluso la muerte de mujeres. Como respuesta a estos problemas, el Ministerio del Interior, por Expediente N°14630/2010 ha resuelto en 2010 la formación de una Comisión de trabajo interinstitucional para que estudie y asesore sobre la puesta en funcionamiento de instrumentos, mecanismos y procedimientos de protección de las personas que sufren situaciones de Violencia Doméstica y analice la pertinencia, oportunidad y capacidad institucional para poner en funcionamiento tecnologías de verificación de presencia u localización, diseñadas para monitorizar a personas.²⁴

El Centro de Estudios Judiciales, a través de su participación en la Mesa interinstitucional de coordinación, ha colaborado en la revisión del Protocolo de Actuación policial en materia de Violencia Doméstica y de Género a efectos de contribuir al logro de cambios necesarios en la primera etapa del proceso.

En las entrevistas realizadas en la órbita judicial se han señalado problemas en el procedimiento a través del cual las seccionales policiales informan o “dan cuenta” de la situación a los jueces/zas en forma telefónica. Los elementos que se le transmiten al/la juez/as son fundamentales para el inicio del proceso y la posterior investigación judicial. También existen problemas cuando desde las seccionales policiales se omite dar noticia simultánea al Juez/a Penal y al Juez/a Especializado/a, en aquellas situaciones que contienen elementos que podrían configurar delito y es elevada solamente al penal. En caso que el delito sea menor, o que el/la Juez/a Penal no encuentre mérito para procesar, se manda archivar sin informar al especializado.

Al mismo tiempo se identifican algunas dificultades en la gestión por el alto número de audiencias diarias; se genera la coincidencia de la víctima con agresor en los Juzgados —también en los especializados—; se prolongan los tiempos de espera para la audiencia, con salas de espera inadecuadas —mucho más si se concurre con niños/as—; y funcionarios/as que no siempre saben cómo abordar las distintas situaciones. A pesar que en el último año se ha invertido en mejoras edilicias, no se ha podido resolver lo planteado anteriormente ya que aún se mantiene ocasionalmente el encuentro

²² Plataforma RUCVDS, 2010

²³ Información pública sobre las intervenciones del Ministerio del Interior en situaciones de Violencia Doméstica Marzo 2012. Informe Ministerio del Interior 2010 y 2009.

²⁴ Ministerio del Interior (2011) Informe de gestión en materia de violencia doméstica del Ministerio del Interior. División de Políticas de Género.

entre víctima y agresor, el mobiliario para niños y niñas en las salas es insuficiente, y el equipo técnico no cuenta con espacios suficientes para realizar las entrevistas.²⁵

En lo que se vincula al acceso a la justicia, no se ha avanzado en los convenios que permitan prestaciones gratuitas, por lo que el costo de las gestiones constituye una dificultad para el verdadero acceso a la justicia (costo de patrocinio, gestiones, boletos) lo que puede explicar el cúmulo de situaciones que son atendidas por la Defensoría Pública²⁶, ya que cuenta con patrocinio gratuito.

En el interior del país, la situación es mucho más compleja porque no se cuenta con las condiciones para atender los casos de Violencia Doméstica. Como ha sido mencionado anteriormente algunas situaciones son iniciadas en los Juzgados de Paz del Interior²⁷, quienes elevan al Juzgado Letrado de la zona dentro de las 48 hrs, pero esa primera instancia se lleva adelante con todo tipo de carencias: materiales y de recursos técnicos. En algunos departamentos los Juzgados deben atender Penal, Civil, Familia, y Aduana; la competencia de urgencia permite dar una primera respuesta, pero enlentece el proceso posterior y registra dificultades en la articulación.

²⁵ Entrevistas mayo 2012 equipos técnicos Poder Judicial.

²⁶ Los criterios que regulan el acceso de los/as beneficiarios/as a la asistencia de las distintas Defensorías fueron establecidos por la Acordada Nro. 7414 del 5 de marzo de 2001.

²⁷ Conocen en asuntos judiciales no contenciosos, excepto los que correspondan a los Juzgados Letrados de Familia.



2. Mapa institucional: arquitectura de género vinculada a la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico

Uruguay, como se ha señalado, ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos específicos para las mujeres. No obstante, se ha avanzado más lentamente en la consolidación de mecanismos de igualdad con capacidad, fuerza y recursos para el diseño e implementación de las políticas públicas con equidad de género en el ámbito nacional²⁸. Esta situación comienza a revertirse a partir del año 2005. Las líneas programáticas del Frente Amplio, que asume el gobierno en ese año, incorporaban parte de las demandas de la agenda de las mujeres, y varias feministas con vasta trayectoria en el movimiento, asumen cargos de responsabilidad en el gobierno, fundamentalmente en las áreas de género de los diferentes Ministerios.

En el presente capítulo realizaremos una breve revisión de los principales mecanismos institucionales e interinstitucionales que operan en nuestro país y que tienen la violencia doméstica contra las mujeres entre sus prioridades. Se expondrán brevemente los principales antecedentes; objetivos que se establecen; y principales avances en la materia.

Instituto Nacional de las Mujeres

El Instituto Nacional de las Mujeres tiene un importante rol rector y coordinador de las políticas de género en el país, entre las cuales se incluyen todas las vinculadas a la lucha y atención a la violencia doméstica contra las mujeres.

El Instituto tiene sus primeros antecedentes en el año 1987, cuando se crea el Instituto Nacional de la Mujer en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Este Instituto, que no contó con presupuesto, funcionó hasta el año 1992 con objetivos relacionados a ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la mujer y a la familia. En el año 92 fue sustituido por el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer manteniendo los mismos cometidos y limitaciones, con casi nula incidencia y visibilidad.

²⁸ Bareiro, Line, Quesada, Solana (2006). Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres.

El gobierno que asumió en marzo de 2005 reformuló y jerarquizó al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), insertándolo mediante la Ley de Presupuesto en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A partir de estos cambios, comenzó a ejercer su rol en tanto organismo rector de las políticas de género, responsable de promover, coordinar y articular las instituciones y políticas públicas para la aplicación de las políticas de igualdad. El Instituto ha avanzado a lo largo de estos años en su visibilidad e incidencia, a pesar de tener algunas dificultades dado su rango dentro del MIDES y limitaciones en su autonomía para realizar su propia ejecución presupuestal.

El INMUJERES presentó el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), que fue aprobado por el Poder Ejecutivo en el 2007. Este Plan tiene su sustento legal en la Ley 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, promulgada el 15 de marzo de 2007. El PIODNA ha sido una herramienta privilegiada, que busca transversalizar la perspectiva de género en el diseño y gestión de las políticas públicas. Este primer plan, que integra líneas estratégicas y acciones contra la violencia doméstica contra las mujeres, está siendo evaluado actualmente.

El INMUJERES desarrolla diferentes áreas de trabajo, una de las cuales está enfocada a la violencia contra las mujeres. El Departamento de Violencia Basada en Género coordina 13 Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica que funcionan en diferentes puntos del país. En todos los casos, estos servicios se establecen a partir de convenios con organizaciones de la sociedad civil. Brindan asistencia psico-social y jurídica a mujeres en situación de violencia doméstica, desde una perspectiva de género y derechos humanos. En los Servicios del interior del país se brinda, además, patrocinio en juicio. Los equipos están integrados por Psicóloga, Trabajadora Social, Abogada, Procuradora y Secretaria.

El Departamento de Violencia Basada en Género del INMUJERES elaboró y publicó en 2010 el Protocolo Único de Atención, una guía para enmarcar el trabajo de estos servicios, promoviendo buenas prácticas de atención y contribuyendo a unificar criterios teóricos y metodológicos. El Protocolo establece también orientaciones para el cuidado de las/os profesionales que trabajan en la atención directa. Se han realizado capacitaciones dirigidas a estos equipos con el objetivo de fortalecer las herramientas para la intervención y garantizar la calidad de la atención a las mujeres que concurren.

En el apartado referente a atención a las mujeres víctimas ampliaremos sobre el trabajo de estos Servicios, pero se puede señalar que el Departamento ha pasado de una ejecución presupuestal de aprox. 296 mil dólares en el año 2007 a aprox. 888 mil dólares en el año 2010²⁹.

Cuadro 1. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL DEPARTAMENTO DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO (EN USD)

	2007	2008	2009	2010
Ejecución presupuestal gastos de funcionamiento	1.669.757	1.773.136	5.273.736	12.914.517
RRHH presupuestados	2.590.000	2.850.119	2.651.151	3.178.231
Cooperación	2.664.713	2.664.571	2.358.790	1.664.444
Presupuesto total (en pesos corrientes de cada año)	6.924.470	7.287.826	10.283.677	17.757.192
Presupuesto total en dólares*	295.791	343.927	455.634	887.859

Fuente: Departamento de Administración del Instituto Nacional de las Mujeres

Nota: No se cuenta con datos para 2005 y 2006

* TC: 2007: 23,41/2008: 21,19/2009: 22,57/2010: 20,00

²⁹ Fuente: Departamento de Administración del Instituto Nacional de las Mujeres.

Entre las acciones emprendidas en el abordaje a la violencia doméstica contra las mujeres, destaca el convenio entre INMUJERES y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a partir del cual se implementaron soluciones habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD.³⁰

Este Programa tiene como objetivo general el: “promover un abordaje integral a mujeres en situación de violencia doméstica que ingresan al proyecto; de forma de garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos a través de su integración social y comunitaria”. Para ello se plantea como objetivos la coordinación y articulación con las instituciones públicas y privadas que tengan competencia en el abordaje de la problemática, de manera de asegurar un tratamiento integral; y otorgar a mujeres en situación de violencia doméstica soluciones habitacionales transitorias, como forma de promover el acceso en igualdad de condiciones a una solución definitiva.

A través del Programa se ofrece: Garantía de alquiler, subsidio de alquiler de hasta dos años por el monto de 12 URs y la posibilidad de gestionar el apoyo de garantía y subsidio a dos mujeres juntas que se encuentren en situación de violencia. Para acceder al mismo se establecieron criterios de acceso que refieren básicamente a que las mujeres sean mayores de edad, se encuentren en proceso de salida, estén asistiendo a un servicio especializado en VD que le brinde apoyo especializado y que cuenten con capacidad económica para sostenerse autónomamente. En cuanto a los ingresos económico de la beneficiaria, estos deberán poder documentarse y ser entre 10 y 60 UR. Los mismos deberán ser estables de manera de permitir sostener los gastos básicos.

El Programa da prioridad a aquellos casos en los que la mujer cohabita con el agresor y/o se encuentra en un contexto socio familiar de riesgo. Los casos recepcionados desde febrero 2009 a diciembre del 2011 fueron 157 mujeres, de las cuales 112 fueron evaluadas positivamente.³¹

Por otra parte, a partir de un convenio con una organización de la sociedad civil³², se instaló una Casa de Breve Estadía para las mujeres en situación de riesgo de vida por violencia. De esta manera, se concreta un primer refugio para mujeres, con o sin hijos/as, en Montevideo, pero que tendrá alcance nacional.

En el área de prevención, INMUJERES elaboró un set de materiales didácticos para trabajar la temática de género a partir de la colaboración que venía manteniendo con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que incluye jornadas de capacitación, encuentros de intercambio, publicaciones, videojuegos, campañas.

Ha liderado y participado en múltiples instancias de capacitación y sensibilización, así como en diversas campañas masivas, entre ellas ACTIVATE, promovida desde el sistema de UN y que contó con amplia participación institucional y social.

³⁰ <http://www.inmujeres.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5515&site=1&channel=inmujeres>
Fecha de consulta abril, 2011.

³¹ Extraído de presentación sobre presentación “Alternativas Habitacionales para Mujeres en procesos de salida de situaciones de Violencia Doméstica” MVOTMA - MIDES. Facilitada por INMUJERES, abril, 2012.

³² CEPRODIH, Centro de Promoción por la Dignidad Humana.

Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD)³³

La Ley 17.514, en su artículo 14, crea el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD). En la misma Ley se fijan sus competencias e integración, y establece un plazo a efectos que el CNCLVD elabore el primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010, que fue puesto consideración del Poder Ejecutivo y fue aprobado por decreto del 10 de junio de 2004.

Actualmente el CNCLVD se integra por un amplio conjunto de actores: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) —que ejerce el rol coordinador—, Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Poder Judicial, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Congreso Nacional de Intendentes y Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (quien ha designado a la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual como representante de la Sociedad Civil organizada). Como organismos invitados participan además: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y el Banco de Previsión Social (BPS).

El CNCLVD debe actuar como organismo de control de la ejecución del Plan Nacional, realizar los ajustes necesarios y efectuar las mediciones de avances según los indicadores que se establezcan en el mismo. Asimismo, tiene entre sus competencias el asesoramiento al Ejecutivo, la coordinación e integración de las diferentes políticas sectoriales, la elaboración de informes anuales sobre el cumplimiento de sus cometidos y la situación respecto a la VD. A pesar de estos importantes roles, el CNCLVD no cuenta con recursos propios y carece del necesario apoyo técnico, lo que ha dificultado el cumplimiento de estos objetivos. Recientemente se ha aprobado un proyecto, al que se hará referencia más adelante, que permitirá suplir parte de estas carencias.

En el primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010 se establecen pautas y acuerdos intersectoriales para la construcción y gestión de políticas públicas de Estado y sectoriales en el ámbito nacional. Se señala que las mismas se deben elaborar desde una perspectiva de garantía de protección, prevención y promoción de derechos, tendiendo a erradicar la VD. El Plan compromete a las instituciones a acciones para su instrumentación y monitoreo de sus resultados y propone actividades concretas. El mismo desarrolla 5 líneas de actividades fundamentales: promoción de derechos y prevención de VD; formación y capacitación permanente en recursos humanos; abordaje en crisis, atención, tratamiento y rehabilitación; articulación de acciones y trabajo en red; sistema de información, seguimiento y evaluación continua.

El Plan se fijó los siguientes objetivos:

- Tender al abatimiento de este tipo de violencia en todas sus manifestaciones, fomentando el irrestricto respeto a la dignidad humana, en cumplimiento de todas las normas nacionales vigentes, así como de los compromisos asumidos por el Estado al ratificar las Convenciones y Tratados de Derechos Humanos.
- Proyectar mecanismos legales eficaces que tiendan a amparar a las víctimas de VD, así como a la rehabilitación de los victimarios.
- Favorecer la especialización de todas aquellas instituciones y operadores cuya intervención es necesaria para la prevención y erradicación de la VD.

³³ Se toma como principal documento de referencia el Informe Anual 2008 del CNC, editado en setiembre, 2009.

A instancias del artículo 28 de la Ley 17.514, se instalaron en el período 2006-2009, 19 Comisiones Departamentales Consultivas de Lucha contra la VD. Estas Comisiones tienen un funcionamiento disímil según los departamentos, ya que en algunos casos se han consolidado y operan como ámbitos de fortalecimiento e intercambio entre las instituciones involucradas en la temática a nivel del territorio, mientras que en otros departamentos están teniendo un funcionamiento irregular o casi inexistente.

El Plan Nacional se ha constituido en una herramienta clave para el trabajo y la articulación entre los diferentes actores, si bien la integralidad aún aparece como un objetivo a alcanzar. Ya ha finalizado su vigencia, y actualmente se está concluyendo su evaluación, que permitirá sistematizar alcances y logros, así como establecer los principales pendientes a efectos de elaborar un nuevo Plan.

Diferentes actores que integran el CNCLVD señalan las dificultades de funcionamiento y cumplimiento de objetivos que han tenido, así como las dificultades de integración sostenida y de incidencia a la interna de sus dependencias. Esto muchas veces impacta negativamente sobre su operatividad. Por otra parte, se señalan dificultades en la articulación de las diferentes líneas de acción. Debe destacarse, sin embargo, que varios actores han señalado que en los últimos meses se están procesando cambios positivos en el compromiso y articulación al interior del CNCLVD, y existe optimismo sobre los impactos que pueda tener la implementación del proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes” que cuenta con el apoyo del Fondo Fiduciario de la ONU y la participación de diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas. Si bien se trata de una iniciativa amplia, el CNCLVD es una contraparte importante, que también colaboró en su elaboración.

MINISTERIO DEL INTERIOR: las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y la División de Políticas de Género ³⁴

El Ministerio del Interior es una de las instituciones que más tempranamente comenzó a abordar y atender el tema de la violencia doméstica contra las mujeres. En 1988 se creó, en su órbita, la primera Unidad Operativa Especializada de atención a las situaciones de VD en la capital, dependiente de la Dirección de Seguridad de la Jefatura de Policía de Montevideo. Debe destacarse que es una de las primeras áreas de tales características en el contexto latinoamericano y posibilitó, además que un grupo significativo de mujeres se incorporara a cargos ejecutivos en este Ministerio. La Comisaría de la Mujer y la Familia surge con el objetivo de centralizar los temas de protección a la familia y atender los delitos vinculados a mujeres.

Entre los años 1998 y 2002 se implementó en la órbita del Ministerio del Interior, el Programa de Seguridad Ciudadana, apoyado financieramente por el BID y técnicamente por el PNUD. Este programa tuvo por objetivo “disminuir las situaciones de violencia interpersonal (...) para contribuir a que la percepción de inseguridad sea menor”. Uno de sus componentes fue un Sub Programa de

³⁴ En base a información tomada de “Guía de Procedimiento Policial. Actuaciones en violencia doméstica y de género”, Ministerio del Interior. 2da Edición, noviembre 2010 y de “Informe. Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas” División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior. Agosto 2009.

Violencia Familiar, a través del cual se brindó capacitación a un importante número de funcionarios/as públicos. Esta capacitación constituyó un hito, ya que organizaciones de mujeres y feministas que venían trabajando en la atención a mujeres víctimas de violencia doméstica oficiaron de capacitadoras, transmitiendo así una concepción del problema desde un enfoque de género y como un problema social. El programa apoyó además a instituciones públicas o privadas que trabajaban en el área de violencia familiar³⁵. Estas acciones tuvieron rápidos efectos en la demanda realizada a la policía, quien debió comenzar a brindar respuestas más acordes a una realidad que comenzaba a expresarse.

Desde la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, durante los años 2001 y 2002 se comenzaron a medir todos los casos de VD vinculados a la Ley y su incidencia, constituyendo una iniciativa de interés en lo que respecta a la elaboración de información, fundamentalmente, sobre la materia homicidios. Ese mismo año, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana se elaboró el “Decálogo de Incidentes Familiares” que constituyó el primer instructivo para los procedimientos de actuación policial.

A partir del año 2005, con la asunción del nuevo gobierno, comienza a plantearse la firme voluntad de considerar los temas de género y de VD como un objetivo estratégico de las políticas institucionales, ubicando el tema de la VD como una cuestión de seguridad ciudadana. Durante el año 2006 el Ministerio del Interior participa activamente en la elaboración del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, en el cual compromete, entre otras, acciones tendientes a mejorar las respuestas de la policía en materia de VD.

En el año 2005 se creó el Observatorio Nacional sobre la Violencia y la Criminalidad, que comienza a medir la cantidad de denuncias de VD que se presentan en las unidades policiales a nivel nacional, departamental y de Seccionales Policiales.

En el año 2008 se elabora una Guía de Procedimiento Policial — Actuaciones en Violencia Doméstica. La Guía se basa en la reglamentación de la Ley N° 18.315 de Procedimiento Policial para la Actuación en Violencia Doméstica. La reglamentación del procedimiento surge ante la necesidad de contar con herramientas claras para dar cumplimiento a la actuación de la policía frente a lo estipulado en el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. La elaboración de esta Guía es fruto del proceso de trabajo realizado con las unidades ejecutoras de la Policía sobre la intervención policial en los casos de VD. Esta Guía ha sido difundida, y si bien es una herramienta de trabajo clave y de orientación para la intervención policial, la apropiación de sus contenidos por el conjunto de la fuerza policial es aún insuficiente y se viene trabajado para ello a través de diferentes instancias de capacitación. Actualmente aún se carece de mecanismos que permitan evaluar los resultados alcanzados ya que se han elaborado de indicadores de gestión.

Esta Guía, que fue re-editada en 2010, es un importante instrumento ya que establece criterios y pautas para el abordaje de esta problemática, y tiene carácter normativo a partir del Decreto 317/10 de noviembre de 2010. El Decreto indica también que la competencia y especialización en temas de VD recaerá sobre las Unidades Especializadas de Violencia Doméstica (UEVD), las que serán jerarquizadas en la estructura funcional de las Jefaturas Departamentales de Policía.

El Ministerio del Interior ha mostrado avances orientados a situar la VD como un tema de seguridad ciudadana y ha consolidado líneas programáticas en ese sentido, si bien no puede afirmarse que se trate ya de una política institucional integrada, coordinada y monitoreada. Un paso importante en este sentido se dio en abril de 2009, cuando se crea la División de Políticas de Género. Esta División es responsable de contribuir al fortalecimiento de las UEVD aportando al diseño,

³⁵ Albergue para mujeres del Patronato Nacional del Encarcelado y el Liberado (PNEL), Centro de Asistencia a las Víctimas (MI), Comunas Mujer IMM, Instituto Mujer y Sociedad, Casa de la Mujer de la Unión, PLEMUU, Arco Iris, Centro El Faro

seguimiento y evaluación de políticas, programas y acciones que aseguren la implementación de los ejes estratégicos comprometidos por el Ministerio en el Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

En este marco esta División especializada trabaja en el desarrollo de una política integral que se plantea cinco grandes lineamientos programáticos:

1. Mejora y profesionalización de la actuación policial en violencia doméstica y de género asegurando: a) que toda la policía pueda brindar respuestas responsables, solventes y adecuadas y b) la especialización y jerarquización de las Unidades Especializadas de Violencia.
2. Integrar en todos los niveles de la formación policial los temas de género, violencia doméstica y salud sexual y reproductiva.
3. Mejorar la captación y el registro de las denuncias y profundizar el análisis estadístico de las situaciones de violencia doméstica.
4. Abordar de forma integral la violencia doméstica que sufren o ejercen los y las policías.
5. Promover y generar los mecanismos para fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional y con la sociedad civil.³⁶

En el año 2006 estaban funcionando 19 UEVD en el país. En ese momento la mayoría de ellas tenían denominaciones diferentes. Será en diciembre de 2008 que pasarán a denominarse Unidades Especializadas en Violencia Doméstica, con el cometido de atender la VD, la violencia de género, el maltrato y abuso de niñas/os y adolescentes. Actualmente existen 30 UEVD³⁷, la mayoría de las cuales dependen de la Dirección de Seguridad de las Jefaturas Departamentales. Sin embargo, existen diferencias en lo que hace a su ubicación funcional en los diferentes departamentos —que están determinadas por las autoridades de las Jefaturas Departamentales de Policía— lo que conlleva diferencias sustantivas en sus funciones. Mientras que en los casos en que son Comisarías se realiza todo el proceso policial desde la recepción de la denuncia hasta el cierre del caso, en las que funcionan como Oficinas se llevan a cabo tareas de asesoramiento y orientación a las personas que sufren situaciones de VD y de apoyo a la tarea policial. Todas las Unidades Operativas (Seccionales y UEVD) envían la información sobre las denuncias a las Jefaturas Departamentales, que son las que sistematizan la información mensual sobre las denuncias de los principales delitos y los homicidios. La falta de ubicación clara en la estructura implica dificultades e indica también debilidades en la necesaria jerarquización de las mismas.

³⁶ Ministerio del Interior. Informe de gestión en materia de violencia doméstica del Ministerio del Interior. División de Políticas de Género. Mayo 2011.

³⁷ Dato extraído de Relevamiento organizado por INMUJERES-MIDES, Formulario de indicadores del PIONA 2011. Organismo: Ministerio del Interior, Referente: Marisa Lindner – Directora División Políticas de Género.

Cuadro 2. UNIDADES ESPECIALIZADAS EN VIOLENCIA DOMÉSTICA POR JEFATURA

Jefatura de Policía	Unidades Especializadas
Artigas	Artigas Bella Unión
Canelones	Las Piedras
Cerro Largo	Melo
Colonia	Colonia del Sacramento
Durazno	Durazno
Florida	Trinidad
Lavalleja	Minas
Maldonado	Maldonado San Carlos
Montevideo	Montevideo
Paysandú	Paysandú
Río Negro	Fray Bentos Young
Rivera	Rivera
Rocha	Rocha Lascano Chuy
Salto	Salto
San José	San José de Mayo Ciudad de la Plata
Soriano	Mercedes
Tacuarembó	Tacuarembó Paso de los Toros
Treinta y Tres	Treinta y Tres Vergara Charqueada Santa Clara de Olimar Cerro Chato
Total	30

Fuente: SITI 515³⁸

En las UEVD trabajan aproximadamente con 372 funcionarios/as policiales³⁹, lo que representa aproximadamente el 2% del total de policías. Este porcentaje no se condice con la incidencia de este delito en la estadística, menos aún con el crecimiento evidenciado en los últimos años a pesar de tener aún un sub-registro de las situaciones de VD.

En cuanto a la infraestructura edilicia o espacio locativo para recepcionar y atender las denuncias por VD no parecen existir dificultades. El estado de los espacios locativos según lo informado

³⁸ Cuadro extraído del Informe: *Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas*. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior (2009).

³⁹ Dato extraído de Relevamiento organizado por INMUJERES-MIDES, Formulario de indicadores del PIONA 2011. Organismo: Ministerio del Interior, Referente: Marisa Lindner – Directora División Políticas de Género.

tiende a ser bueno y la mayoría de las Unidades tiene celdas para detenidos/as. Sin embargo, todavía existen carencias en lo que refiere a locomoción propia y acceso informático.

El perfil⁴⁰ de las/os policías de las UEVD presenta diferencias si se compara con el perfil de la administración central: el 30% del personal de las Unidades tiene menos de 30 años, y aproximadamente el 80% del personal asignado a estas Unidades son mujeres. Esto refleja una situación inversa a la realidad institucional. Si bien esta presencia de mujeres facilita la empatía en el momento de la denuncia, también se corre el riesgo que quede encapsulado como “un tema de mujeres”, y no se otorgue el valor y la importancia debida a un tema de vital importancia para la seguridad ciudadana.

En las unidades especializadas el 46% de los funcionarios/as policiales tiene menos de cinco años de antigüedad en la institución, promedio mucho menor que el general del cuerpo, y que significa también personal de menor nivel jerárquico. El 60% de sus recursos humanos, además, hace menos de dos años que trabaja en ellas. Debe tenerse en cuenta que casi la mitad de las Unidades se crearon en los últimos 5 años. Este perfil de funcionarias/os jóvenes y con poca trayectoria dentro del cuerpo policial tiene aspectos positivos vinculados a la motivación, pero impacta también en la valoración institucional que se tiene de las mismas. También impone niveles importantes de exigencia en lo que hace a la capacitación, tarea que se está llevando adelante, dados los bajos niveles de experiencia de éstas/os funcionarias/os.

La actuación policial en estas Unidades demanda un trabajo especializado y específico, de mayor cercanía con las víctimas, ya que se trata de temas vinculados a las relaciones interpersonales y en particular a los vínculos afectivos y familiares. El tiempo destinado a las entrevistas es por lo general más largo y la investigación policial requiere de procedimientos diferentes. Por ejemplo, a diferencia de otro delito en el que no se conoce al delincuente, en estos casos siempre se conoce al autor y la tarea de indagatoria adquiere características específicas.

Por su parte, en función de lo establecido por el marco normativo actual, las denuncias deben comunicarse a los Juzgados de Familia y en los casos de presunción de delito al Juzgado Penal, esto determina que en muchos casos intervengan dos Juzgados en un mismo caso lo cual duplica el trabajo de citaciones, informes al/a Juez/a, etc. por parte de la policía. El seguimiento de los casos, en particular aquellos que se consideran de riesgo, requieren mayor disponibilidad de tiempo. Asimismo, la prestación de garantías y el seguimiento de las medidas cautelares suponen destinar un volumen de trabajo muy importante del personal policial que no siempre puede responder cabalmente.

Los datos aportados por las UEVD sobre la cantidad de denuncias recibidas ya sean escritas —las que son escritas y firmadas por las personas— y las verbales, indican un considerable aumento si comparamos el primer trimestre de los años 2006, 2007 y 2008. Podría indicar mayores niveles de confiabilidad en las respuestas policiales. Pero también que las personas recurren muchas veces a las Unidades Especializadas más en busca de apoyo, que tras una intervención judicial. Muchas mujeres van en busca de una institución que intermedie y resuelva el problema familiar, lo cual exige una mayor profesionalización de la intervención policial para evaluar el riesgo, la peligrosidad de las situaciones y las estrategias de salida que no en todos los casos se resuelven por la vía judicial.

⁴⁰ Datos sobre el perfil de los funcionarias/os de las UEVD son tomados del Informe. Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior (2009).

Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN Y VOLUMEN DE TAREAS DE LA UNIDADES ESPECIALIZADAS

Distribución de tareas asignadas	1er trimestre 2006	1er trimestre 2007	1er trimestre 2008
Total denuncias escritas	903	1059	1473
Total denuncias verbales	1426	2497	4079
Total casos atendidos por equipo técnico	602	714	2304
Total oficios enviados a Juzgado Penal	860	1090	1394
Total oficios enviados a Juzgado Familia	1215	2127	3189
Total oficios enviados a Juzgado Faltas	70	136	256
Total oficios enviados a otros juzgados	87	82	165
Total otros oficios	242	282	418
Total memorandos	1146	1300	1843
Total Actas	315	502	997
Total citaciones sobre menores	617	765	1002
Total citaciones por violencia doméstica	1806	2466	4392
Total citaciones ajenas a la Dependencia y otras citaciones	466	587	965
Total prestación de Garantías	149	231	336
Total Novedades de VD ingresadas al SGP	729	1118	1885
Total medidas cautelares	802	1164	2334
Total detenidos de la UEVD	717	818	646
Total Detenidos en custodia de otras Unidades o Dependencias	362	345	342
Total procesamientos con prisión	21	35	47
Total procesamientos sin prisión	15	24	25

Fuente: SITI 515⁴¹

El reconocimiento de las carencias y debilidades de las UEVD plantearon la necesidad darles prioridad en los planes de seguridad pública. Es así que en el documento de consenso aprobado por la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública firmado en el 2010 por todos los partidos políticos de nuestro país dio un paso muy importante para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el país, al proponerse profundizar las respuestas institucionales contra la violencia doméstica y de género y el maltrato infantil. En el punto 3.21.1 del documento se plantea: “jerarquizar en cada Jefatura de Policía las unidades especializadas contra la violencia doméstica, de género, maltrato y abuso infantil incorporando medios técnicos apropiados y personal con formación específica y aptitudes para trabajar en el tema.”⁴²

El reconocimiento de las distintas modalidades organizativas existentes, los escasos recursos logísticos y materiales destinados a las UEVD y las carencias de formación del personal asignado a la tarea plantearon la necesidad de incluir en la Ley 17.819 (2010) de Presupuesto Nacional una norma programática (artículo 235) que rige durante todo el período de la actual administración. Esta norma plantea que las Jefaturas Departamentales deberán “tomar todos los recaudos necesarios para

⁴¹ Elaborado en base a datos extraídos del Informe: Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior (2009).

⁴² Ministerio del Interior. Informe de gestión en materia de violencia doméstica del Ministerio del Interior. División de Políticas de Género. Mayo 2011.

jerarquizar las Unidades Especializadas de Violencia Doméstica”, y determina sus competencias específicas: “Dichas unidades, tendrán como cometido dar una respuesta adecuada y eficaz a todas las situaciones de violencia doméstica, de género, maltrato y abuso de menores”, y por último establece que las jefaturas de Policía se deberán “reforzar con personal adecuado y con la infraestructura necesaria para dar respuesta a la problemática de su competencia”⁴³

Se ha dado un paso importante en relación a la gestión presupuestal: en agosto de 2010 se estableció por Resolución 10280/1, que las Jefaturas Departamentales de Policía discriminen en los sistemas de información los recursos asignados a las UEVD, tanto en recursos humanos como en gastos operativos y de infraestructura. Sin embargo hasta el momento no ha sido posible contar con información precisa y abarcativa. El monto asignado a la “equidad de género” para el 2011 fue de \$U 78.072.000⁴⁴, casi exclusivamente con aportación nacional (el total de cooperación internacional fue de \$U 2.161.176⁴⁵).

A esta cifra es necesario integrar el presupuesto asignado al Servicio de Atención en Violencia Doméstica que depende de la DNSP que actualmente cuenta con seis profesionales provenientes de la psicología y del trabajo social. No ha sido posible estimar otros gastos asociados, por ejemplo, a la realización de actividades nacionales los 8 de marzo, el 25 de noviembre, así como los encuentros de los/las responsables de las UEVD que requieren gastos de locomoción, alimentación y viáticos para los funcionarios/as.

La formación y capacitación policial en Violencia Doméstica no ha logrado ser sistemática a lo largo de estos años. Aún existe la necesidad de implementar planes de capacitación permanentes para toda la policía, de manera que el conjunto de la fuerza tenga las herramientas básicas para detectar y orientar estas situaciones. Siguen siendo también necesarias capacitaciones específicas destinadas a trabajar en lo que respecta a intervención en crisis, evaluación de riesgo y manejo de entrevistas. En este sentido vale destacar que se están haciendo esfuerzos importantes para mejorar esta situación.

Desde el año 2009 se incorporó la materia VD en la formación para personal subalterno (el 80% de la policía). Actualmente todas las Escuelas del país para el Ingreso de Personal Sub Alterno (17 en total) incorporaron un módulo de Violencia Doméstica en base a la Guía de Procedimiento Policial – Actuaciones en Violencia Doméstica y de Género. En el Centro Formación y Capacitación para el Personal Subalterno que capacita al personal del Área metropolitana se cuenta con un módulo de 24 horas presenciales.

Durante el año 2010 el esfuerzo estuvo centrado en ampliar la formación en la temática integrando los temas de género y salud sexual y reproductiva junto a la capacitación en VD, así como aportar contenidos comunes con distintos niveles de profundización para todas las Escuelas. Producto de este trabajo en 2011 se publicó el informe “Propuestas para la incorporación de la Perspectiva de Género, la Salud Sexual y Reproductiva y la Violencia Doméstica en la Educación Policial”. Este informe, fruto de una consultoría, incorpora además el diseño de un curso de Especialización en Violencia Doméstica y de Género de nivel de posgrado.

Desde la Escuela Nacional de Policía se han venido incorporando contenidos y asignaturas específicas de formación en VD para los diferentes niveles de formación. En la formación de Oficiales según el programa actualmente vigente se incorpora a la curricula del tercer año un módulo entero de Violencia Doméstica (su primera edición fue en 2011).

⁴³ Informe: Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior (2009).

⁴⁴ Aproximadamente USD 3.904, 000 al valor actual.

⁴⁵ Información obtenida del Formulario de relevamiento cumplimiento del PIONA Ministerio del Interior, 2011

A partir del 2012 se integrará un módulo de 30 horas en VD, para el paso de grado de subcomisario a comisario, con formato semipresencial.

En el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las Comisarías para la Mujer y de la Sociedad Civil para Combatir la Violencia de Género en Uruguay” ejecutado por el Ministerio del Interior con el apoyo de UNODC, se capacitaron 583 policías durante 2011 a través del curso “La respuesta policial en Violencia Doméstica y de Género: aportes para fortalecer el abordaje y la calidad de atención”. Se realizaron 13 Cursos de 20 hs. presenciales cada uno: 6 en Área Metropolitana, 7 Cursos Regionales. El Centro de Estudios Judiciales impartió un módulo dentro de esta capacitación, con el objetivo de mejorar la actuación y la coordinación entre la policía y el poder judicial, valorándose como muy positivo.⁴⁶

El 8 de marzo del 2012 se anunció la creación de la Cátedra de Género y Seguridad Pública en la Escuela Nacional de Policía. Actualmente se está trabajando en su integración, para lo cual se está trabajando en colaboración con la Universidad de la República.

El Ministerio del Interior, en coordinación con otras instituciones, está dando un paso muy importante para la protección de las mujeres en situación de violencia doméstica graves que estén judicializadas. Por Expediente N°14630/2010 ha resuelto en 2010 la formación de una Comisión de Trabajo Interinstitucional (integrada por el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, la Bancada Bicameral de Mujeres, el INMUJERES y Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual) para que estudie y asesore sobre la puesta en funcionamiento de instrumentos, mecanismos y procedimientos de protección de las personas que sufren situaciones de Violencia Doméstica; y analice la pertinencia, oportunidad y capacidad institucional para poner en funcionamiento tecnologías de verificación de presencia u localización de personas en casos de alto riesgo en violencia doméstica.⁴⁷ En el 2011 esta Comisión elaboró el protocolo de actuación para la implementación de las “pulseras” o “tobilleras” que se encuentra actualmente a estudio de la Suprema Corte de Justicia⁴⁸.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA: Abordaje de la VD y Equipos de Referencia⁴⁹

Las normas internacionales ratificadas por el país, así como la Ley 17.514 y el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica destacan la responsabilidad del sector salud en la problemática. En el año 2005 Uruguay comienza a contar con pautas específicas para el abordaje de la VD en este sector.

En marzo de 2005, cuando asumían las nuevas autoridades, la Ministra de Salud Pública se comprometió a la inclusión de la detección de la VD en las indagaciones de rutina en la atención en salud y al establecimiento guías de procedimiento para la atención. A partir de ese compromiso se

⁴⁶ Información sobre capacitaciones obtenida en base a entrevista a la Directora de la Escuela Nacional de Policía Cristina Domínguez, abril 2012.

⁴⁷ Ministerio del Interior. Informe de gestión en materia de violencia doméstica del Ministerio del Interior. División de Políticas de Género. Mayo 2011.

⁴⁸ Entrevista al Consejo Consultivo, 26 de abril de 2012.

⁴⁹ En base a información extraída de “Abordaje de Situaciones de VD hacia la mujer. Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención de Salud” Ministerio de Salud Pública, Dirección General de Salud, Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, UNFPA, OMS (Segunda Edición Ampliada de la publicada en noviembre de 2006); “Observatorio Violencia y Salud Uruguay Informe 2009”. MSP.

inicia un proceso de consulta y elaboración, liderado por el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género del MSP (creado en ese período), con el apoyo del INMUJERES y Cooperación Técnica internacional. Este proceso termina con la reglamentación de la Ley de VD, y la **generación de herramientas para el abordaje a mujeres en situación de VD**.

Estos instrumentos específicos para el sector salud incluyen la Guía de procedimientos para el abordaje, el formulario de orientación para la investigación de rutina a ser incluido en la historia clínica y material de apoyo al personal de salud para la instrumentación de las disposiciones. Para la elaboración de estos instrumentos se trabajó con la modalidad de taller con responsables del sistema de salud y direcciones. A partir de su publicación y difusión se desarrolló un proceso de consulta, a la interna del MSP, con otras instituciones de la salud y con instituciones y actores sociales de otros sectores implicados en la respuesta al problema. Este proceso de consulta tuvo como meta la adecuación del documento a la realidad del país y la inclusión de la experiencia nacional, optimizando recursos y facilitando su aplicación amplia.

En noviembre de 2006 se reglamentó a través del Decreto 494/06 la Ley 17.514, en lo relativo a la VD hacia las mujeres, para su aplicación dentro del sector salud. Se publica además “Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la mujer - Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud”. En este Decreto se establece la responsabilidad de las Instituciones públicas y privadas de salud, de prestar atención a las usuarias que se encuentren en situación de VD y se detalla las obligaciones de las instituciones y del personal de salud. Establece como obligatoria la instrumentación de una rutina de detección a partir de la inclusión del formulario orientador en las historias clínicas, refiere a la Guía de Procedimientos para el primer nivel de atención en salud para pautar la atención, y define como responsabilidad de las instituciones garantizar que sus funcionarios/as reciban la información y capacitación necesarias para poder abordar estas situaciones desde el rol que desempeñen.

La Guía de Procedimientos pasa a ser la norma oficial de orientación para la atención y su incorporación a texto completo se da a través del Decreto 299/2009. Esta Guía brinda orientaciones a las instituciones, los servicios y el personal de atención directa para el cumplimiento de las responsabilidades en la atención a las mujeres en situación de VD, tomando como ejes conceptuales y éticos el paradigma de derechos humanos, la equidad de género y generaciones, la participación y las alianzas como ejes para la acción. Se plantea que la denuncia se realice únicamente en aquellos casos en que el riesgo grave requiera medidas de protección, y que la propia mujer no esté en condiciones de asumirla de manera de no resolver las situaciones inevitablemente vía judicial, ni enfrentar a las mujeres a situaciones que no están en condiciones de sostener. Frente al hallazgo de una situación de VD quien detecta la misma debe ser responsable de una primera respuesta que incluye contención, valoración y orientación. El seguimiento longitudinal debe realizarse en diferentes niveles según corresponda a la evaluación realizada, y la información sobre VD debe incorporarse a un sistema de registro. Se encarga al MSP el monitoreo de las acciones y la organización y ejecución de encuestas de población asistida para recabar información estadística sobre características y evolución de las situaciones de VD en el sector.

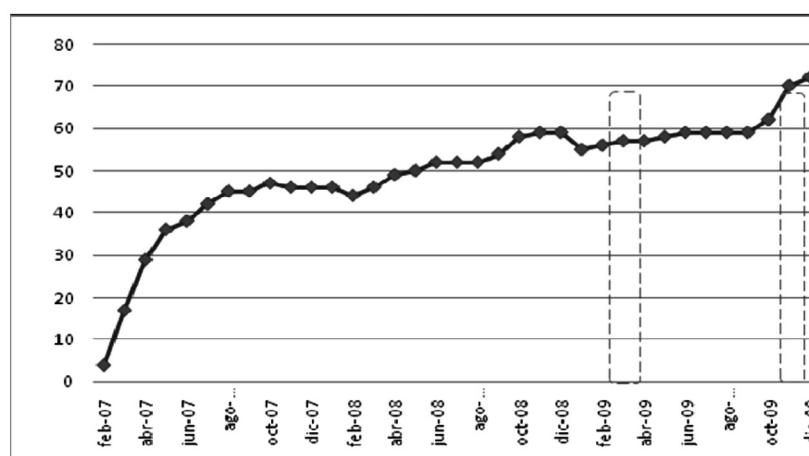
El abordaje a la violencia doméstica desde el sector salud propone romper con la práctica instalada de derivar estas situaciones a “expertos” como única respuesta. El modelo propone que la responsabilidad de atención es del sector y de los/as profesionales de la salud, y que debe realizarse en todos los niveles de acuerdo a la evaluación de afectación, riesgo y necesidad de cada caso⁵⁰.

⁵⁰ Solari, Mariela, 2011, “Cambiano modelos, reinventando estrategias para poner fin a la violencia doméstica. Respuestas desde el Sector Salud. Sistematización: equipos de referencia en violencia doméstica en el sector Salud”. Programa Violencia y Salud - Área Salud Sexual y Reproductiva, MSP.

Es también obligación de las instituciones conformar un equipo multidisciplinario que garantice la elaboración de las estrategias que cada Institución desarrollará a la interna de la misma. Estos **Equipos de Referencia** deben generar condiciones y organizar la atención en VD, pero no son los responsables exclusivos de brindar asistencia, ya que el objetivo es que la misma se integre a las tareas habituales de todos los/as profesionales. Estos equipos deben estar formados por al menos tres profesionales, uno de los cuales debe ser médico/a, y se sugiere seleccionar entre el personal con capacitación previa, experiencia e interés en trabajar en este tema. En el 2007 se forma la Red de Equipos de Salud y Violencia Doméstica que asume reuniones bimensuales de intercambio que se han mantenido hasta la actualidad, con la coordinación del Programa Violencia y Salud del MSP. Esta Red es una de las principales estrategias del MSP para implementar la reglamentación promulgada en asuntos de violencia doméstica.

En el año 2009 el Área de Violencia de Género del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género del Ministerio de Salud Pública conformó el Observatorio de Violencia de Género y Salud. El Observatorio tiene como objetivo monitorear la implementación de la normativa existente. En esta tarea, ha realizado dos relevamientos en 2009. En el cuadro 4 se visualiza la evolución de la conformación de los equipos referentes hasta el 2009.

Cuadro 4: GRÁFICA DE NÚMERO DE INSTITUCIONES CON EQUIPOS O REFERENTES ACTIVOS POR MES



Fuente: MSP. Observatorio Violencia y Salud Uruguay Informe 2009.

De acuerdo a estos estudios —que indagan sobre los 56 equipos relevados en ese momento— en estos equipos predominan los/as médicos que constituyen aproximadamente un tercio de los integrantes. Esto concuerda con la frecuencia relativa mayor que tiene esta profesión en el sector, pero también responde a la exigencia de la normativa, que plantea la obligación de la integración de al menos un/a médico/a en el equipo. Destaca un porcentaje 10 veces mayor de participación en los equipos de especialistas en ciencias sociales y humanas, y una frecuencia 4 veces menor del personal de enfermería de nivel medio en los equipos, que en el sector. La presencia de profesionales del derecho es común, cuando éste es un recurso profesional muy escaso en el sector salud. Como plantea el informe elaborado a partir de los datos relevados, es posible atribuir esta integración al modelo de asistencia que predomina en el imaginario social, que vincula la asistencia a las personas en situación

de violencia a la atención psicológica, social y legal, pero no visualiza otros roles como puede ser la enfermería⁵¹.

Entre todos/as los/as profesionales que integran estos equipos, además, hay una mayoría de mujeres que supera al porcentaje presente en el sector salud, salvo en el caso de los auxiliares de enfermería. La dificultad de integrar a los varones, sin duda, se repite también en este sector.

Para valorar las condiciones generadas para la atención se recabó información sobre la asignación de recursos para el funcionamiento: tiempo remunerado y espacios específicos para el desarrollo de sus tareas - por ejemplo reuniones de equipo, apoyo a la asistencia, organización de la estrategia institucional y asistencia a casos de riesgo. En cuanto a la asignación de un tiempo específico, 31 en 56 equipos relevados disponían de un tiempo asignado para la tarea. Los demás equipos realizaban las reuniones, talleres y trabajo de apoyo dentro de su horario habitual, sin que se modificara la carga asistencial o de otras tareas. Debe señalarse que el factor que los equipos identifican como más limitante es la no disponibilidad de tiempo específico remunerado, que conlleva a la recarga del personal y afectación de la calidad del trabajo. En este sentido no se han generado condiciones adecuadas estables para el trabajo de los equipos de referencia, en cuanto a tiempo remunerado y espacio físico.

En el relevamiento se indagó también sobre el nivel de implementación de dos acciones asistenciales relevantes en la estrategia de atención propuesta: la detección de rutina y el seguimiento longitudinal. La propuesta desde la normativa vigente incluye la investigación de rutina de la existencia de VD en todos los ámbitos de atención: todos los profesionales de la salud deben integrar esta indagación en el proceso asistencial habitual, adecuando la forma y la oportunidad a su rol y función y al momento evolutivo de la atención de la mujer. La colocación del formulario de violencia en la historia clínica es un uso extendido, pero el empleo en forma adecuada para la detección dista mucho de ser la práctica más frecuente. En todas las instituciones se identifican dificultades en el involucramiento del personal médico para integrar la indagación a la rutina asistencial.

En el año 2011 funcionaban aproximadamente 93 equipos de referencia en Violencia Doméstica creados en instituciones de salud pública y privada, contando con 327 técnicos/as. 49 de estos servicios se ubican en Montevideo. El Ministerio de Salud ejerce la auditoría y seguimiento de las prestaciones y difunde la puesta al día de los avances en estos temas.

Según la normativa la asistencia longitudinal de las personas en situación de violencia es una responsabilidad de todo el personal de salud en articulación con los otros sectores. Queda dispuesta la asistencia de los casos de riesgo para el equipo de referencia en coordinación con especialistas y otros recursos necesarios. Los equipos que llevan mayor tiempo de integración y trabajo conjunto llevan adelante supervisión y apoyo a otros/as funcionarios/as para asumir la tarea, pero casi todos se centran prioritariamente en la asistencia directa y ocasionalmente en tareas de difusión y sensibilización.

En el marco de la reforma de la salud que se encuentra en marcha, la Junta Nacional de Salud (JUNASA), organismo rector del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), establece metas asistenciales que se fijan semestral y anualmente, y que deben cumplir las instituciones prestatarias de servicios de salud. Estas metas incentivan el cumplimiento de indicadores de calidad en temas que el MSP establece como relevantes. La JUNASA en su sesión ordinaria de Junio de 2009, estableció con vigencia a partir del primero de julio de 2009, la meta prestacional sobre capacitación de los recursos humanos de las instituciones de salud que incluyó, como una de las áreas temáticas, la VD. Se jerarquiza así la importancia de la capacitación y la responsabilidad de las instituciones en que ésta se realice en forma adecuada: sensibilización para todo el personal, capacitación específica para la atención

⁵¹ MSP. Observatorio Violencia y Salud Uruguay. Informe 2009.

a todo el personal que brinda asistencia directa y profundización en aspectos específicos para quienes atiendan las situaciones de mayor riesgo o afectación.

En el 2011 se integraron otras dos metas prestacionales vinculadas a esta problemática: una plantea la pesquisa de Violencia Doméstica a todas las mujeres de 20 a 45 años que concurran a consulta con médico/a general y ginecólogo/a como mínimo. En las metas referidas a atención en salud mental está prevista la atención a situaciones de violencia doméstica, maltrato y abuso sexual en todas las etapas del ciclo vital. La inclusión de estas metas implica una asignación de presupuesto específico desde el FONASA para abordar la violencia doméstica. Sin embargo el avance en la asignación de recursos humanos para el Programa ha sido lento y aún es insuficiente.

Cabe señalar que con el cambio de gobierno, a partir del 2010 el Programa sufre algunos cambios: pasa a denominarse *Violencia y Salud* y se enmarca en la nueva Área Salud Sexual y Reproductiva del MSP, que pasa a sustituir el Programa Mujer y Género anterior.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO: Secretaría de la Mujer

Los primeros programas para la equidad de género en el país fueron llevados adelante desde el gobierno de Montevideo. En 1990 la capital del país, por primera vez, pasa a ser gobernada por el Frente Amplio. A la vez que comienza a desarrollar distintos tipos de políticas sociales, se inicia un fuerte proceso de descentralización. Esta coyuntura es aprovechada por el movimiento feminista y de mujeres quienes colocan sus demandas en la agenda municipal, que comienza a ser permeada antes que lo fueran las políticas nacionales. En 1991 se funda la primer Comisión de la Mujer Municipal la cual, en sus comienzos, fue honoraria e integrada con referentes del movimiento de mujeres, representantes de los partidos políticos, de la central de trabajadores/as e integrantes de diferentes áreas municipales. Entre sus prioridades definió la necesidad de atender la “violencia doméstica, la salud integral de las mujeres, promover estrategias que contribuyan a la autonomía y el empoderamiento en el marco de los inicios del proceso de desconcentración y descentralización municipal”⁵². Muchos de estos programas se apoyaron en un nuevo requerimiento de las autoridades públicas de flexibilizar las fronteras entre lo privado y lo público, cuestión que favoreció la coordinación y articulación con distintas organizaciones de la sociedad civil con experticia en la materia.

Rápidamente logra instalar el Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de Violencia Doméstica. El mismo es resultado del esfuerzo común de mujeres de organizaciones no gubernamentales, y de las mujeres integrantes de la Comisión de la Mujer. El Servicio Telefónico que fuera pionero en el país, se extiende a todo el territorio en agosto del 2001 a partir de un convenio entre la Intendencia de Montevideo con la empresa nacional de telecomunicaciones —Administración Nacional de Teléfonos (ANTEL)— que asegura el acceso gratuito desde la telefonía fija. A partir de noviembre de 2008, se incorpora el acceso al Servicio vía telefonía celular, ofrecido por dos de las tres compañías existentes en el mercado. El Servicio atiende entre las 8 y las 24 hrs. de lunes a viernes, y los sábados y domingos entre las 8 y las 20 hrs. durante todo el año. Desde sus inicios este Servicio contó con un registro estadístico de sus actividades, algunos de cuyos datos se desarrollan más adelante.

Señalemos que la institucionalización y fortalecimiento del área de género en la Intendencia de Montevideo fue un proceso que llevó varios años. En el año 1995 el Gobierno Departamental

⁵² Secretaría de la Mujer IMM, 2007:10

institucionaliza la Comisión de la Mujer asignándole presupuesto, infraestructura y apoyatura técnica. En este período el objetivo es “impulsar planes y programas articulados, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”⁵³. En cuanto al tema VD buscaban “aportar a la discusión y superación de las diferentes formas de violencia apostando a una nueva relación mujer – varón, basada en el respeto, en la solidaridad, en la aceptación de las diferencias y en la libertad de acción”⁵⁴.

En 1996 se crea el Programa ComunaMujer. En un entorno de creciente participación ciudadana, por el proceso de Descentralización de Montevideo, este programa se consolidó como una política social relevante que carece de antecedentes en nuestro país. Se propuso como objetivo central apoyar el desarrollo de la ciudadanía de las mujeres a través de un programa con continuidad temporal y flexibilidad para ir cambiando según las necesidades y prioridades de las mujeres organizadas de las distintas zonas de la ciudad. La propuesta se estructuró en cada zona a través de dos componentes básicos: la comisión zonal de mujeres y servicios gratuitos de atención a los derechos de familia y Violencia Doméstica. Nació como un servicio cogestionado entre la Intendencia y las comisiones de mujeres a la vez que desarrollado en convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil especialistas en el tema (algún servicio posterior se desarrolló con funcionarios/as municipales). Cada Comuna ha ido construyendo una forma de ser que tiene características propias a la vez que comparte con las demás comunas una estructura común. A lo largo de los 16 años de existencia ha generado espacios reconocidos de participación social de las mujeres: lugares de encuentro, procesos de capacitación, asesoramiento y servicio a mujeres, ubicadas en zonas periféricas de Montevideo. El programa inicialmente se instaló en 3 zonas, luego progresivamente se llegó a abarcar a 16 de las 18 zonas de Montevideo, desarrollando 11 servicios con atención psicosocial y jurídica gratuita, que atienden especialmente la problemática de la violencia. El proceso de discusión y elaboración del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la ciudad marcó un hito de participación política de las mujeres organizadas a partir de las ComunaMujer. Incluso en dos zonas de Montevideo (9 y 12) se realizaron planes locales de igualdad apoyados por los espacios de descentralización de cada zona.⁵⁵

En el año 2002 se lanza el 1º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la ciudad de Montevideo 2002-2005, uno de cuyos ejes es el derecho a una vida sin violencia. Se trata del primer plan que se elabora en el país, que se define a partir del trabajo de la Comisión de Equidad de Género que se forma con integrantes de diferentes esferas de la Intendencia.

Desde el año 2005 la Comisión pasó a ser Secretaría de la Mujer. Se define como área especializada en género cuya consolidación en la estructura institucional y departamental ha contribuido a una mayor legitimación e incidencia política con creciente concreción y transversalidad de sus acciones.

En el año 2006 se presenta el 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones, Montevideo 2007-2010, en el cual la atención a la violencia contra las mujeres se mantiene como línea prioritaria.

⁵³ Bruera y González, 1999:20

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Bruera, Silvana; González, Mariana. ComunaMujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces. Secretaría de la Mujer, Comisión de Equidad y Género Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 2005.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA: “Situaciones de violencia en adolescentes. Protocolo para enseñanza media”

En la Administración Nacional de Educación Pública funciona la Dirección de Derechos Humanos del Consejo Directivo Central (CODICEN). Desde esta Dirección se ha elaborado y publicado en el año 2010, el recurso “Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo para la enseñanza media⁵⁶”. Este documento aporta algunos criterios básicos para lograr intervenciones adecuadas, tanto desde la prevención y la promoción, como desde la atención de situaciones de violencia doméstica, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de los adolescentes que padecen estas situaciones. Se elaboró en proceso de consulta con el Sistema Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (en adelante SIPIAV) y con asesoramiento la Cooperación Internacional. Se realizó además una consulta nacional con docentes y técnicos/as de Enseñanza media y Formación Docente (participando 1000 docentes y 100 técnicos), con posterior incorporación de los resultados al documento preliminar en el 2009. El protocolo fue aprobado por Resolución No 18, Acta No 49, 23/07/10.

Posteriormente se ha venido desarrollando la estrategia para implementar el documento “Situaciones de violencia en adolescentes. Protocolo para enseñanza media”. La misma busca difundir y promover el uso y la adecuación del Protocolo como una herramienta para el personal docente y no docente en los centros de enseñanza media. En este proceso, se ha puesto énfasis en la participación activa del cuerpo docente y no docente.

La fase de implementación indirecta del documento consistió en diseñar una estrategia de conocimiento, uso y apropiación del protocolo como herramienta de utilidad para el personal docente y no docente de los centros educativos de enseñanza media, de manera de transformarlo en una herramienta útil, práctica y de consulta permanente para promoción del buen trato y prevención y atención de situaciones de violencia doméstica. Este proceso, que se llevó adelante en 2011 y se está implementando en 2012, utilizó dos modalidades: en abril de 2011 se realizó la distribución del documento⁵⁷ en todos los centros educativos de enseñanza media de los Consejos de Educación Secundaria (CES) y el de Educación Técnico Profesional (CETP), acompañado de un dispositivo de trabajo grupal para aplicarse en el centro. La otra modalidad es a través de instancias presenciales de trabajo con docentes a través de jornadas de trabajo con referentes de centros educativos de todo el país⁵⁸.

⁵⁶ www.ceibal.edu.uy/UserFiles/P0001/.../violencia%20domestica.pdf

⁵⁷ Vale mencionar que la versión final de este documento es producto de un proceso de construcción colectiva, para profundizar en este proceso ver: “La percepción de los docentes sobre el documento preliminar *“Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo preliminar para Enseñanza Media”*, Dirección de Derechos Humanos de ANEP-CODICEN, marzo de 2010. Disponible en: <http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000001506.pdf>

⁵⁸ Implementación del documento “Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo para enseñanza media”. Fase de implementación indirecta 2011. 6to informe preliminar de resultados documento para discusión. CODICEN – ANEP- Dirección de Derechos Humanos. Diciembre de 2011.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Actualmente existen aproximadamente una treintena de grupos u organizaciones de la sociedad civil que trabajan para combatir la violencia de género en el ámbito doméstico en el país⁵⁹. Un actor importante que nuclea parte de estas organizaciones es la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS), fundada en 1992. Está integrada por 33 grupos y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención, atención, investigación y sensibilización en VD y sexual a mujeres, niños/as y adolescentes. Entre sus objetivos se propone incidir en la formulación e implementación de políticas públicas integrales para la prevención, diagnóstico y atención de la VD y sexual incorporando una perspectiva de género y derechos. Actualmente, y hasta el año 2013, desarrolla el proyecto “Fortalecimiento de la articulación de la RUCVDS y los grupos locales que trabajan la problemática” financiado por la Unión Europea.

Montevideo se caracteriza por contar con organizaciones con vasta experiencia en el desarrollo de servicios especializados de atención. Muchas de ellas gestionan los servicios públicos en convenios con la Intendencia de Montevideo. En el resto del país los grupos casi no tienen financiamiento, desarrollan su tarea con limitados recursos económicos y escasos recursos humanos. El trabajo honorario, centrado en la lógica militante es la tónica principal de las características del abordaje del problema. Algunos de estos grupos lograron conveniar con el INMUJERES-MIDES para el desarrollo de los servicios de atención a la VD. En tres de los diecinueve departamentos del Uruguay, la RUCVDS no identificó organizaciones trabajando el tema⁶⁰.

Desde la Red se visualizan riesgos para la tarea de incidencia en las políticas públicas de las organizaciones de mujeres, ya que ha disminuido considerablemente la financiación internacional para organizaciones que no son de segundo y tercer nivel (como redes y federaciones). Muchas de las organizaciones funcionan en la actualidad fundamentalmente a partir convenios celebrados con organismos estatales. En general estos convenios no tienen en cuenta gastos organizacionales, sino que se centran en el pago de remuneraciones para el desarrollo de los servicios técnicos.

Principales espacios interinstitucionales

Desde mayo de 2007 está integrada la *Mesa Interinstitucional de Violencia Doméstica y Género*. Esta Mesa reúne representantes del Ministerio del Interior, de INMUJERES, de la Bancada Bicameral Femenina, Jueces/zas, integrantes del Instituto Técnico Forense –ITF y de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS).

A partir de esta Mesa, el Centro de Estudios Judiciales ha trabajado estableciendo los aspectos procesales más relevantes para comprender la actuación de los/as jueces/zas a partir de la utilización de un lenguaje común. Se ha abordado la coordinación de las funciones de los Jueces/zas Penales y de Familia Especializada, participando en la implementación de reformas de carácter legislativas

⁵⁹ El número resulta de la página web de la RUCVDS y del relevamiento realizado por Andrea Tuana en “Estado de situación de las Comisiones Departamentales u otros espacios de incidencia y la articulación de los grupos locales en las mismas. Febrero 2011”. Abril 2011.

⁶⁰ RUCVDS, 2011

y operativas. Desde esta Mesa, además, se realizaron aportes a la Guía de Procedimiento Policial, fundamentalmente en aspectos vinculados con la coordinación entre Policía y Poder Judicial, y en el seguimiento de las medidas cautelares.

Esta línea se continuó trabajando en 2011 en el marco del “Proyecto de Fortalecimiento de la Respuesta Policial en Violencia Doméstica y de Género”, de forma de mejorar la articulación entre la policía y los jueces, apuntando a optimizar el servicio. Se abordaron temas como el rol del/la juez/a y el de la policía en el proceso; las comunicaciones de la Policía al Juez; y las comunicaciones de las resoluciones a los/as implicados/as.

Desde marzo a noviembre se reunió de manera quincenal la Comisión de Trabajo formada a partir de la Resolución Ministerial N°14630/2010 integrada por el Poder Judicial, Bancada Bicameral Femenina, INMUJERES, Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual y la Policía Nacional, responsable del estudio de las tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en violencia doméstica. El Protocolo de actuación elaborado para su puesta en funcionamiento se encuentra actualmente a estudio de la Suprema Corte de Justicia.

En abril del 2007 se conforma el **Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)**⁶¹, con el objetivo de defender el Derecho a la no violencia, focalizando principalmente en niñas/os y adolescentes. El mismo es presidido por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y conformado además por el MIDES, Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio del Interior, la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), Poder Judicial y las OSC en convenio, contando con el apoyo de UNICEF y PNUD.

Sus objetivos son consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia; y fortalecer el sistema de promoción, protección, y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil.⁶²

El Comité de coordinación interinstitucional llevó adelante un plan de trabajo que se organiza en base a sus objetivos y responde a tres líneas de acción: la formación y sensibilización de los/as operadores/as; la elaboración de un modelo de intervención y monitoreo de los dispositivos de atención; y la revisión de la normativa vigente. El trabajo de articulación interinstitucional enmarcado en los acuerdos nacionales es la base del trabajo de este sistema.

El Comité nacional funciona mensualmente y es en el mismo donde se acuerdan los aspectos generales que hacen a las políticas de atención al tema, la asignación de recursos, propuestas conjuntas y demás. Para gestionar el sistema existe una coordinación a cargo del INAU que cuenta con un equipo. Este equipo de coordinación tiene funciones de liderazgo en la articulación intersectorial y en la generación de espacios de trabajo colectivo entre los actores con competencia a nivel nacional y territorial. No constituye un equipo de asistencia, sino de apoyo a la atención en el territorio, fortaleciendo a los/as técnicos/as que trabajan a este nivel⁶³.

Entre mayo de 2007 y diciembre de 2009 se cuenta con información de 503 situaciones atendidas (correspondientes a 382 hogares) por el modelo de atención SIPIAV. El total de ingresos en 2009 fue de 141 situaciones (110 hogares).⁶⁴ Este modelo de atención que procura la integralidad, se basa en la complementariedad de competencias de cada sector y en la cercanía a la población que vive

⁶¹ Se toma principalmente como fuente de información el informe de gestión 2009 del Sistema Integral de protección a la infancia y la adolescencia contra la violencia doméstica (INFamilia e INAU-MIDES) incluyéndole la información actualizada hasta la fecha.

⁶² Ubiq: <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/sipiav.html> Fecha de consulta abril, 2011.

⁶³ Solari, Mariela “Consolidación del Modelo de Atención SIPIAV” – Documento de Apoyo N°1, enero, 2011.

⁶⁴ Op. Cit.

estas situaciones. El sistema como tal, tiene un carácter nacional y funcionan Comités Regionales en diferentes zonas del país. Se busca generar acuerdos políticos y aportar a las normativas para la prevención y atención de la violencia.

El 3 de junio de 2009 se instaló el *Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género* (CNCPPIG) según lo establecido en la Ley N° 18.104. Presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres el CNCPPIG quedó conformado por: una representante de cada Ministerio, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos integrantes del Congreso de Intendentes, cuatro representantes de la sociedad Civil (dos designados por las organizaciones de mujeres, uno por el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores y uno por las Cámaras Empresariales) y uno por la Universidad de la República. El funcionamiento de este Consejo, que incluye las políticas y programas contra la violencia doméstica, ha sido irregular. Entre los principales productos destaca la elaboración de instrumentos para el relevamiento de avances del PIONA para la rendición de cuentas ante la Asamblea General.

Los gobiernos departamentales y locales tienen una responsabilidad importante frente a la VD, ya que pueden lograr en forma eficaz —por su cercanía con la población— transformaciones estructurales que prioricen relaciones más equitativas. En esta dirección, el 1° de junio de 2007 se constituyó dentro del Congreso de Intendentes la *Comisión Interdepartamental de Género*⁶⁵, marcando un hito de gran relevancia, al ser la primera Comisión especializada en este tema que se aprueba en el seno del Congreso de Intendentes. Está conformada por las/os responsables de las políticas de género de las diferentes intendencias. Tiene carácter de asesora, propositiva y ejecutiva. Dentro de sus cometidos se propone trabajar de forma coordinada para promover y articular políticas que generen autonomía, liderazgo y participación ciudadana de las mujeres, fortaleciendo los mecanismos departamentales de género ya existentes y promoviendo la creación de los mismos donde no los hubiere. Se propone asimismo servir de instrumento al Congreso de Intendentes para llevar a cabo las funciones a él encomendadas como organismo asociado en el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos aprobado en el 2007 (PIONA) y en el Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica.

Cabe destacar que muchos gobiernos departamentales cuentan con servicios de atención, asesoramiento y/o derivación a mujeres víctimas de violencia, que dependen de las oficinas de género —en los diferentes formatos e inserción institucional que tienen en los diferentes departamentos.

En el año 2010 se realizó un balance de lo realizado en los tres años de instalación. Si bien resulta claro que su constitución y funcionamiento periódico la ha transformado en un importante espacio de intercambio de experiencias y coordinación, uno de los asuntos que se problematiza —a partir de la sistematización de los resultados de un relevamiento sobre los programas y acciones realizados durante el año 2009— es la “institucionalidad de género en los gobiernos departamentales”, que aún es frágil en muchos departamentos. Se señala asimismo que la ausencia de recursos propios de la Comisión constituye una dificultad que debilita sus acciones y su visibilidad frente al Congreso de Intendentes.

⁶⁵ Para la realización de este apartado se tomó como referencia el documento “Balance y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales”, 2010, Congreso de Intendentes, Comisión Interdepartamental de Género, Uruguay. Responsable de la sistematización Soc. María Bonino.

Nuevos escenarios y proyectos en marcha

El Consejo Nacional Consultivo⁶⁶ señala que como consecuencia la importancia que se le da al fortalecimiento de la interinstitucionalidad como estrategia de lucha contra la VD, se fueron generando distintos proyectos que apoyan y fortalecen este aspecto. Es así que podemos hablar de un nuevo escenario de fortalecimiento en el que comienzan a desarrollarse 3 ambiciosos proyectos con apoyo de la cooperación internacional y fondos genuinos.

Proyecto:

“Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes” del Fondo Fiduciario (ONU)

El proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes” se inició el 1 de enero del corriente año y se desarrollará hasta el 31 de diciembre de 2014⁶⁷. Las agencias participantes son: ONU Mujeres, UNFPA, OIM, UNESCO, PNUD. Las contrapartes nacionales son el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, la RUCVDS, AUCI⁶⁸ y la Asociación Nacional de Periodistas del Uruguay.

Este proyecto busca “ampliar la calidad de las políticas públicas impactando en la efectividad de su implementación, (lo que por ende fortalecerá las capacidades de las organizaciones de gobierno responsables en la materia), en la cobertura de su aplicación y en el impacto directo en los fenómenos que han de ser revertidos”. A nivel de gestión “dejará capacidades instaladas a nivel territorial, tanto institucionales como procedimentales, consolidando información relevante desde el punto de vista cuantitativo (hasta ahora inexistente) sobre la magnitud y características del fenómeno de la violencia basada en género en Uruguay, y cualitativo, en la revisión de normativas legales”.

Este proyecto funcionará a modo de “Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Basada en Género”, y se propone que ninguna de las acciones que se realicen en Uruguay en este tema queden sin coordinar con este proyecto.

Ellos cuatro componentes del proyecto son: fortalecimiento de las capacidades institucionales de los actores nacionales en su interacción; reforma del marco jurídico nacional; sistemas de información actualizados y estandarizados; y estrategias de comunicación y formación para la prevención.

Los beneficiarios directos del proyecto son el CNCLVD, SIPIAV y sus expresiones territoriales: las Comisiones Departamentales de Violencia Doméstica y los Comités Regionales del SIPIAV. Estos espacios de articulación definirán las acciones a desarrollar a través de los Planes Operativos Territoriales y se diseñará una estrategia de comunicación que les marca un camino a transitar y continuar una vez finalizada la ejecución de este proyecto.

Los resultados esperados de este Proyecto están vinculados al fortalecimiento de las capacidades institucionales del CNCLVD y del SIPIAV, de manera de mejorar el abordaje integral de VBG y aportar a la Estrategia Nacional en VBG. Se espera en este sentido elaborar el II Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica que esté validado por el CNCLVD y el SIPIAV, difundirlo, y asegurar su fortalecimiento presupuestal. También se procura la articulación intersectorial entre las representaciones territoriales del CNCLVD y SIPIAV.

⁶⁶ Entrevista colectiva al Consejo Nacional Consultivo, abril 2012.

⁶⁷ La información presentada aquí se extrajo de Convocatoria 2010 para Presentación de proyectos, Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la eliminación de la violencia contra la mujer. Ubi: <http://mdtf.undp.org/document/download/8131>

⁶⁸ Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Otro resultado apunta a la elaboración de un proyecto de reforma del marco jurídico nacional en materia de VBG, que cuente con la mayoría de apoyos parlamentarios. Para esto se realizará un estudio comparado de los marcos normativos de los países con mayor desarrollo en legislación en materia de género y derechos y definición de los vacíos legales existentes, y se realizarán recomendaciones para la adecuación de la normativa nacional vigente. Se propone además elaborar y validar una ruta de actuación en casos de violencia y delitos sexuales, de manera que quede institucionalizada.

El tercer resultado refiere a la información, y se propone contar con información oportuna, confiable y consensuada a nivel nacional. Para ello se realizará una encuesta de prevalencia sobre la que nos detendremos más adelante y se acordará entre el CNCLVD y SIPIAV un sistema de indicadores consensuados.

El cuarto resultado apunta a la mejora de los mecanismos de prevención de la VBG por parte de los organismos del estado y de las ONSC, y a la promoción de derechos a través de mecanismos de comunicación y formación. Para ello se propone que el CNCLVD y el SIPIAV desarrollen una estrategia comunicacional a nivel nacional; contando con una herramienta adecuada y con la sensibilización a comunicadores/as, para que los medios de comunicación aborden adecuadamente la VBG. Se implementará además una estrategia de formación de formadores y operadores en VBG; se realizarán acciones de prevención de la trata de personas; y se difundirá la Campaña del Secretario General de UN de manera que sea apropiada a nivel territorial.

Sin duda se trata de un desafío importante, ya que es un proyecto con una duración de tres años, que pretende impactar a nivel nacional y fortalecer mecanismos interinstitucionales a través de diferentes acciones.

Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género (AECID)⁶⁹

El Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género está contemplado en el Marco de Asociación de España con Uruguay, donde se reflejan las prioridades nacionales de apoyo para los años venideros. El Programa comenzó en 2011 y se llevará a cabo en Uruguay para un periodo de cuatro años, hasta el 2014.

Las instituciones involucradas en este Programa son el Departamento de Violencia Basada en Género de INMUJERES del Ministerio de Desarrollo Social, la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública a través de las unidades vinculadas al tema de la violencia de género: Programa de Violencia y Salud y Área de Salud Sexual y Reproductiva del Departamento de Programación Estratégica; y el Poder Judicial a través de la Dirección de Gestión de Proyectos.

Las cuatro instituciones mencionadas formularon junto con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el documento del Programa, que es financiado por la AECID.

⁶⁹ La información presentada aquí se extrajo de Síntesis del programa AECID Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género, facilitado por INMUJERES en abril de 2012.

El Programa tiene como objetivo estratégico la erradicación de la violencia basada en género y se propone alcanzar tres resultados: que las mujeres en situación de VBG accedan a un sistema de protección y atención integral e integrado, oportuno y eficaz; que las mujeres en situación de VBG accedan a un sistema de justicia y protección ágil y eficaz, y que la ciudadanía cuenta con un sistema articulado y coordinado de acciones e instrumentos institucionales para la erradicación de la violencia de género.

El Programa aspira al logro de los siguientes productos, que se asocian a cada uno de los resultados. Para que las mujeres en situación de VG accedan a un sistema de protección y atención integral e integrado, oportuno y eficaz se trabajará fundamentalmente con el MSP y con INMUJERES. Se busca alcanzar un modelo de atención sanitaria fortalecido y adecuado a las necesidades de las mujeres en situación de VBG; equipos de referencia en salud y violencia doméstica constituidos en todo el país; protocolos de atención en VBG y salud implementados en el país; soluciones habitacionales para la urgencia y la transitoriedad implementadas en todo el país para mujeres en situación de VBG; el fortalecimiento de los Servicios de Atención en VBG del INMUJERES y de la respuesta del Estado frente a situaciones de trata de niñas/os adolescentes y mujeres y acoso sexual laboral.

Con el fin de alcanzar que las mujeres en situación de VBG accedan a un sistema de justicia y protección ágil y eficaz, el Programa trabajará con el Poder Judicial y el Ministerio del Interior. Se propone ampliar el conocimiento del Poder Judicial sobre la gestión y el funcionamiento del área jurisdiccional en materia de VBG; implementar una estrategia de mejora en la gestión de casos en VBG dentro del Poder Judicial y el Ministerio del Interior; mejorar y ampliar el sistema de información, comunicaciones y registro de casos de VBG; fortalecer la cobertura de justicia especializada en todo el país mediante la creación de sedes con especialización en VBG; jerarquizar y fortalecer las Unidades especializadas de VD (UEVD) de la Policía en la estructura organizacional para la prestación de un mejor servicio para mujeres en situación de VBG; y fortalecer las capacidades del personal policial para mejorar su respuesta frente a la VBG.

Con el fin de que la ciudadanía cuente con un sistema articulado y coordinado de acciones e instrumentos institucionales para la erradicación de la violencia de género, el Programa trabajará a nivel interinstitucional y fortaleciendo la comunicación. Para ello elaborará e implementará un plan de trabajo para mejorar la articulación intra e interinstitucional en el diseño de la estrategia nacional para la erradicación de la VBG, generará y difundirá información y conocimientos sobre VBG; y aumentará las capacidades del funcionariado público y operadoras/es para el abordaje integral de la VBG.

El Programa beneficiará directamente a las mujeres en situación de violencia de género, en la medida que las actividades y productos buscan fortalecer las políticas de abordaje, los servicios de atención, de protección y fortalecer la gestión del sistema de justicia. Este objetivo favorecerá el acceso de las mujeres a un sistema de protección y justicia y servicios de atención integral mejorados e integrales.

Los beneficiarios indirectos del programa son los cuatro organismos involucrados ya que fortalecerá las políticas públicas que desarrollen en materia de violencia basada en género y mejorará la gestión de los mismos. También es beneficiario indirecto el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD), ya que el programa se enmarca en la Estrategia Nacional que comprende a todas las instituciones del Consejo. Del mismo modo aumentará la efectividad de la implementación del II Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica que se elabore.

Las beneficiarias finales del proyecto serán las mujeres uruguayas y la sociedad en su conjunto ya que, en la medida en que se fortalezcan las políticas de género en el Uruguay, específicamente las de VBG, se logrará avanzar hacia un sociedad más justa superando las desigualdades e inequidades.

Proyecto:
“Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (BID)⁷⁰

Este Proyecto tiene como objetivo desarrollar y poner en funcionamiento un sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana. Además de Uruguay participan República Dominicana, Honduras, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guyana, Jamaica y Nicaragua.

En el capítulo vinculado a violencia Intrafamiliar / delitos sexuales se conformó la Sub Unidad Técnica Uruguay integrada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadística.

Para el 2012 está prevista, en el marco del Proyecto, la realización de un piloto de la encuesta de Violencia Intrafamiliar en Montevideo

Esta primera encuesta de violencia intrafamiliar tiene el objetivo de dar cuenta de la magnitud del fenómeno en Uruguay y la región, comparando resultados a través de indicadores comunes.

Dadas las dificultades de una encuesta de este tipo, se prevé que se implemente cara a cara y considere los comportamientos amenazantes. Dadas las dificultades de la técnica a utilizar, que están vinculadas a la complejidad del tema problema que busca abordar y conocer, es posible que se enfrente a un potencial subregistro, así como a las dificultades de asumir haber sido víctima de violencia intrafamiliar. El trabajo será realizado por encuestadoras mujeres que recibirán capacitación y supervisión en género y VD. Se implementarán además protocolos de confidencialidad y seguridad, así como apoyo ante posibles situaciones de emergencia.

Los datos que aporte este estudio serán de gran importancia ya que permitirán evaluar la magnitud de la problemática y sus principales características.

⁷⁰ La información presentada sobre este Proyecto fue extraída de “Presentación Encuesta VIF” facilitada por Adriana Fontán de el INMUJERES en abril de 2012.



3. Información sobre la violencia doméstica

En los últimos años se han realizado avances significativos en el país, en lo que hace al diseño e implementación de Observatorios sobre diferentes problemáticas. Así, se ha avanzado en la elaboración de sistemas de información que relevan, procesan y almacenan datos. En el caso específico de violencia doméstica, desde los diferentes sectores se ha buscado desarrollar sistemas de información y registro de consultas. La disponibilidad y análisis de esta información es fundamental para profundizar en el conocimiento sobre la problemática, para apoyar el diseño de políticas y la toma de decisiones.

La normativa ha atribuido importancia al desarrollo de sistemas de información y al registro de situaciones de VD. Sin embargo, aún existen debilidades en materia de registro. Como se establece en el informe del año 2009 del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) "... los sistemas de información son incipientes y se encuentran en etapa de formación, no existiendo indicadores que midan la incidencia y prevalencia de la VD en su globalidad en Uruguay". Los sistemas de información de cada organismo que trabaja en la temática de VD y que releva información sobre la misma, están en proceso de mejora, capacitando a quienes recolectan la información, informatizando los procedimientos y generando bases de datos para el mejor y más eficiente procesamiento de la información agregada.

Según el CNCLVD⁷¹ se está en proceso de discusión sobre qué tipo de Sistema de Información en VD se pretende crear. Cada vez toma menos relevancia el ideal de contar con un sistema único que involucre a todos los organismos, esto es por: las dificultades técnicas que acarrea, porque no aparece clara la utilidad del mismo y porque podría atentar contra la privacidad de cada individuo. Se entiende que sí se debe llegar a un acuerdo sobre cuáles son los indicadores comunes capaces de producirse desde los distintos componentes del sistema y luego de esto lograr ponerlos en conjunto al servicio de la producción fidedigna sobre los rasgos y características de este problema social. Por otra parte, se viene trabajando en la aplicación de encuestas que logren medir la prevalencia de la VD en el territorio Nacional (desarrollado anteriormente).

En relación a la información que se produce desde las distintas instituciones y programas encontramos:

⁷¹ Entrevista colectiva al CNCLVD, abril de 2012.

Anualmente el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica elabora material de divulgación de cifras de VD que presenta cada 25 de noviembre.

El Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, creado en el 2005, procesa la información de registros de muertes, denuncias y procedimientos policiales, incluye un análisis específico sobre VD y sus resultados son presentados anualmente en un informe que discrimina en el análisis las situaciones de VD hacia las mujeres.

INMUJERES ha elaborado e implementado una “Ficha de consultas” a ser utilizada en sus Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica. Esta ficha es utilizada en el marco de la entrevista de consulta, pero también como instrumento de recolección de información estadística. Los principales aspectos han comenzado a publicarse anualmente y describen algunos datos clave de la población y el tipo de violencia que surge a partir del trabajo en los Servicios Especializados. El Sistema de Información de INMUJERES reporta información al Observatorio de Género de la CEPAL.

El Instituto del Niño y el Adolescentes cuenta con un Sistema de Información para la Infancia, uno de cuyos componentes se refiere a las denuncias por maltrato y abuso recibidas en la línea de atención telefónica y los datos de los servicios de atención directa y por convenio que están integrados en el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

También existe el registro de consultas y llamadas telefónicas del Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de VD (Intendencia de Montevideo-PLMUU), que releva y sistematiza la información sobre las llamadas que recibe.

El Poder Judicial cuenta con datos sobre los casos que ingresan a la justicia, pericias realizadas, etc. que son procesados por el Departamento de Estadística de la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial; realizan estudios anuales de los asuntos iniciados por la Ley de VD a efectos de conocer las características de las demandas y de los/as ciudadanos/as involucrados, analizar la eficacia de las respuestas dadas desde el Poder Judicial, describir las principales características y duración de los procesos, y contribuir a la mejora de los servicios. Sin embargo, fruto de la organización del sistema judicial y la diversidad de procesos, aún hay problemas en lo que refiere fundamentalmente a los datos del interior del país.

El Programa ComunaMujer de Montevideo también cuenta con una ficha de aplicación universal. En la actualidad sistematiza los totales de consultas y de mujeres, pero se haya en etapa de desarrollo un software que permita analizar las distintas variables que integra la ficha.

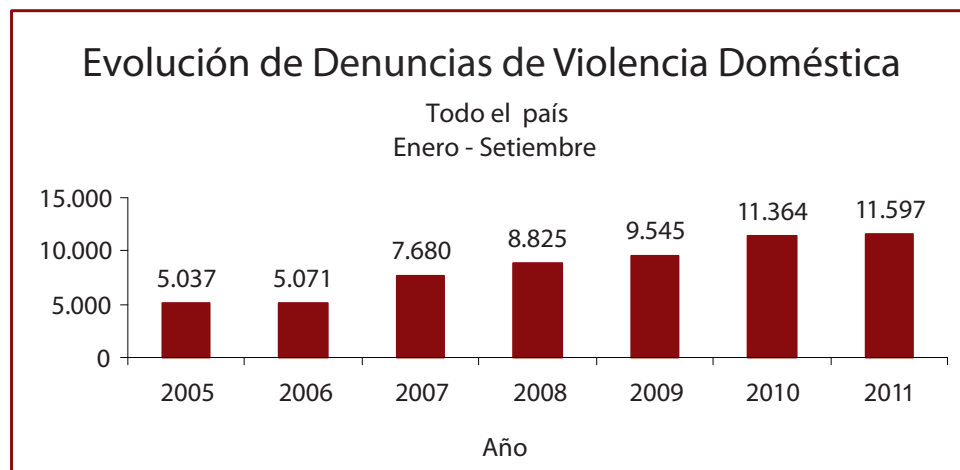
Desde sus inicios el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior integró la elaboración de indicadores de VD y el resultado fue contundente al mostrar la importancia relativa de esta problemática frente a denuncias efectuadas por hurtos y rapiñas. Estos datos han venido a subvertir creencias y estereotipos y plantean también diversos desafíos institucionales.

Debe señalarse que las denuncias que recibe la policía son apenas una parte del fenómeno, dado que las mismas dependen de la disposición de las personas a reportar los delitos cometidos. En lo relativo a los delitos de VD este sub-registro se vuelve aún más importante; tanto por la mayor dificultad que reviste para las víctimas denunciar situaciones asociadas a su vida familiar o afectiva, como por tratarse de un fenómeno que por diversas razones queda tipificado en reiteradas ocasiones como lesiones personales, amenazas, violaciones, homicidios o suicidios.

Los datos del Observatorio Nacional del Ministerio del Interior⁷² correspondientes a noviembre de 2011 indicaban un crecimiento sostenido de las denuncias a lo largo de 7 años, que superan la duplicación. Como se hizo referencia al inicio del documento, es de destacar la importancia de estos datos en un país de aproximadamente 3.250.000 personas, de las cuales el 52% son mujeres.

⁷² Datos tomados de material del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Noviembre 2011.

Cuadro 5. EVOLUCIÓN DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA



Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. 2011

En la actualidad, la VD es el delito con más denuncias luego de los Hurto. En los primeros 9 meses del año 2011 se recibieron 43 denuncias por VD cada día (una cada 34 minutos).

Entre noviembre del 2010 y octubre del 2011 se registraron un total de 183 homicidios en el país, que corresponden a 153 hombres y 30 mujeres. El 69% de los casos de homicidios de mujeres corresponden a VD. Entre octubre de 2010 y noviembre de 2011 hubo 26 mujeres muertas por VD (una cada 14 días); y 13 intentos de homicidio por VD. Si se consideran conjuntamente, cada 9 días muere o se intenta matar a una mujer por violencia doméstica en nuestro país.

Si se compara con el período 2009-2010, se ha registrado un descenso del número de muertes y tentativas de homicidio por VD, pero los primeros meses del año 2012 parecen indicar un nuevo aumento.

Cuadro 6. HOMICIDIO DE MUJERES POR VIOLENCIA DOMÉSTICA

Variación 2010 - 2011 (Todo el país)			
	2010	2011	Variación
Tentativas	20	13	-35%
Consumados	35	26	-26%
Total	55	39	-29%

Nota: Además de los casos incluidos en la tabla, durante 2011 fueron cometidos 7 homicidios de mujeres que continúan siendo investigados. En al menos 3 de ellos existe una firme presunción de que el autor fue la pareja o una ex pareja de la víctima.

Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior.

Cuadro 7. INCIDENCIA DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN LOS HOMICIDIOS DE MUJERES 2004-2010 TOTAL DEL PAÍS

Años	Total casos	Casos relacionados con VD	Porcentaje
2004	45	31	68,89
2005	37	29	78,38
2006	43	30	69,77
2007	32	28	87,50
2008	44	34	77,27
2009	45	26	57,78
2010	41	35	85,37
Total	287	213	74,22

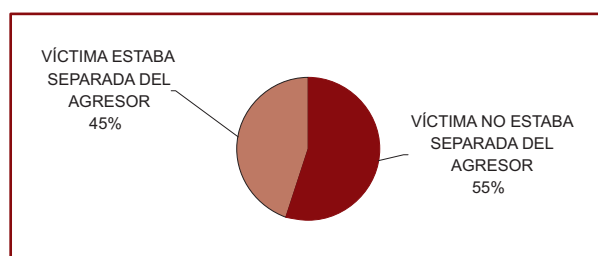
Fuente: División Estadística y Análisis Estratégico. Ministerio del Interior. Tomado de CAINFO – RUCVDS. Información pública sobre la intervención del Ministerio del Interior en situaciones de violencia doméstica. Proyecto: “Más información. Mejor Prevención” Acceso a la Información Pública sobre Violencia Doméstica en Uruguay”. Montevideo, marzo 2012.

Para un período de 3 años, de 2006 a 2009, el 80% de las personas que han sido asesinadas por sus parejas o ex parejas, son mujeres. En cuanto a la relación que mantenían las mujeres asesinadas con los victimarios en el último año, en el 45% de los casos el autor del crimen y la víctima estaban separados y no convivían.

Cuadro 8. RELACIÓN ENTRE EL AUTOR DEL ASESINATO Y LA VÍCTIMA

Estado de la relación entre autor y víctima cuando ocurrió la agresión mortal - Homicidios de Pareja con víctima mujer

Todo el país, Noviembre 2010 - Octubre 2011



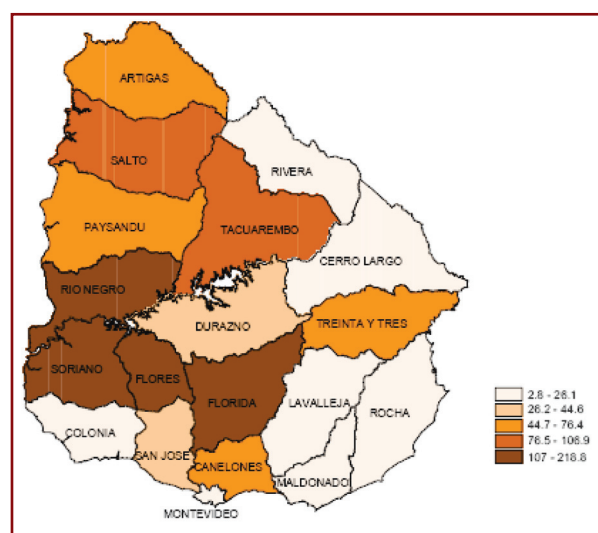
Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. Noviembre 2011

Como conducta recurrente, es importante señalar que de acuerdo a los datos relevados entre noviembre de 2010 y octubre de 2011, la conducta seguida por el 45% de los hombres que asesinaron a sus parejas o ex parejas fue el suicidio.

Montevideo muestra un comportamiento muy diferente al resto del país. Tiene un número más alto de denuncias en el 2005, que va decreciendo progresivamente a lo largo del período. Este comportamiento es llamativo y sería necesario investigar con mayor profundidad las causas de este descenso.

Los departamentos con mayor incidencia de denuncias por violencia doméstica en el 2010 son Florida, Flores, Soriano y Río Negro.

Cuadro 9. TASA DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA (CADA 10.000 HABITANTES), 2010



Fuente: "Diagnóstico Nacional – Uruguay" en base a datos del SIG-INMUJERES y la División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

Si se compara el número de denuncias por violencia doméstica y por delitos sexuales –a partir de la tipificación que realiza la policía, y considerando que en todos los casos son manifestaciones de violencia basada en género, puede verse que la incidencia de la violencia doméstica es sistemáticamente mayor en todos los departamentos del país.

Cuadro 10. DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, VIOLACIÓN, TOTAL SEXUALES POR DEPARTAMENTO. URUGUAY. 2010.

Departamento	Violencia Doméstica	Violación Consumadas	Violación Tentativas	Total Sexuales
Montevideo	2120	79	15	455
Artigas	606	3	9	34
Canelones	3863	61	27	211
Cerro Largo	187	3	8	29
Colonia	205	5	1	22
Durazno	236	1	0	20
Flores	563	0	0	3
Florida	1036	8	2	17
Lavalleja	162	1	0	13

cont cuadro 10

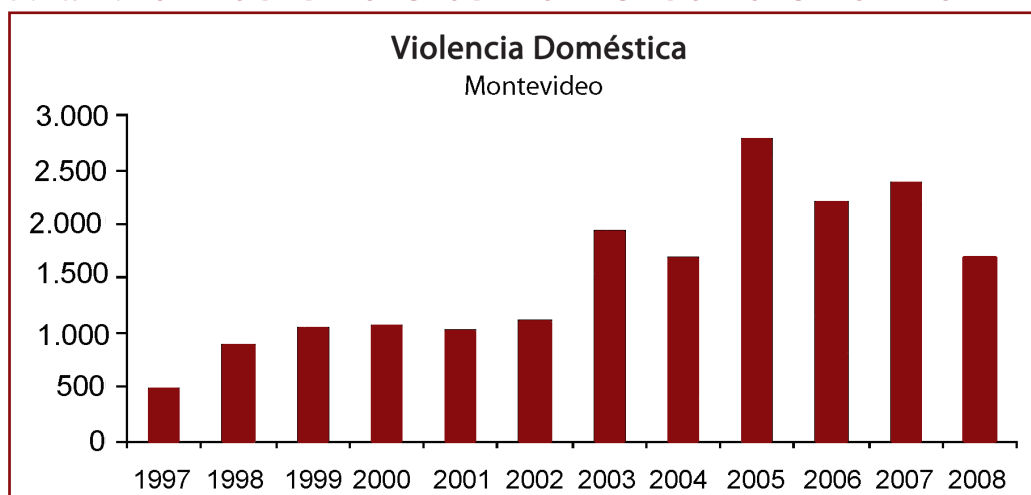
Departamento	Violencia Doméstica	Violación Consumadas	Violación Tentativas	Total Sexuales
Maldonado	259	0	0	32
Paysandú	714	6	3	44
Río Negro	761	5	2	17
Rivera	168	18	2	34
Rocha	20	7	1	23
Salto	1375	9	9	38
San José	494	10	0	34
Soriano	1231	1	4	23
Tacuarembó	848	4	1	42
Treinta y Tres	329	6	0	24
Total	15177	227	84	1.115

Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. División Estadísticas y Análisis Estratégicos. Ministerio del Interior

Evolución de las denuncias de violencia doméstica en Montevideo (1997-2007)⁷³ A modo de ilustración se presentan algunos datos que surgen de series temporales que fueron elaboradas para Montevideo, donde se dispone de datos secuenciales desde 1997, por lo que es posible analizar la evolución en un lapso mayor de tiempo. Según los datos aportados por la Jefatura de Policía de Montevideo al Observatorio sobre Criminalidad y Violencia, las denuncias por VD en Montevideo entre los años 1997- 2007 se triplicaron.

En el año 1998 se observa un aumento importante en las denuncias, lo que posiblemente responda al comienzo de la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana en la órbita del Ministerio del Interior y la puesta en marcha de las Mesas de Seguridad Ciudadana. Otro aumento notorio en el número de denuncias en el 2003, podría explicarse en la aprobación de la Ley 17.514 en el 2002 y su tematización en los diferentes medios. Finalmente, el aumento evidenciado en el 2005 podría relacionarse con el cambio de gobierno nacional y con el inicio de la implementación del Plan de Emergencia Social, con el que se propicia el acceso de sectores sociales de extrema vulnerabilidad a programas socio-educativos a través de los cuales fue posible detectar gran cantidad de situaciones de VD, de la cuales un número significativo de las mismas derivaron en denuncias a la policía.

⁷³ Datos tomados de Informe: Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica. Ministerio del Interior. Agosto 2009.

Gráfico 11. NÚMERO DE DENUNCIAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA POR AÑO

Fuente: División Estadística y Análisis Estratégico

Dentro de las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior, cabe mencionar que se releva también información sobre policías agresores o víctimas de VD, si bien dicho relevamiento aún no es exhaustivo. La policía es un sector que no está exento de tener funcionarios/as que ejercen o sufren situaciones de VD. De hecho son frecuentes y tienen complejidades propias de la función que desempeñan: por un lado un/a agresor o víctima de violencia no está en condiciones de dar respuesta a las personas que solicitan ayuda; por otro lado, el porte de armas representa en sí mismo un factor de riesgo muy importante. A esto debemos sumarle la dificultad de cualquier persona para denunciar a un policía en la misma institución en la cual trabaja.

El reconocimiento institucional de la existencia de este problema se explicita en el año 2007, cuando el Ministro del Interior, a través de la circular Nro. 19/07, solicita a todas las Unidades Ejecutoras (UE) información sobre los funcionarios policiales involucrados en situaciones de VD. Sin embargo, el cumplimiento de este mandato ha sido irregular.

Sistema de recolección de datos del Poder Judicial⁷⁴: Desde el Poder Judicial, y a partir de la aprobación de la Ley 17.514, se comenzaron a elaborar formularios estadísticos anuales con el fin de recabar información sobre el número de asuntos iniciados, la cantidad de audiencias realizadas, etc. Dada la demanda de datos desde diferentes actores y organizaciones, se procuró ir ampliando el sistema de información de manera de obtener mayor grado de conocimiento, no sólo sobre el hecho que es denunciado, sino también sobre las características de las personas involucradas en el mismo.

Posteriormente la Suprema Corte de Justicia aprobó un estudio periódico de seguimiento de todos los asuntos iniciados en los Juzgados Letrados de Familia Especializados de Montevideo, que se comenzó aplicar a partir de enero de 2008.

El Departamento de Estadística del Poder Judicial cuenta con dos fuentes que proveen información acerca de la cantidad de asuntos iniciados por la Ley 17.514 de Violencia Doméstica: el Registro de Datos Anual, con el cual cumplen todas las sedes del país, y el formulario de Asuntos Tramitados por la Ley 17.514 de Violencia Doméstica que se aplica en los Juzgados Letrados de Familia Especializados. En el primero las sedes consignan la cantidad de asuntos iniciados en el año,

⁷⁴ Fuente Poder Judicial División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas. 2011

mientras que el Formulario de Asuntos Tramitados por la Ley 17.514 tal suma se deduce la cantidad de formularios remitidos.

El análisis de la evolución los procesos iniciados por la Ley durante el periodo 2004-2010 permite observar un incremento de la cantidad de asuntos, lo cual da cuenta de la creciente incorporación de la temática en el sistema de justicia.

Montevideo y Canelones son los departamentos que concentran el mayor número de procesos coincidiendo con la mayor cantidad de población de ambos, y también el mayor número de denuncias policiales. En el resto del país los departamentos con mayor número de asuntos son Salto, San José y Tacuarembó que superan los 500 casos.⁷⁵ Como ilustra el cuadro que sigue, el porcentaje de procesos por violencia doméstica ha ido en aumento, tanto en Montevideo como en el interior del país.

Cuadro 12. PORCENTAJE DE PROCESOS INICIADOS POR VIOLENCIA DOMÉSTICA EN TODO EL PAÍS SOBRE EL TOTAL DE LOS PROCESOS JUDICIALES, EN EL PERÍODO 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	3,8%	4,2%	3,7%	4,3%	5,2%	5,2%	6,97%
Interior	3,7%	4,3%	5,3%	7,5%	7,5%	7,9%	7,75%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos en el Anuario Estadístico Año 2011. División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial.(Cuadros N° 10[total Mdeo.]de pág. 24 y N° 50 de pág. 51)

En Montevideo los Juzgados Especializados procesaron 3.372 denuncias en el año 2010, de un total de 6.003 del registro anual de asuntos iniciados⁷⁶. Como indica el cuadro que sigue, la gran mayoría de las denuncias se iniciaron mediante denuncia en la sede policial. Los datos no difieren sustantivamente de los del 2009, donde se habían procesado 3.764 denuncias en los Juzgados Especializados, de las cuales casi tres cuartas partes (74%) se iniciaron por denuncia realizada a la policía.

Cuadro 13. PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA AÑO 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Penal	145	4.3
MSP	3	0.1
Policial	2.595	77.0
En baranda	491	14.6
Otras	33	1.0
Sin dato	105	3.1
Total	3.372	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

⁷⁵ CAINFO – RUCVDS. Provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial. Proyecto: "Más información. Mejor Prevención": Acceso a la Información Pública sobre Violencia Doméstica en Uruguay". Montevideo, Noviembre 2011.

⁷⁶ Nota: Existen diferencias en los datos recogidos por el Anuario Estadístico y por el Informe de Asuntos Tramitados por Ley 15.514. Fueron 3.372 los formularios enviados por las Sedes respecto a los asuntos iniciados por Ley 17.514.

En cuanto a la definición sobre “tipo de violencia” se toma de la declaración realizada por la/ el denunciante. En el 50% de los asuntos iniciados en el año 2010 en Montevideo, se denuncia violencia física, en un 15 % violencia psicológica y en un 17 % se dan ambas situaciones conjuntamente. Los demás tipos (violencia sexual y patrimonial) tienen poca incidencia. Si se comparan estos datos con los asuntos iniciados en 2008 y 2009 no se observan grandes variaciones, sólo un leve descenso de violencia psicológica y aumento de la violencia física en la comparación 2008 y 2009.

Cuadro 14. TIPO DE VIOLENCIA DENUNCIADA. AÑO 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Física	1.671	49,6
Psicológica	510	15,1
Física y psicológica	584	17,3
Otras	86	2,5
Sin dato	521	15,5
Total	3.372	100

Fuente: Formulario de Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

En cuanto al sexo de la presunta víctima, se observa que el 89 % de los asuntos son iniciados en el año 2010 por mujeres. Estos porcentajes son similares a los hallados en los asuntos iniciados en el año 2005, 2008 y 2009. Como contracara, tenemos que el 88% de los denunciados son varones.

Cuadro 15. SEXO DE LA VÍCTIMA. AÑO 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	374	11,2
Mujer	2.977	88,8
Total	3.351	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

Nota: en 88 casos no se consignó el sexo de la víctima.⁷⁷

⁷⁷ La diferencia existente entre los cuadros 15,16,17, 18 y el total de asuntos tramitados se debe a que existen casos donde hay más de una víctima y un denunciado por asunto.

Cuadro 16. SEXO DEL DENUNCIADO. AÑO 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	2.941	88.2
Mujer	394	11.8
Total	3.335	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

Nota: en 97 casos no se consignó el sexo del denunciado.

El tramo de edad entre los 20 y 49 años concentra casi las tres cuartas partes de las víctimas, así como de los denunciados. Estas características se mantienen respecto a años anteriores, con importante presencia de casos entre los 20 y los 40 años.

Cuadro 17. EDAD DE LA VÍCTIMA. AÑO 2010

	Cantidad de asuntos	Porcentaje
0-9 años	1	,0
10-19 años	122	4.6
20-29 años	725	27.1
30-39 años	783	29,2
40-49 años	528	19,7
50-59 años	265	9,9
60-69 años	139	5,2
70 y más años	117	4.4
Total	2.680	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital. Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

Nota: en 745 casos no se consignó la edad del denunciado.

Cuadro 18. EDAD DEL DENUNCIADO AÑO 2010

	Cantidad de asuntos	Porcentaje
10-19	95	3.8
20-29	687	27,2
30-39	773	30.6
40-49	538	21.3
50-59	280	11.1
60-69	104	4.1
70 y mas años	46	1,8
Total	2.523	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital. Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas.

Nota: en 884 casos no se consignó la edad del denunciado.

Los asuntos iniciados pueden ser denunciados por cualquier persona, la sede judicial luego se responsabilizará por citar a quienes están involucrados en la denuncia para tomar las declaraciones necesarias y evaluar lo sucedido. Sin embargo en la mayoría de los casos los/as denunciantes, son las propias víctimas. La gran mayoría de las denuncias refieren a hombres con los que existen o han existido vínculos de pareja.

Cuadro 19. VÍNCULO ENTRE EL DENUNCIADO Y LA VÍCTIMA. AÑO 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Cónyuge	2.354	69,8
Padre	38	1,1
Madre	22	0,7
Hijo	11	0,3
Otro	568	16,8
Sin dato	379	11,2
Total	3.372	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital

Audiencias Realizadas: Según lo dispuesto por la Ley 17.514 se prevé la realización de al menos dos audiencias —una preliminar y otra evaluatoria. Sin embargo, por diversos motivos la normativa no se cumple.

En los asuntos iniciados en el año 2010, el porcentaje de asuntos en los que no se realizaron audiencias preliminares descendió en comparación con el año 2009. En los asuntos iniciados en el año 2010 el 8,1% de estos asuntos no tuvo audiencia preliminar, mientras que dicho porcentaje fue 16,8% para los asuntos iniciados en el año 2009.

La no realización de la audiencia preliminar puede estar asociada a que la parte denunciante desista del asunto o a la imposibilidad de conducir al denunciado debido a inconvenientes con los domicilios brindados. El 83,5 % de los asuntos iniciados en el año 2010 no registraron audiencias evaluatorias, porcentaje que se incrementó respecto al 2009 en que era de 78,5%.

En los casos en que se realizó la audiencia evaluatoria el tiempo promedio transcurrido entre la fecha de la primera audiencia preliminar y la primera audiencia evaluatoria fue de 53 días en 2010. Según el informe proporcionado por la División de Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, en el año 2009 el tiempo transcurrido desde la fecha en que se inicia el asunto hasta que se realiza la audiencia preliminar había sido promedialmente de 25 días, aunque hay que destacar que en 547 casos la audiencia preliminar se realizó en el día que se presentó la denuncia. En el año 2008 el tiempo promedio fue de 16 días, y en 656 casos de 3.556 se realizó en el mismo día que se tomó conocimiento del asunto en la sede. Por lo tanto, se ve un incremento del tiempo transcurrido entre ambas audiencias a lo largo de los últimos años, probablemente explicado por el aumento de número de asuntos iniciados. Cabe aclarar que la ley define en su Artículo 11 que el plazo máximo que tiene el/la juez/a para ordenar la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares y convocar a audiencia para su evaluación es no mayor a diez días.

Cuadro 20. AUDIENCIAS REALIZADAS SEGÚN CANTIDAD DE PROCESOS INICIADOS EN MONTEVIDEO. (2004-2010)

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Asuntos Iniciados	3291	3659	3289	3599	4592	4320	6003
Audiencias Preliminares	2085	3409	3595	2523 ¹	4711	3758	3786
Audiencias Evaluatorias	1411	1403	1220	989 ²	782	513	444

Fuente: División Estadística Poder Judicial Disponibles en Anuario 2010 en Informe CAINFO 2011

Medidas de protección: En cuanto a las medidas de protección dictadas se observa un aumento en la proporción de expedientes en los que se dictan medidas. En 2010 se dictan medidas en un 76,2% de los asuntos iniciados, frente a un 69,7% registrado en el año 2009. Nuevamente las medidas de protección dictadas con mayor frecuencia son las referidas a los numerales 3 y 4 del artículo 10, vinculadas a la prohibición, restricción o limitación de la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima, y prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciadores del hecho.

Los datos indican que existen dificultades para decretar mediadas de protección relacionadas a las tenencias, pensiones alimenticias y visitas de los niños/as, que representan el 0,4% en el 2010, mientras representaban el 0,8% del total de las dictadas en 2009 y el 2,9% del total de las decretadas en el año 2008. En lo que se refiere a fijar como medida de protección la pensión alimenticia es prácticamente inexistente su aplicación.

Cuadro 21. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DICTADAS SEGÚN CONTENIDO. AÑO 2010

Cantidad de Medidas	Cantidad de medidas dictadas	Porcentaje	Porcentaje de medidas cumplidas en el total de dictadas
Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor de en el domicilio de la víctima (numeral 3 art. 10)	2.335	69.2	16.4
Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse con la víctima (numeral 4 art. 10)	2.305	68.4	16.2
Retiro del agresor (numeral 1 art. 10)	846	25.1	10.6
Resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias (numeral 8 art. 10)	12	0.4	0
Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación (numeral 7 art. 10)	42	1.2	2.3
Reintegro al domicilio de la víctima (numeral 2 art. 10)	249	7.4	40.9

cont. cuadro 21

Cantidad de Medidas	Cantidad de medidas dictadas	Porcentaje	Porcentaje de medidas cumplidas en el total de dictadas
Incautar las armas que el agresor tuviere en su poder (numeral 5 art. 10)	14	0.4	7
Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima. (numeral 6 art. 10)	0	0	0

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital. Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas.

Culminación del proceso: La forma de conclusión de los asuntos tramitados por la Ley de Violencia Doméstica posee la particularidad de que ningún caso se dicta sentencia definitiva, sino que una vez adoptada la medida y efectuada la audiencia evaluatoria, los autos se remiten al Juzgado que venía tratando el proceso. También se puede disponer el archivo de las actuaciones si existe un decreto judicial que lo disponga el archivo (en general porque la parte denunciante levante expresamente la denuncia, o porque no concurra a la audiencia —lo cual se toma como un desistimiento). Otra posible razón es que el encuadre de la Ley no lo defina como una situación de VD, caso en que el expediente se remitido a otras sedes.

En cuanto a la duración de los procesos, el promedio de los asuntos iniciados en el año 2010 en materia de VD en la capital fue de 3 meses y medio, implicando un leve descenso: en el 2009 fue de 4 meses. Como indica el siguiente cuadro, existen diferencias entre los turnos, que van desde 2,8 meses promedio a 4 meses promedio de duración.

Cuadro 22. DURACIÓN DEL PROCESO EN MESES SEGÚN TURNO. AÑO 2010

Turno	Promedio	Mediana
1	2.8	2.3
2	3.4	2.9
3	4	3.6
4	3.8	3.1
Total	3.5	2.9

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital. Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas.

Por último, de acuerdo al estudio sobre los asuntos iniciados en los Juzgados Letrados de Familia Especializados, realizado por el Departamento de Estadísticas del Poder Judicial en el año 2010, los hechos de violencia tienden a una consolidación de sus características. Tanto el perfil sociodemográfico de los/as involucrados/as, como la vinculación entre los/as mismos/as, no registran diferencias sustantivas con los asuntos iniciados en los años 2005, 2008 y 2009.

Lo mismo sucede en relación a los aspectos procesales, el porcentaje de asuntos en los que se celebran audiencias preliminares es similar y también lo es para las audiencias evaluatorias. La proporción de asuntos en los que se pueden efectivizar el diagnóstico de situación continúa siendo similar, y el tipo y la cantidad de medidas dictadas también. Las diferencias de mayor entidad se observan en la causa de archivo: aumentan las que radican en que ninguna de las partes concurren a las audiencias, en detrimento de los casos que se archivan porque es la parte denunciante la que levanta la denuncia.

Del análisis de la serie temporal surge la continuidad de algunas dificultades para cumplir con todas las instancias y mecanismos que la Ley prevé para una resolución, al menos a corto plazo, del conflicto en cuestión. El tipo de datos relevados en este estudio no permite comprender las razones que las explican, pero sí dar cuenta de las mismas. En resumen, según lo informado vale destacar que a nueve años de sancionada la Ley las dificultades no parecen pasar por la caracterización de la situación misma, sino por las posibilidades de instrumentación de lo que la Ley prevé.

Sobre las pericias realizadas⁷⁸: De las 3.372 denuncias ante los Juzgados Especializados del año 2010, se solicitaron un total de 664 pericias (20%) —esto es la elaboración de diagnósticos, de peritajes técnicos— que generalmente se enmarcan en la urgencia y la perentoriedad de búsqueda de respuestas, y que se realizan por el equipo técnico de las sedes especializadas.

Cuadro 23. RESPONSABLE DE LA PERICIA. AÑO 2010

Responsable de la pericia	Cantidad de asuntos	Porcentaje
Equipo técnico	381	99.5
DAS	2	0.5
Total	383	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas.

Nota en 261 no se señaló responsable de la pericia.

Desde diferentes ámbitos se señalan debilidades en los equipos técnicos de los Juzgados Especializados en lo que hace a carencia de personal capacitado y especialistas en determinadas áreas como psiquiatría forense, infantil, psicología forense, además de la especialización en abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. Como se desprende del anterior cuadro, la casi totalidad de las pericias son realizadas por estos equipos técnicos.

Las pericias en el área legal, psiquiátrica y social sufren en leve descenso en el 2010 respecto al 2009 (donde se había solicitado pericias en un 24% de los casos). Se carece de datos sobre el tiempo de duración de las mismas, “en el 2009 la duración de todas las pericias desde que fueron solicitadas por el Juez hasta que son devueltas es de un mes aproximadamente en promedio, similar magnitud a lo registrado en los asuntos iniciados en el año 2008. Esto disminuye en el caso de las pericias médico forenses las cuales en su mayoría se realizan en el mismo día en que son solicitadas por el Juez. Se constata nuevamente que casi la totalidad de los diagnósticos de situación son realizados por el equipo técnico de la sede conformado por médicos clínicos, médicos psiquiatras, psicólogos y trabajadores sociales⁷⁹”.

⁷⁸ De los informes de Asuntos Iniciados por Ley 17.514 no surge si se realiza una pericia por asunto iniciado o varias, con lo cual el 24% es una estimación. Fuente Poder Judicial División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas.

⁷⁹ P.J:2011:14

Como se desprende del cuadro que sigue, más de la tercera parte de las pericias fueron psicológicas y más de la cuarta parte fueron psiquiátricas en el año 2010. Las diferencias más notorias respecto al año 2009 son el aumento de las pericias psicológicas y el descenso de las sociales, que en el 2009 representaron el 23% y el 37% respectivamente.

Cuadro 24. PERICIAS SOLICITADAS SEGÚN TIPO. AÑO 2010

Tipo de pericia	Frecuencia	Porcentaje
Médico Legal	80	12.4
Medico psiquiátrica	182	28.2
Medico psicológica	233	36.2
Social	149	23.1
Total	644	100

Fuente: Asuntos Tramitados por Ley 17.514 de la capital. Poder Judicial. División Planeamiento y Presupuesto. Departamento de Estadísticas

Sobre la información registrada y producida a través del Registro Nacional de Antecedentes Judiciales.⁸⁰

Todas las Sedes Penales del país deben remitir un formulario protocolizado que se denomina Comunicación de Procesamientos. El suministro de información es en soporte papel. Esta ficha es la base sobre la cual luego el ITF construye sus estadísticas y el Registro Nacional de Antecedentes.

El formulario de Comunicación de Procesamientos incluye diferentes categorías de información, que básicamente tienden a: identificar la sede competente, el expediente y al propio encausado/a, así como la tipificación del delito y si el mismo determina con o sin prisión.

Una vez que el formulario de Procesamientos llega al ITF, los datos son codificados a través de otra ficha que se denomina “Formulario de Codificación” y los datos incluidos en la base de datos del Registro Nacional de Antecedentes.

Las categorías de información que se manejan se centran en la persona del procesado, y no arroja ningún dato sobre la víctima o sujeto pasivo del delito. Para el caso de las situaciones de violencia doméstica, esto imposibilita conocer por ejemplo el vínculo del agresor con la víctima y el sexo de la misma. Para el caso de otros delitos frecuentemente vinculados a este tipo de problemática, como los homicidios, lesiones o amenazas, por mencionar algunos, la forma de registro de la información tampoco permite visualizar correctamente la incidencia real de las situaciones de violencia doméstica en el sistema penal, puesto que en estos otros delitos no se registra si el mismo se relaciona o no con situaciones de violencia doméstica.

De la información que se produce en sobre violencia doméstica para los años 2004-2010 existieron un total de 787 procesamientos por el delito de violencia doméstica, de los cuales 617 corresponden al interior del país (79%) y 170 a Montevideo (21%).

⁸⁰ Provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial. CAINFO- Red Uruguay. Montevideo, Noviembre 2011.



4. Servicios de atención a víctimas de violencia doméstica

Existen diferentes servicios en el país, con características diversas en función de sus cometidos, cobertura, inserción institucional, etc. Sin embargo, si contrastamos la capacidad y características de atención de los mismos con la cantidad de situaciones de VD en el país resultan aún insuficientes tanto en su número como en su cobertura.

Con la finalidad de dar un panorama general, se pueden nombrar los siguientes servicios de atención a las mujeres que sufren de violencia doméstica, y que se desarrollan en el presente apartado. INMUJERES cuenta con 13 servicios de atención en VD ubicados en Montevideo e interior del país; el gobierno de Montevideo atiende a mujeres en situación de VD en el programa ComunaMujer, y a través del convenio con la Fundación PLEMUU el Servicio Telefónico de Ayuda y Orientación a la Mujer en Situación de Violencia Doméstica con cobertura nacional que contiene y deriva los casos; en el ámbito de la salud está establecido que frente al hallazgo de una situación de VD quien la detecta debe dar una primera respuesta que incluye contención, valoración y orientación y funcionan 93 equipos de referencia en violencia doméstica que involucran 327 técnicos/as; a partir del convenio entre el INMUJERES y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se están implementando “Alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD” que contempla soluciones habitacionales inicialmente previstas para en Montevideo, Canelones y Salto, y actualmente para todo el país.⁸¹

La mayoría de las Intendencias del interior del país reportan contar algún tipo de respuesta a la Violencia Doméstica⁸². Aproximadamente el 20% no cuentan con ningún tipo de servicio o dispositivo para encarar el tema. Analizando las acciones que existen se presenta un panorama diverso. Varias Intendencias realizan la tarea de asesoramiento y derivación. En algunos casos participan con otras instituciones en el desarrollo de refugios específicos para VD. En otros casos abarcan derivación, otro asesoramiento y/o atención a víctimas. Son escasas las Intendencias que desarrollan servicios psicosociales y legales, permanentes en el tiempo y en varias localidades del departamento⁸³.

⁸¹ Ver informe de INMUJERES sobre casos recepcionados 2009-2010.

⁸² Datos tomados de “Balance y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales” (2010)

⁸³ Entrevista colectiva al Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, 2012.

El Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay (INAU) cuenta con 4 servicios de atención en Montevideo y 4 en el departamento de Canelones, y 4 refugios para víctimas y sus familias (con 30 cupos cada refugio).⁸⁴

Existen además 33 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en materia de VD en Uruguay.

Finalmente, y como ya fue expresado, el Ministerio del Interior cuenta con 30 unidades especializadas en VD que brindan una primera intervención y derivan a organismos del estado y ONG.

INMUJERES: El Instituto Nacional de las Mujeres ha instalado, a partir de 2005, 13 Servicios Especializados de atención a mujeres en situación de VD. El objetivo es finalizar el 2015 con la apertura de 6 Servicios más, de manera de cubrir todos los departamentos del país.

Los Servicios Especializados están funcionando en Artigas (Bella Unión), Canelones (Ciudad de la Costa), Colonia (Rosario), Florida (ciudad de Florida), Lavalleja (Minas), Maldonado (ciudad de San Carlos), Paysandú (ciudad de Paysandú), Rivera (ciudad de Rivera), Rocha (Chuy), Río Negro (Fray Bentos), Salto (ciudad de Salto) y Tacuarembó (ciudad de Tacuarembó). En la ciudad de Montevideo, se encuentra el Servicio Especializado que concentra la mayor cantidad de consultas de todo el territorio. Estos servicios coordinan con las instituciones públicas nacionales y departamentales y con las organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, en la medida que se parte de la base que las respuestas a esta problemática compleja y multicausal, requiere de la articulación de los distintos actores involucrados (Policía, juzgados, hospitales, escuelas, centros sociales, etc.)

Estos servicios brindan atención psico-social-legal a través de un equipo técnico con capacitación y experiencia en la temática conformado por 5 técnicas/os (psicóloga/o, trabajador/a social, abogada/o, procurador/a y un/a asistente técnica) contratado a través de convenios con OSC. En el interior se ofrece patrocinio en juicio. Están dirigidos a mujeres en situación de VD y se trabaja desde un enfoque integral y con perspectiva de género y Derechos Humanos.⁸⁵

A partir del 2010 se ha comenzado a integrar a estos servicios los dispositivos móviles conformados por tres operadores/as en violencia doméstica. El objetivo es profundizar el alcance de la respuesta a nivel territorial, a través de la realización de tareas de promoción y sensibilización a nivel comunitario para la difusión del Servicio; fortalecer el trabajo con las redes locales existentes y mejorar la detección y primera respuesta en situaciones de violencia doméstica a través de la supervisión y seguimiento de los equipos técnicos de los Servicios. Realizan además actividades de formación de manera de fortalecer las capacidades de intervención. Al mes de mayo de 2012, son siete los Servicios que han integrado este nuevo dispositivo.

Los servicios utilizan desde 2008 una ficha que busca cubrir la información necesaria para el trabajo interno y para el seguimiento de las políticas. Se registra: número de mujeres atendidas, frecuencia y tipo de violencia, situación socio familiar de las consultantes, y características de los varones agresores. La generación de datos desde estos servicios es aún incipiente, pero se constata que en el año 2011 se atendieron 1691 mujeres, mostrando un aumento sostenido.

⁸⁴ Extraído de Informe de Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, 2011.

⁸⁵ <http://www.inmujeres.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=2067&site=1&channel=inmujeres> Fecha de consulta: abril, 2011

Cuadro 25. NÚMERO DE CONSULTAS ATENDIDAS POR SERVICIOS DE INMUJERES

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consultantes	261*	s/d*	1233*	803	1059	1491	1691

Fuente: Sistema de Información de Género INMUJERES, abril 2012

Si se observa el número de consultas según departamento, casi un 40% se concentra en Montevideo. Canelones, Maldonado, Paysandú y Lavalleja son los demás departamentos con mayor número de consultas.

Cuadro 26. CANTIDAD DE CONSULTANTES POR DEPARTAMENTO DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA DOMÉSTICA. AÑO 2011

Departamento	Frecuencia	Porcentaje
Montevideo	656	38,8
Artigas	74	4,4
Canelones	133	7,9
Colonia	71	4,2
Florida	87	5,1
Lavalleja	109	6,4
Maldonado	112	6,6
Paysandú	108	6,4
Río Negro	60	3,5
Rivera	84	5
Rocha	36	2,1
Tacuarembó	59	3,5
Total	1691	100

Fuente: Sistema de Información de Género – INMUJERES - Mides

A efectos de ilustrar estos casos, puede decirse que se realizó un análisis más detallado para las consultas recibidas entre enero y julio del 2011. En este período, el 55% de las mujeres que se atendieron en estos servicios respondieron que el desencadenante de su consulta fue “No aguanto más”. El 41% de las mujeres que consultaron continúa viviendo con el agresor y el 22% de las consultantes se encuentra en relación de noviazgo. Un 74% de las mujeres que reconoce sufrir violencia psicológica, declara que la situación se reitera todos los días. El 33% de las mujeres son violentadas sexualmente más de una vez por semana, el 29% vivencian violencia física más de una vez por semana, y el 59% que son violentadas económicamente todos los días. Casi el 40% de las mujeres que consultan tienen trabajo formal, el 20% tiene algún empleo informal, lo que indica que casi el 60% de las mujeres tienen trabajo remunerado que les genera ingresos propios. El 60% de las mujeres que consultan tienen entre 26 y 45 años y la edad más frecuente es de 32 años. Finalmente, el 12% de las consultantes tienen algún tipo de estudios terciarios y el 35 % tiene Primaria completa o incompleta.⁸⁶

⁸⁶ INMUJERES, Dossier de Prensa 2011 con motivo del Día Internacional de lucha contra la violencia hacia las mujeres, “La Violencia Doméstica cuenta. Una realidad que nos involucra a todos”.

En enero del 2012 se puso en funcionamiento el primer refugio estatal para mujeres en situación de VD independientemente de si las mujeres son madres o no⁸⁷. Se llama “Casa de breve estadía para mujeres en situación de violencia doméstica con riesgo de vida” y tiene como objetivo general brindar alojamiento, protección y orientación a mujeres solas o con hijos/as a cargo en situación de violencia doméstica con riesgo de vida, por un plazo no mayor a 30 días. En este mes de permanencia de las mujeres se trabaja fuertemente en la asistencia psico social y legal y en la orientación de los trámites de carácter urgente para obtener una mejor protección y defensa. Luego se realiza el trabajo de acordar con distintas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil las derivaciones y coordinaciones a otros recursos sociales en forma fluida y efectiva, asegurando la atención continua e integral⁸⁸.

Ministerio del Interior: En respuesta al Decreto 494/2006 de noviembre del 2006 del MSP sobre atención a la VD, durante el año 2007, la Dirección Nacional de Sanidad Policial conformó el Subprograma Violencia Doméstica y Género que funciona en la órbita del Programa Primer Nivel de Atención en Salud. En este marco se puso en funcionamiento un equipo que tiene como cometido brindar orientación y evaluar las situaciones de policías agresores o víctimas de VD. El equipo se encuentra integrado por dos psicólogas (una de ellas Encargada del Servicio) y dos trabajadoras sociales todas ellas funcionarias de la Dirección Nacional de Sanidad Policial. Cuentan con el apoyo de un Psiquiatra integrante del equipo de referentes institucionales en VD⁸⁹.

En el año 2010 se atendieron 103 personas en el Servicio, de las cuales 17 se trataba de casos que se encontraban en seguimiento del año 2009. El número de entrevistas (ya sea a los titulares como a sus parejas o ex parejas) varía según el caso, lo mismo sucede con la frecuencia del seguimiento (puede ser mensual, bimensual, etc.). No todos los casos atendidos derivan en un abordaje terapéutico, las otras opciones a partir de la evaluación inicial son: realización de un seguimiento o cierre de las actuaciones. A partir de la evaluación realizada se derivó para atención terapéutica individual a 30 personas y para grupo terapéutico 8 personas. De las 103 personas atendidas, 72 son hombres y 31 mujeres. En el caso de los hombres atendidos, 97% son agresores, y de las mujeres 90% son víctimas. A partir de junio del 2010 es que el Servicio cuenta con una psicóloga que brinda atención terapéutica. Hasta ese momento se realizaba solamente un “seguimiento” de la situación.⁹⁰

Del total de 71 expedientes ingresados por VD en el 2010 sólo 4 personas incumplieron con la presentación ante la citación efectuada: el acatamiento de presentación al Servicio es evaluado como satisfactorio. En cuanto a la adhesión a la propuesta de intervención sugerida por el equipo técnico, existió un solo caso que incumplió con la misma dejando de concurrir. También en este aspecto nivel de acatamiento es alto.

Es de destacar que en el año 2011 el Servicio atendió a 324 funcionarios/as policiales involucrados/as en situaciones de violencia doméstica⁹¹, de los cuales el 90% son agresores. Esto significa que en un año se duplicó el número de personas atendidas, y es uno de los pocos servicios que atiende varones agresores.

⁸⁷ Hasta ese año funcionaban 4 refugios de atención en VD pero cuyo acceso está condicionado a la presencia de niños/as a cargo de las mujeres. El ingreso se da a través del INAU-DANNAF, a través del Centro de Estudios y Derivación de INAU y de sus dependencias de todo el país.

⁸⁸ Entrevista a A. S. Griselda Olsen y a Psic. Adriana Fontán integrantes de Violencia basada de Género del INMUJERES. Abril 2012.

⁸⁹ Informe correspondiente a la actividad realizada por el sub programa de violencia doméstica y género en el año 2010. Memo Nro.067. Dirección Nacional de Sanidad Policial. Programa Primer Nivel de Atención. Sub Programa Violencia Doméstica y Género. Ministerio del Interior.

⁹⁰ Datos suministrados por Encargada del Sub Programa de Violencia Doméstica y Género de la Dirección Nacional de Sanidad Policial.

⁹¹ Datos presentados por el Ministerio del Interior en la Rendición de Cuentas del PIONA, marzo de 2012.

Servicio telefónico de ayuda y orientación a la mujer en situación de violencia doméstica: Desde sus inicios el Servicio contó con un registro estadístico de sus actividades por medio de una ficha que codifica características de la llamada. Se releva hora de inicio y fin, fecha, día de la semana, código operadora, el objetivo de la llamada, las características del/de la demandante, las características de la víctima, el agresor, problema, tipo, duración e intensidad de la violencia, la respuesta del servicio, y la derivación hacia algún servicio público o privado, y cómo se había enterado del servicio⁹².

Dada la evolución del Servicio, se dispone de una larga serie de octubre 1992 a julio 2010 para el Departamento de Montevideo y de una serie más corta de agosto 2001 a julio 2010 para todo el País, desagregada en Montevideo e Interior. A fines del 2011, el número total de llamadas recepcionadas por el Servicio Telefónico desde su creación alcanza a las 98.930, de éstas 85.753 responden a llamadas desde Montevideo.

Si analizamos las llamadas al Teléfono de alcance nacional (a partir de agosto de 2001) se han procesado 54.282 llamadas de las cuales 12.997 corresponden al interior, o sea el 24%. Por lo tanto el Servicio Telefónico no ha alcanzado a cubrir el interior a cabalidad.⁹³ Existe una clara relación entre las campañas de difusión del servicio y el aumento de la cantidad de llamadas. Estas también aumentaron con la puesta en práctica de la Ley de Violencia Doméstica y cada vez que la prensa difunde un caso de violencia extrema.

En el 2011 se atendieron un total de 5.539 llamadas, 4.227 de Montevideo y 1.132 del interior del país.

Un dato interesante es que el porcentaje de llamadas de terceros en el total ha ido incrementándose de un 33% en promedio en 2006 a un 47% en 2009, llegando a un 55% en los 10 meses de 2010. Esta evolución podría estar indicando una mayor percepción por parte de la sociedad del problema de la VD y dejando de concebirlo como un problema privado, para pasar a ser un problema de la sociedad como un todo⁹⁴.

Los números globales indican que las mujeres entre 30 y 39 años son las que más llaman con un 29%, el 79% es menor de 50 años y las mayores de 60 años son el 9%. En cuanto al perfil educativo de las mujeres que llaman al Servicio: declaran tener hasta primaria el 40%, educación secundaria o técnica un 47 %, siendo un 11% de nivel universitario y un 1 % declara no poseer instrucción. Un 61% está ocupada, un 20% desocupada y un 17% inactiva. Comparando con los datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de los años 2002 al 2008, se observa que hay una subrepresentación de las inactivas entre las mujeres que llaman⁹⁵.

ComunaMujer: Todos los servicios del Programa cuentan con servicios jurídicos (Derecho de Familia y Violencia Doméstica) y atención psicosocial para mujeres en situación de violencia doméstica, gratuitos. Estos servicios se implementan y brindan a través de selección de propuestas desde llamados abiertos y convenios de la Secretaría de la Mujer con ONG's. Las organizaciones sociales conveniantes son: Instituto Mujer y Sociedad, Mujer Ahora, Casa de la Mujer de la Unión, El Faro y PLEMUU.

⁹² Ganón, 2010

⁹³ Ganón, op.cit

⁹⁴ Op.cit.

⁹⁵ Op.cit.

Cuadro 27. NÚMERO DE CONSULTAS POR SERVICIO Y AÑO EN LAS COMUNAMUJER

AÑO	Número de consultas en el Servicio Psicosocial	Número de consultas en el Servicio Jurídico
2004	2246	6659
2005	2234	6650
2006	2049	7603
2007	1723	6330
2008	1403	8731
2009	1737	8508
2010	1668	6196
2011	3027	9580
TOTALES	16087	60257

Fuente: Datos aportados por la Secretaría de la Mujer - IMM

El aumento de consultas en el 2011 se debe a que en ese año en todas las zonas se instalaron servicios psicosociales y jurídicos.

Servicios de atención dirigidos a agresores

No existe en el país una política estatal sistemática de atención a perpetradores de violencia contra las mujeres, aunque obviamente existe la necesidad y se plantea la demanda desde las organizaciones de mujeres. Uno de los incisos del Artículo 10 de la Ley 17.514 prevé, entre otras medidas, disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación. Sin embargo esta disposición presenta serias dificultades para su concreción, con la ausencia de programas nacionales. Como se señaló anteriormente, en la Dirección Nacional de Sanidad Policial, en el Sub Programa de Violencia Doméstica y Género, se está atendiendo a agresores, pero sólo dentro del cuerpo policial.

Desde el ámbito del gobierno de Montevideo se contaba con experiencias puntuales en la materia. Entre el año 2000 y 2007, desde el Programa ComunaMujer, la Intendencia de Montevideo ofreció un servicio gratuito para hombres que quisieran ir voluntariamente, en dos barrios de la ciudad. En ese período se atendieron a más de 250 hombres, con buenos resultados (el 60% de los que asistieron regularmente, fueron abandonando en forma progresiva la práctica de la violencia física y atenuaron o dejaron de ejercer violencia psicológica). Luego de cuatro años sin servicio para varones, a partir de abril del 2012 el Municipio de Montevideo en conjunto con el Centro de Estudio sobre Masculinidades y Género y el Fondo de Población de las Naciones Unidas inauguraron un nuevo servicio: “Programa de atención a hombres que deciden dejar de ejercer violencia”. El objetivo del programa, que se desarrolla con una frecuencia semanal, es ofrecer un espacio de reflexión y trabajo grupal a los hombres que deciden dejar de ejercer violencia, generando la posibilidad de un cambio en la forma que éstos se relacionan con otras personas, en especial con sus parejas. A través del modelo CECEVIM⁹⁶, desarrollado por el Centro de Capacitación para Erradicar la Violencia Intrafamiliar

⁹⁶ www.cecevim.org

Masculina (San Francisco, Estados Unidos), se busca erradicar la violencia que ejercen los hombres hacia sus parejas y familias.

A no ser estos dos servicios, el resto de la oferta terapéutica para perpetradores se encuentra en el ámbito de las organizaciones sociales y de técnicos/as que trabajan en forma particular. Es de destacar el trabajo permanente de la organización Renacer en este campo.

Una de las organizaciones que trabaja con derivaciones del Poder Judicial, el Mides y la policía manifiesta que el no cumplimiento de la ley 17.514 es un factor negativo para la rehabilitación de los hombres. Un aspecto debilitador de este tipo de servicios es que, luego de que los hombres son derivados desde el Poder Judicial, éste no se ocupa del seguimiento de esa derivación. Desde esta organización se hacen cartas al PJ cuando los hombres dejan de concurrir al servicio y manifiesta que nunca reciben respuesta del órgano de justicia. A esto se suma que nadie controla el cumplimiento de las medidas cautelares, y desde este servicio observan como los hombres no cumplen con la cautelar de no acercarse a las mujeres. Las organizaciones que trabajan con perpetradores no cuentan con ningún tipo de protección o seguridad emanada de la justicia ni de la policía; y no están financiadas por ningún tipo de organización estatal ni paraestatal⁹⁷.

INMUJERES ha realizado instancias de capacitación a efectos de contribuir a la formación de recursos humanos con experticia en esta materia. Durante el año 2009 se realizó un curso de aproximadamente 30 hrs, dictado por un experto español, y en mayo de 2011 hubo otra instancia de capacitación en el tema, también con un experto español en el marco de una asistencia técnica.

⁹⁷ Entrevista CINAF, mayo 2011



5. Potencialidades, desafíos y propuestas

El trabajo desarrollado hasta aquí fue una síntesis descriptiva y reflexiva sobre los procesos institucionales, políticos y sociales que problematizan, atienden y abordan la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico.

El recorrido realizado para la elaboración del diagnóstico habilita a las autoras a presentar algunas reflexiones y apreciaciones críticas sobre la normativa existente, las políticas y programas implementados para el abordaje a la problemática y para la asistencia a las mujeres que sufren de violencia doméstica desde los diferentes ámbitos (judicial, policial, sanitario, legal, psicológico, etc).

Con respecto a la normativa vigente, podemos afirmar que la ley 17.514 es un avance institucional importante en el encare a este problema. Se señala como positivo que la misma incorpore la violencia patrimonial y se ajuste a la normativa internacional en su definición de las diferentes manifestaciones de la violencia doméstica. A su vez se reconocen problemas en su aplicación, que muestra debilidades para la efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia doméstica.

En materia de legislación, la ley 17.514 no se refiere expresamente a la violencia hacia las mujeres tal como lo establece CEDAW y la Convención de Belém do Pará dentro de sus bases conceptuales. Específicamente no incorpora el concepto de discriminación hacia las mujeres tal como lo prevé el artículo 1 de CEDAW.

Si bien se han promulgado varias normas que contemplan diferentes facetas de la violencia hacia las mujeres (acoso sexual laboral, violencia doméstica, trata de personas) no existe una norma integral que contemple otros tipos de violencia como la violencia institucional, obstétrica, mediática y en espacios públicos. Sería importante comenzar a evaluar los pro y los contra de generar este tipo de legislación que contemple la discriminación sistémica de género.

Consideramos necesaria la revisión y reforma del actual Código Penal que contiene estereotipos y prejuicios respecto a las mujeres. Se han implementado algunas modificaciones, pero aún se mantiene como bien jurídico tutelado algunos conceptos que se sustentan en la discriminación de género, por ejemplo en los delitos sexuales: el honor y las buenas costumbres.

Es posible detectar problemas sobre los procesos institucionales de **operacionalización de la normativa** vigente. Una parte de estas dificultades son adjudicables al propio sistema de género (ideología, normativas, estereotipos de género) y a la profundidad con la que permea las instituciones y a los diferentes operadores.

Se han desarrollado importantes esfuerzos entre los diferentes organismos involucrados, pero muchas de las acciones y medidas se apoyan más en la sensibilidad, interés y voluntad de las personas, que en una política institucional que realmente priorice el tema y lo comprenda dentro de un marco conceptual más amplio.

Entre las debilidades en la operacionalización de la normativa se destaca un conjunto de aspectos:

Continúan existiendo importantes diferencias en el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia doméstica entre Montevideo y el interior del país. En casi ningún departamento del interior hay Juzgados Especializados y se plantean dificultades para el acceso a la defensoría pública debido a los criterios patrimoniales que se usan. Múltiples trabajos han señalado la necesidad de contar con juzgados especializados en todos los departamentos del país y de garantizar defensorías públicas de calidad para todas las mujeres en situación de violencia doméstica que lo necesiten.

Al mismo tiempo y unido a lo anterior, resulta importante contar con información exhaustiva que permita conocer y evaluar la intervención del Poder Judicial ante situaciones de violencia doméstica en el interior del país, tanto en zonas urbanas, suburbanas, como rurales.

Se evidencian serias dificultades para hacer cumplir las medidas cautelares. Esta dificultad responde tanto a los problemas de comunicación y coordinación entre el Poder Judicial y la Policía, como a aspectos que no están contemplados en la normativa.

En el incumplimiento de las órdenes de restricción que protegen a las víctimas se han producido agresiones graves, algunas de las cuales causaron la muerte de mujeres. Se hace urgente resolver sobre los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las medidas cautelares impuestas.

Cuando el inicio del proceso se da a partir de la denuncia policial –que como se ha visto, son la mayoría de los casos— ésta debe dar cuenta al/la juez/a mediante una llamada telefónica. En base a esta información es que el/la Juez/a toma las primeras decisiones. En la medida que el Protocolo de Actuación Policial aún no está lo suficientemente difundido e internalizado en el quehacer policial, esta información muchas veces resulta insuficiente o inexacta, lo cual implica que en ocasiones las mujeres no cuenten con la protección debida.

La difusión del Protocolo y su integración a la rutina del quehacer policial debe continuar profundizándose.

La información disponible y procesada permite afirmar que la coordinación dentro del Sistema Judicial es débil o insuficiente. Esta falta de una coordinación plena o satisfactoria lleva a que las víctimas deban transitar por diferentes juzgados cuando hay asuntos de tenencias, regímenes de visita y pensiones alimenticias para resolver. La ausencia o insuficiente coordinación, así como el tipo de organización que se da en el sistema judicial, hace que pueda llegar a pasar hasta por tres o más Juzgados diferentes, con defensores/as distintos/as, informes técnicos muchas veces contradictorios. Bajo esta modalidad no se aborda y atiende la situación como una totalidad, y lleva a una revictimización de las mujeres.

Los asuntos recién enunciados inhiben o dificultan a muchas mujeres transitar por este proceso, dado que ya transitan un estado de vulnerabilidad e indefensión (características propias de la violencia doméstica) y enfrentar el proceso legal en estas condiciones requiere de fortalezas con las que no cuentan.

La informatización del sistema que ha comenzado a implementarse debe contemplar, facilitar y agilizar la coordinación entre los diferentes juzgados, de manera de optimizar la mirada y el abordaje sobre las situaciones a tratar.

La información disponible (documental y entrevistas) permite detectar la existencia de dificultades en el cumplimiento de los plazos exigidos para la realización de pericias. Esto ocurre

fundamentalmente cuando interviene el Instituto Técnico Forense, ya que la propia organización institucional no habilita dar cuenta de la situación a estudiar dentro de los 10 días (previstos por la Ley) previos a la celebración de la audiencia evaluatoria.

Se considera necesario el fortalecimiento de los equipos técnicos ya existentes de los Juzgados Especializados, y que esto es posible a través de capacitación permanente e integrando nuevos/as técnicos/as. Lo anterior reduciría el número de situaciones a analizar e intervenir por parte del ITF.

Con respecto a los Juzgados Especializados, es posible afirmar que uno de sus problemas es que su número sigue siendo insuficiente, a pesar de su reciente ampliación. A partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, como se vio, estos juzgados pasan a encargarse de su aplicación, lo que ha provocado un importante aumento de casos sin que se modificara el número de personal y técnicos/as, lo que hace necesario reforzarlos.

Estos juzgados aún presentan carencias en lo que respecta a las especialidades presentes en los equipos técnicos multidisciplinarios. Por otra parte, si bien han habido mejoras en inversión en cuanto a infraestructura y mobiliario, se considera que sigue sin ser adecuada para la concurrencia con niños/as. La infraestructura actual además, no garantiza que se eviten los encuentros entre demandante/acusado, potencial víctima/potencial agresor; así como tampoco el poder mantener entrevistas reservadas.

El Poder Judicial, en su exposición de presupuesto solicitado para el período 2010-2014 reconoce el aumento del volumen de casos de VD, por lo que solicita recursos para la creación de nuevas sedes en el interior del país y la creación de equipos técnicos multidisciplinarios en las ciudades del interior que tengan juzgados penales y de familia para que asistan a los/as magistrados/as en VD. La inclusión explícita de la temática en la solicitud de presupuesto, así como su activa participación en el Programa Integral de Lucha contra la Violencia de Género, muestran un avance en la consideración del tema dentro del Poder Judicial.

Se detecta y confirman insuficiencias en los conocimientos y capacitación sobre el tema por parte de diferentes operadores de justicia; principalmente en aquellos que no integran los juzgados especializados. Consideramos que las capacitaciones tienen que remarcar y profundizar en:

- La explicación del fenómeno de la violencia contra las mujeres como un problema complejo y de violación de derechos humanos; en donde las inequidades de las relaciones de género son su principal causa.
- Sobre las diversas características y manifestaciones de las mujeres maltratadas y víctimas de la violencia.
- Sobre su modalidad muchas veces confusa, caótica, contradictoria a la hora de llevar adelante la denuncia y durante proceso judicial.

Las organizaciones de la sociedad civil y equipos técnicos vinculados a los juzgados Especializados expresan la necesidad de un Juzgado Especializado en Violencia hacia las Mujeres en el ámbito doméstico que sea multimateria (penal, laboral, familia y civil) para el abordaje de aquellas situaciones más graves.

Las dificultades en la aplicación de la Ley y el número de mujeres asesinadas generan una situación de descreimiento que es necesario revertir.

La articulación y los **espacios interinstitucionales** resultan una clave para el abordaje de la problemática. Es importante señalar la importancia de espacios como el SIPIAV, y la Mesa Interinstitucional de Violencia Doméstica y Género como ámbitos a partir de los cuales se están logrando acuerdos y avances. En este sentido, el **Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la VD**

(CNCLVD) ocupa un lugar central en la interinstitucionalidad. Sin embargo se puede señalar que ha tenido también debilidades y no ha logrado plena incidencia. Muchas de las medidas adoptadas, en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010), se presentan como fragmentadas y no logran abarcar la problemática integralmente. El funcionamiento del Consejo se vería mejorado con equipo técnico y de apoyo. Los nuevos proyectos actualmente en marcha con apoyo de la cooperación internacional parecen ofrecer una alternativa en este sentido. Las Comisiones Departamentales impulsadas desde este ámbito tienen aún un débil funcionamiento en muchos casos, que es necesario reforzar dado el rol que pueden cumplir en los departamentos del interior del país.

En la medida que el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica careció de un presupuesto específico para su aplicación, son los organismos que componen el CNCLVD los que deben destinar recursos a efectos de prevenir, sancionar e intervenir en los casos de violencia contra las mujeres. El CNCLVD no ha logrado una presencia que colabore en permear las prácticas institucionales de todas las organizaciones representadas en el mismo. El Primer Plan elaborado por el CNCLVD se constituyó en una herramienta importante a efectos de exigir el cumplimiento de diferentes acciones; sin embargo, ya finalizado, puede afirmarse que su cumplimiento aún es parcial.

El Plan Nacional elaborado en el 2004 tenía prevista su finalización en el año 2010 y su proceso de evaluación no ha generado aún un producto para su difusión y discusión. Al momento de elaborar el presente informe no ha comenzado la elaboración de un nuevo plan. Resulta importante contar con esta herramienta, que compromete a las diferentes instituciones y colabora con la fijación de metas y objetivos.

Por este motivo es fundamental que en la elaboración del 2do Plan se fijen metas e indicadores, de manera de posibilitar un seguimiento y monitoreo que favorezcan la exigibilidad.

Al observar el proceso de los últimos años, es posible destacar importantes avances desde las diferentes **instituciones estatales** involucradas. Se registran cambios en la institucionalidad de varios de los Ministerios, que han incorporado Divisiones o Programas específicos. Se han abierto Servicios especializados de atención en el interior del país. Se ha reglamentado la Ley en el sector salud. Se han instalado unidades especializadas de la policía en todos los departamentos. Se han conformado equipos de referencia dentro del sistema de salud. Se ha avanzado mucho en la elaboración de Protocolos, Guías y cajas de herramientas. Desde las diferentes instituciones se están mejorando los sistemas de información.

No obstante todos estos avances aún persisten problemas en la jerarquización de varios de estos mecanismos y del tema en general; en su apropiación por parte de todo el personal involucrado; y persisten dificultades en la articulación de las respuestas no se han superado.

Podemos visualizar que los avances logrados y los desafíos pendientes dejan al desnudo el dilema presente en las diferentes políticas de género entre la creación de organismos especializados y la transversalización (y en este caso universalización de las respuestas y abordaje). El necesario tránsito por los dos caminos, que requieren de acciones y mecanismos diferentes, continúa ofreciendo dificultades.

- La atención a las mujeres víctimas de VD aún resulta insuficiente en su número y cobertura, y se carece de mecanismos que permitan dar respuesta integral a diferentes situaciones de crisis. Esto se agrava de manera notoria en el interior del país. Para la instalación de los diferentes servicios se ha contado con la experiencia de las organizaciones de mujeres que ya venían trabajando en estos temas a través de la celebración de convenios. Estos convenios no siempre se incluyen los diferentes gastos de las mismas, lo que muchas veces resulta una dificultad. Las organizaciones han sido claves para la visibilización y comprensión del pro-

blema, y desarrollaron un rol muy importante en las primeras respuestas. Para tener Políticas Públicas mejores se debe contar con la voz y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil. Se debería profundizar en cómo fortalecerlas para que puedan seguir desarrollando el rol de incidencia y control de política pública, además de contribuir a la cogestión.

- Otras de las aristas complejas de este grave problema social refiere a los varones agresores. Podemos afirmar que existen carencias muy graves en lo que refiere a la atención a los mismos. La existencia de servicios que están previstos por la normativa se torna una necesidad ineludible a nivel nacional. La mitad de la población involucrada en el problema no recibe atención o muy precariamente. Existe un Servicio dentro del Hospital Policial y un servicio público (Intendencia de Montevideo) de muy reciente creación. La atención que se brinda es mayormente particular/privada, es exclusiva en Montevideo y el número de técnicos/as es muy reducido. Si bien han comenzado a tomarse algunas medidas, las mismas aún resultan insuficientes ante la magnitud del problema.
- Desde el Ministerio del Interior se ha avanzado en las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y en la capacitación del personal que trabaja en ellas, lo que sin duda es un avance fundamental. Sin embargo resta el desafío del abordaje del problema en todas las seccionales.
- Si problematizamos las respuestas que abordan el “después” del proceso policial y judicial, podemos ver confirmar que aún son parciales e insuficientes. Entre estas experiencias, por ejemplo, las experiencias de albergues transitorios y casas de acogidas aún es incipiente, y hasta el momento ha estado sujeta a la condición de madre con hijos/as menores a cargo. También en este aspecto se están realizando algunos avances y se cuenta con experiencias promisorias que permiten extraer aprendizajes en lo que ha hecho a la atención integral del proceso de salida. El convenio entre el INMUJERES y el Ministerio de Vivienda para “alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida” es una propuesta de interés que está sometida a un seguimiento y ya ha tenido ajustes. Cabría profundizar en esta línea, de manera de democratizar aún más el acceso a este tipo de soluciones (pensado en la diversidad de sectores económicos, sociales y culturales que atraviesa el problema de la violencia doméstica).

La **capacitación** continúa siendo un desafío. Si bien se han instrumentado diferentes cursos y capacitaciones en los últimos años, aún existen carencias entre los/as operadores de los sectores involucrados. Se han elaborado Guías y Protocolos pero aún no se ha logrado una suficiente difusión que permita su manejo y apropiación por parte de los/as operadores. En muchos casos, la capacitación no resulta sistemática ni continua. Se recomienda contar con un sistema de evaluación y seguimiento, u otros mecanismos que permitan evaluar la integración de los contenidos de las capacitaciones a las prácticas de los/as operadores. Es decir la verificación o validación de los conocimientos e ideas puestas en movimiento en la implementación de los procesos de atención y acción.

No se ha logrado aún la integración plena de la problemática en la currícula y programas de formación a nivel universitario. Esta ausencia dificulta la transversalización, jerarquización y visibilización de la violencia contra las mujeres como un tema de derechos. El Ministerio del Interior viene realizando esfuerzos en este sentido. Recientemente se ha incorporado el tema en la capacitación del Servicio Exterior para diplomáticos/as. En el año 2010 se han iniciado dos diplomas de posgrado que integran el tema, y existen cursos para graduados que abordan la problemática a nivel universitario.

Se observa mejoras en los sistemas de **relevamiento, registro y sistematización de la información**. Sin embargo, aún no se ha podido concretar un sistema de información unificado, sistemático y accesible, indispensable para la formulación de políticas y la evaluación de las acciones que se

emprenden. La pertenencia racial y étnica se ha incorporado en la ficha que utiliza INMUJERES, pero se han planteado dificultades de los/as operadores/as para su relevamiento.

Aún hay carencias en los sistemas de registro y sistematización que permitan dar cuenta de las acciones realizadas. Resulta casi imposible sistematizar las actividades de promoción y prevención, de las capacitaciones, las acciones articuladas y en red que se han desarrollado, todas éstas previstas en el Plan. Esta dificultad responde a la ausencia de criterios comunes para el registro de la información (falta información sobre el número de horas de las capacitaciones, el número de personas involucradas, etc.).

A **nivel territorial**, el Programa Municipal ComunaMujer, que funciona en Montevideo y que brinda asistencia jurídica y atención psicosocial a nivel local fue destacado a nivel internacional como una buena práctica, ya que facilita el acceso a la justicia, promueve la participación social, brinda espacios de contención y promueve una apropiación social del tema. El involucramiento comunitario en el abordaje y atención de la VD se ha mostrado como un mecanismo válido y eficiente.

Las Comisiones Departamentales se han instalado en todos los departamentos del país y constituyen –potencialmente– espacios de coordinación, articulación, asesoramiento al gobierno departamental y generación de acciones. Sin embargo, aún presentan importantes debilidades tanto en su integración, como en su visibilidad y en su incidencia en la definición de políticas locales. Muchos de estos comités carecen aún de una mirada estratégica y centran su accionar en la conmemoración de fechas e intercambio de información.

En el Uruguay el tema de la **seguridad** ha pasado a ocupar un lugar muy importante en la opinión pública y en la agenda. Sin embargo, aún no ha logrado instalarse el tema de la violencia doméstica contra las mujeres dentro de esta agenda y como un tema de seguridad ciudadana, aunque constituye un delito con una notoria presencia en las denuncias y que se vincula con otras manifestaciones de violencia.

En síntesis si bien se destacan importantes esfuerzos institucionales para encarar la problemática en los últimos años, los mismos no logran permear el conjunto de prácticas sociales y culturales involucradas en la temática.

Todavía no existe en Uruguay un sistema que garantice protección a las mujeres en situación de violencia doméstica; no ha podido superarse la brecha que existe entre el derecho a una vida libre de violencia y la vida cotidiana de las mujeres.

La Ley de Violencia doméstica tiene en Uruguay casi 10 años de ser aprobada, el Consejo Nacional Consultivo (que dicha ley prevé) se creó hace 7 años, y el SIPIAV hace aproximadamente 5 años. Año a año han surgido diferentes acciones y espacios de atención de las distintas instituciones del Estado. La sociedad civil no ha dejado de seguir avanzando y luchando en la erradicación de este grave problema social, desde antes de la ley hasta hoy en día.

Se considera imprescindible revisitar los modelos de atención por parte del Estado y sus diversas órbitas, así como el diálogo estratégico con la sociedad civil. Consideramos que los procesos de cambio a nivel social, cultural, en valores y valoraciones en cuanto a las relaciones no violentas entre hombres y mujeres deben de habilitarse y generarse, en primer lugar, en los espacios y órbitas institucionales, para luego extenderse a toda la ciudadanía.

ANEXO 1

Trata y tráfico, y acoso sexual: normativa y principales avances

Nos detendremos brevemente en la normativa y acciones referidas al tráfico y trata de mujeres, así como a las de acoso, en la medida que también constituyen expresiones de violencia contra las mujeres, aunque trascienden el ámbito doméstico.

Con respecto al **tráfico y trata de mujeres**, en el año 2000 se estableció la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional junto a sus dos protocolos complementarios: el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Conjuntamente con los Protocolos, la Convención fue aprobada en Uruguay mediante la ley 17.861 en diciembre de 2004, efectuándose su ratificación el 4 de marzo de 2005.

La legislación nacional define y regula a través de su ley de Migración N° 18.250 en su artículo 77 lo referido a Tráfico de personas. “Quien promoviere, gestionare o facilitare de manera ilegal el ingreso o egreso de personas al territorio nacional por los límites fronterizos de la República, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero, será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. Con la misma pena será castigada toda persona que en las mismas condiciones favoreciera la permanencia irregular de migrantes dentro del territorio uruguayo”.

En la misma legislación se define y regula lo referido a Trata de personas en el Artículo 78.- “Quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría”.

En el caso particular de Uruguay, de acuerdo a la O.I.M. no se ha comprobado que éste sea un país de destino en la trata de personas con fines de explotación sexual. Sin embargo, ello no significa que esté ajeno al problema, pues se han detectado casos en que Uruguay es país de origen. Asimismo, se ha constatado que Uruguay es un país de tránsito para el tráfico ilícito de migrantes.

En el documento “Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay” se citan seis casos judiciales que se encuentran o podrían encontrarse vinculados al problema de la trata. Estos refieren al traslado de mujeres uruguayas hacia España e Italia, trata de mujeres paraguayas hacia localidades argentinas y uruguayas, y situaciones asociadas al tráfico ilícito de migrantes chinos donde Uruguay sería un país de tránsito. En estos casos

no hubo procesamiento por el delito de “trata” debido a que todos ellos son anteriores al 2006; sí hubo procesamientos por el delito de reclutamiento, asociación para delinquir y/o proxenetismo.

Otra investigación señala que “si bien los resultados no aportan datos torios sobre la existencia de este problema, se plantean hallazgos e indicios muy fuertes que estarían mostrando que el tema tiene presencia en Uruguay”. En el mismo sentido se añade que “se considera a Uruguay como un país de origen, tránsito y destino, por las facilidades de ingreso existentes entre los países de la región y la ubicación estratégica de nuestro país”.

Desde 2008 INMUJERES dirige una Mesa Interinstitucional sobre la temática que tiene como principal cometido diseñar una estrategia de intervención y respuesta frente a la trata de mujeres. La misma está integrada por organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre los avances se destacan los adelantos hacia la construcción de un Protocolo de actuación interinstitucional en coordinación con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, la construcción del rol de cada organismo y de la necesaria coordinación interinstitucional, la identificación de fortalezas y debilidades en la estructura del Estado y en las OSC a nivel nacional e internacional.

Para el 2011 varios organismos comprometieron medidas concretas para avanzar en el combate a esta problemática:

1. Ministerio de Turismo y Deporte: “asegurar la adhesión de 120 operadores turísticos registrados en agencias de viajes y hoteles a la lucha contra la explotación sexual comercial”.
2. Ministerio de Transporte y Obras Públicas: “desarrollar campañas de sensibilización sobre trata y tráfico de mujeres, niñas, niños, con fines de explotación sexual en los puertos y terminales de pasajeros, terrestres y fluviales, administrados por MTOP/ANP con materiales proporcionados por INMUJERES”.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores: “implementar un protocolo de actuación para el cuerpo diplomático para el abordaje de atención en los casos de trata y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual comercial”.

INMUJERES está apoyando y asesorando a dichos organismos en el desarrollo y concreción de las mencionadas medidas para el presente año.

En el marco del proyecto “Aplicación de medidas para la elaboración de una política sobre trata y tráfico de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial” (2010 – 2012), financiado con fondos de la Unión Europea en asociación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y una organización de la sociedad civil se vienen desarrollando las siguientes acciones:

- Instalación en el mes de mayo de un Servicio Piloto especializado de atención a mujeres víctimas de las redes de trata en el marco del servicio de atención a víctimas de violencia basada en Género de INMUJERES. Dicho servicio cuenta seis profesionales (Piscólogas, Asistentes Sociales y Abogadas). Dicho servicio contará a la brevedad con un protocolo de atención elaborado por un equipo técnico especializado.
- Instalación en el mes de junio de un servicio especializado para niños, niñas y adolescentes (hijos/as de las mujeres víctimas) en articulación con el INAU. Dicho servicio contará también a la brevedad con un protocolo de atención elaborado por un equipo técnico especializado.
- Elaboración y en proceso de validación de un Protocolo de actuación para embajadas y oficinas consultares para el abordaje de la Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial.

- Realización de talleres regionales de sensibilización y capacitación con los distintos representantes de organismos públicos y privados con competencia en el abordaje de la problemática. Estos talleres se vienen realizando desde el 2009 en forma ininterrumpida.

A nivel regional, Uruguay participa a través del INMUJERES, de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM). Este espacio ha abordado especialmente la problemática de la trata de mujeres y ha diseñado y aprobado (2008) acciones específicas al respecto.

En síntesis, se trata de un problema que sólo recientemente ha entrado en la agenda, pero que aún no tiene suficiente visibilidad.

En cuanto a las acciones implementadas en el 2011 por parte del Ministerio del Interior de prevención y difusión de la temática de trata y tráfico de personas.

“En las reuniones de Ministros de Interior y de Justicia del MERCOSUR en el marco de la Presidencia Pro Témpore de Uruguay se participó en el Foro Migratorio y en el Foro de Capacitación aportando la información de la Matriz de Seguimiento y Control de la Temática de Trata, realizando una intervención sobre el tema de Trata de Personas en las currículas de formación policial.” (Formulario de Relevamiento PIODNA, 2011)

Se asistió a Taller sobre Trata de Seres Humanos en el marco del Parlamento MERCOSUR y se participó de un curso semi-presencial sobre Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, del Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes, Organismo Especializado de la OEA, el cual se realiza en el marco del Programa Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial, Tráfico Ilícito y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, siendo designados 2 funcionarios por la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado y 1 funcionaria de esta División.

Se suma a lo anterior la participación en el Seminario Construyendo Puentes IV “Modelos de Desarrollo y Migración. Potencialidades y riesgos en el impacto social. Desafíos para la protección de Derechos”, realizado en Colonia del Sacramento. Participaron 25 funcionarios/as aproximadamente entre personal de la UEVD, Policía Comunitaria, turística y de las seccionales de la zona, como así también autoridades de la Jefatura Departamental y de la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol. (Formulario de Relevamiento PIODNA, 2011)

Acoso Sexual Laboral: Tomando en cuenta que el acoso sexual laboral es uno de los problemas graves de discriminación de género que se expresan en el ámbito laboral y educativo, se presentan a continuación los principales avances y acciones realizados en Uruguay.

En 1985, la Conferencia Internacional del Trabajo reconocía que el acoso sexual en el lugar de trabajo deteriora las condiciones de trabajo de los/as empleados/as y sus perspectivas de empleo y promoción, y abogaba por la incorporación de medidas para combatirlo y evitarlo en las políticas para progresar en la igualdad. Desde entonces, la OIT ha señalado el acoso sexual como una violación de los derechos fundamentales de los/as trabajadores/as, declarando que constituye un problema de seguridad y salud, un problema de discriminación, una inaceptable situación laboral y una forma de violencia (primariamente contra las mujeres).

En el nivel internacional, no existe ningún Convenio internacional vinculante acerca del acoso sexual. Sin embargo, los órganos supervisores relevantes de la OIT y de las Naciones Unidas han concluido que hay que entenderlo como una forma de discriminación por razón del sexo.

Desde la legislación municipal, la Intendencia de Montevideo ha sido pionera en el tema.

En 1999, la Resolución N° 4924/99 de la Secretaría General define el comportamiento de acoso sexual; se dispone que todo jerarca tendrá la obligación de respetar la dignidad e integridad moral

de los/as funcionarios/as de su dependencia y la responsabilidad de mantener condiciones de respeto para quienes cumplen funciones en el mismo; se dispone que las sanciones por acoso sexual se aplicarán según la gravedad del hecho de conformidad con los Arts. D. 140 y D. 141 y que el Departamento de Recursos Humanos y Materiales deberá desarrollar una política activa que prevenga, desaliente y sanciona las conductas de acoso sexual.

El Decreto No. 28.942 sancionado por la Junta Departamental de Montevideo el 16 de diciembre de 1999 establece que se considera acoso sexual cualquier comportamiento, propósito, gesto o sugerencia de carácter sexual realizado por personal del mismo u otro sexo que sea indeseado para quien lo recibe, incluyendo entre dicha conducta, los siguientes comportamientos: a) requerimiento de favores sexuales que impliquen: I) promesas implícitas o explícitas de un trato preferencial respecto de la situación actual o futura de quien las reciba; II) amenazas o exigencias de conductas sexuales implícitas o expresas, físicas o morales, de daños o castigos referidos a la situación de empleo de quien las reciba; III) exigencia de una conducta cuya sujeción o rechazo sea, en forma implícita, condición para el empleo o el ascenso; b) uso de palabras que resulten ofensivas, hostiles o humillantes y conductas físicas siempre que las mismas persigan la obtención de propósitos sexuales y sean indeseadas para quien las reciba; se establece que todo jerarca tendrá la obligación de respetar la dignidad e integridad moral de los/as funcionarios/as bajo su dependencia, y la responsabilidad de mantener, en el lugar de trabajo, condiciones de respeto para quien cumple funciones en el mismo; se dispone que las sanciones por acoso sexual se aplicarán según la gravedad del hecho, de conformidad con lo previsto en los Arts. D. 140 y D. 141 del Volumen III del Digesto Municipal y que el Departamento de Recursos Humanos y Materiales deberá desarrollar una política activa que prevenga, desaliente y sancione las conductas de acoso sexual, para lo cual podrá continuar su actividad y solicitar la colaboración de la Comisión Interinstitucional creada por el Art. 8o. del Decreto No. 37/997, de 5/2/97, estableciéndose que las medidas incluirán la comunicación a los funcionarios y a las funcionarias de la existencia de una política contra el acoso sexual, y el establecimiento de un procedimiento interno adecuado y efectivo destinado a recibir las denuncias, garantizando la confidencialidad y el derecho del/a denunciado/a y a presentar descargo y articular su defensa, y previendo la responsabilidad en caso de denuncia abusiva o falsa.

Tanto por parte de la Secretaría de la Mujer, la Dirección de Recursos Humanos de la Intendencia de Montevideo, así como del Sindicato ADEOM, existe un compromiso en seguir avanzando en la discusión sobre la normativa, en la generación de procesos de sensibilización y capacitación desde un enfoque de género y derechos.⁹⁸

A nivel nacional, en el marco de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo —asesora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que participa INMUJERES— se elaboró el proyecto de la Ley No 18.561 que fue aprobado en setiembre de 2009.

La Ley N° 18.561 define el acoso sexual y las normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno. En su Artículo 3° sobre Comportamientos de acoso sexual establece cómo puede manifestarse —entre otros— por medio de los siguientes comportamientos: 1.- Requerimientos de favores sexuales que impliquen a) Promesa, implícita o explícita, de un trato preferencial respecto de la situación actual o futura de empleo o de estudio de quien la reciba. b) Amenazas, implícitas o explícitas, de perjuicios referidos a la situación actual o futura de empleo o de estudio de quien la reciba. c) Exigencia de una conducta cuya aceptación o rechazo, sea, en forma implícita o explícita, condición para el empleo o de estudio. 2.- Acercamientos corporales u otras conductas físicas de naturaleza sexual, indeseada y ofensiva para quien los reciba; y 3.- Uso de

⁹⁸ (municipioa.montevideo.gub.uy/system/files/web.pdf)

expresiones (escritas u orales) o de imágenes de naturaleza sexual, que resulten humillantes u ofensivas para quien las reciba. Un único incidente grave puede constituir acoso sexual.

La Ley expresa que el Estado será responsable de diseñar e implementar políticas de sensibilización, educativas y de supervisión, para la prevención del acoso sexual laboral y docente, tanto en el ámbito público como en el privado. La Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social es el órgano competente en el ámbito público y privado del contralor del cumplimiento de la ley. Sin embargo, la ley aún no ha sido reglamentada.

La Ley especifica asimismo los ámbitos en los cuales el/la trabajador/a afectado puede optar por realizar la denuncia. En 2010, la Inspección recibió 40 denuncias. El Servicio Especializado de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica de INMUJERES en Montevideo también brinda asesoramiento sobre acoso sexual y laboral en el marco de la Ley

Desde la Comisión Tripartita e INMUJERES se diseñaron y distribuyeron folletos y afiches informativos, que fueron editados con el apoyo de la cooperación internacional, que se re-editaron en el año 2010.

Por otra parte INMUJERES, a través del Programa de Gestión de Calidad con Equidad de Género del Departamento de Estrategias Transversales de Género y con el apoyo del Departamento de Violencia Basada en Género realizó una guía para el abordaje y tratamiento de situaciones de acoso sexual en el ámbito laboral. Esta guía tiene por cometido visibilizar el acoso sexual en el trabajo como una forma de violencia de género, y brindar procedimientos de atención y prevención del acoso sexual en el ámbito laboral que sirvan de modelo para todas las organizaciones en el país. La guía se encuentra en proceso de validación y próximamente se realizará su publicación.

El Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Internos y el Área Jurídica reciben casos de acoso sexual. Asimismo en la Unidad de Estrés de Sanidad Policial, se detectan situaciones y se atiende a las víctimas. Sin embargo no existe un procedimiento de actuación único a nivel institucional, motivo por el cual durante el 2011 se realizó una consultoría con el objetivo de conocer el estado de situación, cuáles son los procedimientos y los procesos que actualmente se llevan a cabo con vistas de sistematizar las actuaciones en el tema y generar recomendaciones para reglamentar la ley de Acoso sexual.

Durante el 2011 se realizaron 5 mesas de trabajo y 4 entrevistas calificadas en la que participaron en total 92 funcionarios/as de Unidades vinculadas con el tema (Asuntos internos, Sumarios, Gerentes de la Secretaría, Sanidad Policial, Escuela de Policía, las area jurídicas y de RRHH de todas las Unidades Ejecutoras) con el objetivo de generar un documento base que permita durante el 2012 avanzar en la reglamentación de la Ley 18.561 de Acoso Sexual.(Formulario de Relevamiento PIODNA, 2011)



GLOSARIO

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CECEVIM	Centro de Capacitación para Erradicar la Violencia Intrafamiliar Masculina
	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer
CEDAW	
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejos de Educación Secundaria
CETP	Centro de Educación Técnico Profesional
CNCLVD	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica
	Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género
CNCPPIG	
CODICEN	Consejo Directivo Central
DNSP	Dirección Nacional de Sanidad Policial
FONASA	Fondo Nacional de Salud
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ITF	Instituto Técnico Forense
JUNASA	Junta Nacional de Salud
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
	Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de
ONU Mujeres	las mujeres
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PILCVG	Programa Integral de Lucha Contra la Violencia de Género
PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PJ	Poder Judicial
PLEMUU	Plenario de Mujeres del Uruguay

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUCVDS	Red Uruguay Contra la Violencia Doméstica y Sexual
SIG-INMUJERES	Sistema de Información de Género del Instituto Nacional de las Mujeres
SIPIAV	Sistema Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unidades Ejecutoras
UEVD	Unidades Especializadas de Violencia Doméstica
UN	En inglés: United Nations (Naciones Unidas)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
VBG	Violencia Basada en Género
VD	Violencia Doméstica

BIBLIOGRAFÍA Y MATERIALES DE REFERENCIA

Documentos

- ANEP-CODICEN, Dirección de Derechos Humanos (2010) “La percepción de los docentes sobre el documento preliminar “Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo preliminar para Enseñanza Media”. Investigadores: Adrián Silveira y Marcelo Ubal. Ubic: <http://www.anep.edu.uy/anepdata/0000001506.pdf>
- ANEP-CODICEN, Dirección de Derechos Humanos (2011) “Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo para enseñanza media”. Fase de implementación indirecta. 6to informe preliminar de resultados documento para discusión.
- Bareiro Line, Quesada Solana (2006). Puntos de Partida. Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Montevideo, MIDES, INMUJERES, UNIFEM-PNUD.
- Bonino, María (2010) “*Balace y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales*”, Congreso Intendentes, Comisión Interdepartamental de Género, Uruguay.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y la Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual (2012) Información pública sobre las intervenciones en situaciones de Violencia Doméstica. Proyecto: “Más información. Mejor Prevención” Acceso a la Información Pública sobre Violencia Doméstica en Uruguay.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información pública (CAINFO) (2011) Provisión de información pública sobre Violencia Doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial. Noviembre.
- Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (2010) *Memorandum de Actuación*.
- Chiarotti, Susana (2010) Medidas Implementadas para enfrentar la violencia contra las Mujeres en América Latina, United Nations.
- Comité de Expertas/os en violencia (CEVI) (2010) Mecanismo de seguimiento Convención de Belén do Pará MESECVI, marzo.
- Comité de Expertas/os en violencia (CEVI)(2005) Mecanismo de seguimiento Convención de Belén do Pará MESECVI, agosto.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, Informe 2011.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2009) Informe Anual 2008.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (2010) Informe Anual 2009.
- De la Calle, Raquel (2010) “*Guía de lenguaje inclusivo*”, Congreso de Intendentes, Comisión Interdepartamental de Género, Uruguay.
- Ganón, Elena (2010) *Informe Nacional y de Montevideo*. PLEMUU.
- Ganón, Elena (2010) *Servicio Telefónico de Apoyo a la Mujer Víctima de Violencia: Una Experiencia uruguaya contada desde los números*. PLEMUU.
- González, Diana y Tuana, Andrea (2006) El género, la edad y los escenarios de la violencia sexual. Fund. Avina. Montevideo.
- González, Mariana y Bruera, Silvana (1999) “Una política municipal dirigida a las mujeres. Comuna Mujer”, IMM- Comisión de la Mujer -CIESU. Montevideo.
- González Perret, Diana (2010) Producción Legislativa en materia de equidad de género y generaciones durante el período febrero 2005- noviembre 2009. Programa Una ONU. UNFPA, UNIFEM, Presidencia de la República, Parlamento del Uruguay.
- Gurises Unidos (2010) “Orientaciones para la intervención en las situaciones de violencia doméstica que viven niños, niñas y adolescentes en el ámbito interfamiliar”.
- INMUJERES, (2012) “Alternativas Habitacionales para Mujeres en procesos de salida de situaciones de Violencia Doméstica” MVOTMA - MIDES. Facilitada por INMUJERES.
- INMUJERES, (2010) “Día Internacional de lucha contra la violencia hacia la mujer”. Dossier de Prensa 2010.
- INMUJERES, (2010) *Informe casos recepcionados para soluciones habitacionales durante el período 2009-2010*.
- INMUJERES, (2011) “Presentación Encuesta VIF”. Información sobre Proyecto facilitada por Instituto Nacional de las Mujeres- MIDES
- Ministerio de Salud Pública (2006) “Abordaje de Situaciones de VD hacia la mujer. Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención

- de Salud”. Dirección General de Salud, Programa Nacional Prioritario Salud de la Mujer y Género, UNFPA, OMS (Segunda Edición Ampliada de la publicada en noviembre de 2006)
- Ministerio de Salud Pública. Observatorio Violencia y Salud Uruguay. Informe 2009.
- Ministerio del Interior (2010) “Guía de Procedimiento Policial. Actuaciones en violencia doméstica y de género”. 2da Edición.
- Ministerio del Interior (2012) Información pública sobre la intervención del Ministerio del Interior en situaciones de Violencia Doméstica, marzo.
- Ministerio del Interior. *Informe correspondiente a la actividad realizada por el sub programa de violencia doméstica y género en el año 2010*. Memo Nro.067. Dirección Nacional de Sanidad Policial. Programa Primer Nivel de Atención. Sub Programa Violencia Doméstica y Género.
- Ministerio del Interior (2009). *Informe. Políticas Institucionales contra la Violencia Doméstica y de Género. Balance y líneas programáticas*. División de Políticas de Género. Departamento de Política Institucional y Planificación Estratégica.
- Ministerio del Interior Noviembre (2010). Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad en el Uruguay. Ministerio del Interior (2011)
- Ministerio del Interior (2011) Informe de gestión en materia de violencia doméstica. División de Políticas de Género.
- Pedreira, N (2009) “Un acercamiento a la práctica de los nuevos Asistentes Sociales de los Juzgados del Interior”. En *Revista Espacio Abierto* Nro. 11, p 85-87.
- Pérez Ferreiro, María de los Ángeles (2006) Proyecto: Fortalecimiento de las Instituciones de Justicia en materia de Género para un Desarrollo Equitativo. *Compilación Análisis y Diagnostico de la Legislación nacional en materia de igualdad de Género en Uruguay*.
- Poder Judicial (2012) Caggiani, E. (otros) Anuario Estadístico jurisdiccional 2011. División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas.
- Poder Judicial (2011) Caggiani, E (otros) Anuario Estadístico jurisdiccional 2010 División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas.
- Poder Judicial (2009) División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas Ejercicio 2009.
- RUCVDS (2011) *Estado de situación de las comisiones departamentales u otros espacios de incidencia y la articulación de los grupos locales en las mismas*. Asistencia técnica: Lic. Cristina Prego y Lic. Andrea Tuana, Uruguay.
- Secretaría de la Mujer de la IMM (2007) *El abordaje a la Violencia de Género en el Municipio de Montevideo*. En convenio con Mujer Ahora.
- Solari, Mariela (2011) “Cambiano modelos, reinventando estrategias para poner fin a la violencia doméstica. Respuestas desde el Sector Salud. Sistematización: equipos de referencia en violencia doméstica en el sector Salud”. Programa Violencia y Salud - Área Salud Sexual y Reproductiva, MSP.
- Solari, Mariela (2011) “Consolidación del Modelo de Atención SIPIAV” – Documento de Apoyo N°1.
- Soto, P (2010) “Leyes Nuevas, problemas viejos aplicación de las leyes nuevas en los Juzgados de Familia Especializados”. En *Revista Espacio Abierto* Nro. 13, p 57-60.
- Suprema Corte de Justicia (2007) Centenario de la Suprema Corte de Justicia 1907-2007
- Suprema Corte de Justicia (2009) Centenario de la Suprema Corte de Justicia 1907-2007 Manual para Docentes.
- Tommasino, A (org) (2008) *Juzgados de Violencia Una mirada a los Juzgado de Familia Especializados a cuatro años de su creación*. Cuadernos de Ciej Serie Investigación Nro12
- Tuana, Andrea (2001) “Estado de situación de las Comisiones Departamentales u otros espacios de incidencia y la articulación de los grupos locales en las mismas. Febrero 2011”. Informe para la RUCVDS.
- VV.AA (2006) *Aportes sobre intervenciones en Violencia Domestica desde el Poder Judicial*. Equipo de Trabajo sobre violencia domestica Departamento de Asistencia Social – Juzgados de Familia Especializados. Cuadernos del CIEJ Serie Investigación Nro. 10
- VVAA (2006) Los Juzgados de Familia Especializados como espacios arbitrales de la violencia en la intimidad. Aproximación diagnóstica a la realidad de su funcionamiento y caracterización de la población atendida. Cuadernos de Ciej Serie Investigación Nro. 10
- Vigna, Ana (consultora) (2011). Diagnóstico Nacional – URUGUAY. Proyecto: “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de Género en el Mercosur” (REM-AECID). INMUJERES-MIDES.

Convenciones internacionales y leyes nacionales

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” Convención de Belém do Pará” (Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General)

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW-ONU) Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979

Ley 16.735/96, Se aprueba La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer adoptada el 9 de junio de 1994, en Belém do Pará, República Federativa de Brasil, en el Vigesimocuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y suscrita por la República Oriental del Uruguay el 30 de junio de 1994.

Ley N° 17.338, Se aprueba el protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 y suscrita por la República Oriental del Uruguay el 9 de mayo de 2001.

Ley N° 17.514, Violencia Doméstica, se declara de interés general las actividades orientadas a su Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación, Publicada d.o. 9 jul/002 - n° 26045, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 18.104, Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República, Publicada D.O. 22 mar/007 - N° 27206, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 16.707, Ley de Seguridad Ciudadana, Publicada D.O. 19 jul/995 - N° 24335, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 17.823, Código De la Niñez y la Adolescencia, Publicada D.O. 14 set/004 - N° 26586, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 18.250, Migración, Publicada D.O. 17 ene/008 - N° 27407, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley Nro. 17930 Presupuesto Nacional período 2005-2009 D.O 23 dic./005 Nro. 26902 Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Naciones Unidas, 2000, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008

Planes de alcance nacional/ departamental

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia doméstica 2004-2010 Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica

1° Plan Nacional de Igualdad y Oportunidades y Derechos 2007-2011.

1° Plan de igualdad de Oportunidades y Derechos para la ciudad de Montevideo 2002-2005 .

2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones, Montevideo 2007-2010.

Páginas web institucionales:

Página oficial de INMUJERES: www.inmujeres.gub.uy/mides/index.jsp

Página oficial de Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay: <http://www.inau.gub.uy>

Página oficial de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual: www.violenciadomestica.org.uy

Página oficial de Ministerio de Salud Pública: <http://www.msp.gub.uy>

Página oficial de Ministerio del Interior: www.minterior.gub.uy

Página oficial del Poder Judicial: www.poderjudicial.gub.uy

Otras fuentes de información:

Observatorio de Violencia y Salud del MSP

Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior

Registro de consultas y llamadas telefónicas en Servicio Telefónico de Atención

Sistema de Información de Género de INMUJERES

Entrevistas

y personas consultadas:

- Canarias en Movimiento, red que nuclea a las organizaciones de mujeres del departamento de Canelones. Entrevistada: Sra. Leonor Rodríguez. Mayo 2011.
- Centro de Estudios Judiciales del Uruguay. Entrevistados Sergio Migliorata y Ps. Pilar Igoa. Mayo 2011
- Centro de Investigación y Estudios Judiciales (CIEJ). Entrevistado: Prof. Daniel Fessler. Mayo 2011
- Centro de Promoción por la Dignidad Humana (CEPRODIH), organización que desarrolló dos de los cinco refugios para mujeres madres en situación de VD. Entrevista a responsable del área educativa: Lic. Adriana Pombo, abril 2011.
- Centro Integral de Atención a la Familia (CINAF), organización que atiende a perpetradores de VD, integra la RUCVDS. Entrevistado: Sexólogo Humberto Valiente, coordinador de la organización. Mayo 2011.
- Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, entrevista grupal abril 2012.
- Escuela Nacional de Policía, Entrevista a directora Cristina Domínguez, Abril 2012.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). Responsable Sistema de Información: Soc. Lucía Scuro, mayo 2011.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). Asistente técnico del Sistema de Información de Género, Soc. Diego Pieri, abril 2012.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). Psic. Adriana Fontán, técnica del Departamento de Violencia basada en Género, mayo 2011 y abril 2012.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). A. S. Griselda Olsen, integrante del Departamento de Violencia basada en Género, abril 2012.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). Lic. Leticia Benedett, encargada de Cooperación Internacional.
- Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES). Lic. Luciana Fainstain, encargada del Departamento de Estrategias Transversales de Género.
- Intendencia de Montevideo. Lic. Elena Ponte, coordinadora de la Secretaría de la Mujer.
- Intendencia de Montevideo. Elsa Villaflor, Secretaría de la Mujer.
- Intendencia de Montevideo, Lic Andrea Martínez, abril 2012.
- Juzgados Letrados de Familia Especializados. Entrevistada: A.S Alicia Tomassino Abril 2011
- Ministerio del Interior. Lic. Marisa Lindner. Directora de División Políticas de Género. Mayo 2011.
- Ministerio del Interior. Ps. Karina Cuitiño, Encargada del Sub Programa de Violencia Doméstica y Género de la Dirección Nacional de Sanidad Policial, junio 2011.
- Ministerio de Salud Pública: Coordinadora del Programa de Violencia y Salud: Dra. Sandra Romano. Mayo 2011.
- Ministra del Tribunal de Apelaciones: Dra. Lilian Bendahan. Junio 2011
- Mujer Ahora, organización que se dedica a la violencia de género y los derechos laborales de las mujeres. Entrevista a directora: Fanny Samuniski. Mayo 2011.
- Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS). Entrevistada: Lic. Andrea Tuana. Técnica contratada. Abril 2011.
- Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS). Entrevistas a las coordinadoras: Dra. Rosana Medina, Sra. María del Carmen Arias, Sra. Ana Noccetti, abril 2011.
- Secretario Letrado de la Suprema Corte de Justicia: Dr. Fernando Tovalgiare Mayo 2011.



